

Nunnenkamp, Peter

Book Part — Digitized Version

Wege aus der Schuldenkrise in Entwicklungsländern

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Nunnenkamp, Peter (1988) : Wege aus der Schuldenkrise in Entwicklungsländern, In: Hubrich, Wolfgang (Ed.): Unsere Volkswirtschaft in der Weltwirtschaft, Landeszentrale für Politische Bildung, Kiel, pp. 185-190

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1990>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Peter Nunnenkamp

Wege aus der Schuldenkrise in Entwicklungsländern

I. Jüngste Entwicklungen in der Schuldendiskussion

Die im September 1988 in Berlin abgehaltene gemeinsame Jahrestagung des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank hat erneut verdeutlicht, daß die Zahlungsprobleme hochverschuldeter Entwicklungsländer ein zentrales Thema der Diskussion um die zukünftige weltwirtschaftliche Entwicklung bilden. Von der dritten Welt wird beklagt, daß das bisherige Krisenmanagement nur der Gläubigerseite genützt habe. So sei es zwar gelungen, die Stabilität des westlichen Finanzsystems zu sichern und die Widerstandsfähigkeit der Banken gegenüber Zahlungsausfällen in der dritten Welt zu stärken. Die Kosten hierfür hätten jedoch vorwiegend die Schuldnerländer mit erheblichen Einkommenseinbußen, sinkenden Reallöhnen, steigender Arbeitslosigkeit und

drastischen Investitionskürzungen zu tragen. Insbesondere dem IWF wird vorgeworfen, mit wirtschaftspolitischen Auflagen, die auf einen kurzfristigen Leistungsbilanzausgleich abzielen, zur Verarmung breiter Schichten in der dritten Welt beizutragen.

Dem wird von Seiten des IWF entgegengehalten, daß mit der Konditionalität lediglich ein Rahmen makroökonomischer Ziele gesetzt wird. Es bleibt den Regierungen der Schuldnerländer überlassen, ob sie zum Beispiel eine geforderte Kürzung überbordender Staatsausgaben durch geringere Rüstungsausgaben oder eingeschränkte Bildungsinvestitionen realisieren. Wenn die Anpassungslasten in der Vergangenheit sozial unverträglich verteilt worden seien, könne man dies nicht dem IWF anlasten — es sei denn, man fordere noch tiefere Eingriffe in die nationale Souveränität der Entwicklungsländer. Zudem wird zu

Recht darauf verwiesen, daß gerade die ärmsten Bevölkerungskreise leiden, wenn keine wirtschaftspolitische Korrektur erfolgt. So haben inflationäre Politiken vor allem diejenigen hart getroffen, die keine Beschäftigung im formalen Sektor gefunden haben. Inflationssenkende Auflagen sind unabdingbar, um die Kaufkraft der im informellen Bereich erzielten Einkommen zu sichern.

Unbestritten war es in Berlin jedoch, daß der traditionelle Weg kurzatmiger Umschuldungs- und Rettungsaktionen nicht ausreicht, die ökonomische Situation der Schuldnerländer nachhaltig zu verbessern und normale Marktbeziehungen zwischen Gläubigern und Schuldnern wiederherzustellen. Die Auslandsschulden der Entwicklungsländer beliefen sich Ende 1987 auf etwa 1200 Mrd. US-\$; sie haben sich damit gegenüber 1980 erneut nahezu verdoppelt. Das zentrale Problem der Schuldnerländer liegt dennoch weniger in der Höhe der ausstehenden Auslandsverbindlichkeiten, als vielmehr darin, daß viele von ihnen seit 1983 unter negativen Netto-Transfers leiden.¹⁾ Dies gilt vor allem für die lateinamerikanischen Staaten, denen in den Jahren 1980 bis 1982 noch durchschnittlich 8 Mrd. US-\$ an Transfers zufließen. In der Periode 1983 bis 1986 übertraf dagegen der Schuldendienst den Zufluß von Neukrediten um durchschnittlich 17 Mrd. US-\$ jährlich. Angesichts dieser Situation halten viele Beobachter Schuldenstreichungen oder Erleichterungen beim Schuldendienst für unverzichtbar.

Auf der Berliner Jahrestagung von IWF und Weltbank haben die Gläubiger eine deutlich konziliantere Haltung gegenüber der früher beharrlich abgelehnten Forderung nach Schuldenerleichterungen eingenommen. Was die Schulden von Ländern mit besonders niedrigem Entwicklungsstand angeht, hatte die Bundesregierung schon vorher Forderungen in Höhe von etwa 8 Mrd. DM nachträglich in Schenkungen umgewandelt. Sie kündigte überdies an, die Kreditkonditionen der finanziellen Zusammenarbeit ab 1989 merklich zu erleichtern. Im Rahmen des Pariser Klubs²⁾ wurde Einigung über Vergünstigungen für Schuldner mit niedrigem Einkommen erzielt, die einen Teilschuldenerlaß bis zu 30 Prozent einschließen. Diesen Ländern werden zudem erhebliche Mittel von den internationalen Organisationen bereitgestellt, wenn sie mit dem IWF und der Weltbank Strukturanpassungsprogramme vereinbaren. Die Kredite aus der erweiterten Strukturanpassungsfazilität des IWF, von der Weltbanktochter IDA (International Development Association) und aus dem Sonderprogramm der Weltbank für Afrika werden sämtlich zu weichen Bedingungen vergeben.

Anzeichen für eine veränderte Haltung gegenüber dem Verlangen nach Schuldenerleichterungen waren auch bei den westlichen Geschäftsbanken zu erkennen, die vor allem in den fortgeschrittenen Entwicklungsländern stark engagiert sind. Insbesondere Institute, die Problemkredite an Dritte-Welt-Staaten bereits weitgehend abgeschlossen haben, erklärten sich bereit, über ei-

nen partiellen Forderungsverzicht von Fall zu Fall zu verhandeln. Es steht zu erwarten, daß die Bereitschaft kommerzieller Kreditgeber, Erleichterungen einzuräumen, in dem Maße steigt, wie verstärkte Vorsorgemaßnahmen noch hoch exponierter Banken es auch diesen erlauben, uneinbringliche Forderungen endgültig als Verluste zu realisieren, ohne daß die eigene finanzielle Stabilität gefährdet wird.

II: Pro und Kontra eines Schuldenerlasses

Wenn kommerzielle Kreditgeber den Entwicklungsländern Schulden erlassen, kann man sicher sein, daß dies im eigenen Interesse der Banken liegt, etwa weil sie sich dann nicht mehr an Umschuldungsverhandlungen mit oftmals „erzwungener“ Neukreditvergabe beteiligen müssen. Eine ganz andere Frage ist, ob ein Schuldenerlaß dazu beiträgt, daß den Entwicklungsländern in Zukunft wieder dringend benötigtes Auslandskapital zufließt.³⁾

Die Befürworter von Schuldenerleichterungen hoffen, daß auf diese Weise der unerwünschte Kapitalabfluß aus vielen Entwicklungsländern gestoppt oder zumindest gemildert werden könne. Darüber hinaus wird einem Schuldenerlaß zugute gehalten, daß er für eine gerechtere Verteilung der unvermeidbaren Anpassungslasten zwischen Schuldnern und Gläubigern sorgen würde. Schließlich wird argumentiert, daß ein Schuldenerlaß auf längere Sicht selbst für die Gläubiger vorteilhaft wäre. Ein Abbau der Überschuldung würde neue Wachstumschancen in der drit-

ten Welt eröffnen. Dies käme auch dem weltwirtschaftlichen Wachstum zugute und würde die erforderlichen strukturellen Anpassungen in Entwicklungs- und Industriestaaten erleichtern.

Die volkswirtschaftlichen Kosten von Schuldenerleichterungen für Problemschuldner werden oftmals vernachlässigt. Derartige Kosten mögen vergleichsweise gering sein, wenn staatliche Kreditgeber wie die Bundesrepublik die Forderungen an besonders arme Länder streichen oder noch günstigere Konditionen für neue Mittel einräumen. Es bleibt allerdings unklar, worauf sich die vielfältig geäußerte Zuversicht gründet, daß auf diese Weise neue Wachstumskräfte etwa im südlichen Afrika freigesetzt würden. Die Erfahrungen mit Entwicklungshilfe haben gezeigt, daß positive Wachstumseffekte gerade dort ausgeblieben sind, wo sie am dringendsten erforderlich gewesen wären.⁴⁾ Es ist nicht ersichtlich, warum dies anders sein sollte, wenn Hilfe in Form eines Schuldenerlasses gewährt wird. Mit der weiteren Verbilligung staatlicher Kredite wird überdies der Anreiz der Empfänger geschwächt, die zugeflossenen Mittel produktiv statt verschwenderisch zu verwenden.

Schwerwiegende Probleme stellen sich jedoch vor allem dann, wenn die Schuldenlast relativ fortgeschrittener Staaten der dritten Welt reduziert werden soll. Diese Länder sind hauptsächlich gegenüber westlichen Geschäftsbanken hoch verschuldet. Die Tatsache, daß viele von ihnen überschuldet sind, ist zumeist maßgeblich auf wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen in den be-

troffenen Ländern zurückzuführen. Hochverschuldeten Ländern mit einer vergleichsweise effizienten Wirtschaftspolitik gelang es dagegen, Verschuldungskrisen weitestgehend zu vermeiden.⁵⁾ Ein Schuldenerlaß bedeutet deshalb, daß wirtschaftspolitisches Fehlverhalten belohnt wird. Dagegen werden diejenigen Schuldner indirekt bestraft, die sich — wie viele asiatische Staaten — bisher erfolgreich bemüht haben, den Schuldendienst vereinbarungsgemäß zu leisten. Ein Schuldenerlaß setzt falsche Anreize und beschwört neue Problemfälle geradezu herauf.

Es ist zudem zu bezweifeln, daß die Lage der heute überschuldeten Länder nachhaltig verbessert würde. Die Umkehr der internationalen Kapitalströme zuungunsten vieler Entwicklungsländer seit 1982 beruht nur zum geringeren Teil auf höheren Schuldendienstbelastungen. Der Kern des Problems liegt vielmehr in den drastisch reduzierten Kapitalzuflüssen aus neuen Bankkrediten.⁶⁾ Das zukünftige Bankverhalten bei der Vergabe neuer Kredite an die Problemschuldner dürfte nicht zuletzt davon abhängen, wer die Verluste aus einem Schuldenerlaß trägt. Wenn die Bankverluste sozialisiert werden, indem man sie auf die Steuerzahler und Konsumenten in den Gläubigerländern überwälzt, könnten private Kreditgeber am ehesten bereit sein, neue Mittel zu gewähren. Je geringer allerdings der Teil der Verluste ist, der von den Banken selbst realisiert werden muß, um so schwächer wird ihr Anreiz, die Kreditwürdigkeit von Schuldnern besser als in den siebziger Jahren zu prüfen.

Ohne staatliche Verlustübernahme dürfte sich das Problem des Zugangs zu neuen Krediten durch einen Schuldenerlaß weiter verschärfen. Es ist äußerst unwahrscheinlich, daß die Banken nach der Zerstörung von Risikoillusionen und der verlustreichen Streichung von Forderungen sofort wieder neue Kredite bereitstellen. Es besteht wenig Anlaß zu vermuten, daß private Kreditgeber sich ihrer schlechten Erfahrungen mit zahlungsunfähigen oder -unwilligen Schuldnern binnen kurzer Frist nicht mehr erinnern. Den Ländern, die auf einen Schuldenerlaß setzen, droht, für längere Zeit vom internationalen Kapitalmarkt abgeschnitten zu werden.

III. Ein alternativer Ansatz zur Lösung von Verschuldungsproblemen

Hochverschuldete Entwicklungsländer, die einen Schuldenerlaß anstreben, sollten die voraussichtlichen Kosten einer derartigen Strategie im eigenen Interesse sorgfältig abwägen. Schuldentstreichung oder -erleichterungen bieten keine Alternative zur Korrektur interner wirtschaftspolitischer Fehlentwicklungen, wenn es darum geht, die internationale Kreditwürdigkeit wiederherzustellen. Es gilt vor allem:

- die Exportkraft zu stärken;
- eine Überbewertung der heimischen Währung zu vermeiden;
- ausländische Direktinvestitionen zu attrahieren;
- Inflationsmentalitäten zu brechen;
- die Funktionsfähigkeit des heimischen Kapitalmarktes zu verbessern, um inländische Ersparnisse zu mobilisieren;

- unproduktive Staatsaktivitäten zurückzuschneiden.

Das Beispiel der Türkei deutet darauf hin, daß wachstumsträchtige Anpassungsprogramme entscheidend dabei helfen, wieder Zugang zum internationalen Kapitalmarkt zu finden.⁷⁾ Wirtschaftspolitische Reformen mögen jedoch nicht in jedem Fall eine hinreichende Bedingung für die Wiederaufnahme der freiwilligen Kreditvergabe sein. Insbesondere bei vielen lateinamerikanischen Ländern stellt sich inzwischen ein erhebliches Glaubwürdigkeitsproblem. Kurzatmige, inkonsistente und folglich gescheiterte Wirtschaftsprogramme nähren die Skepsis der Gläubiger, daß Reformversprechen letztlich nicht eingehalten werden. Vor diesem Hintergrund sind ein verbesserter Informationsaustausch zwischen Schuldern und Gläubigern sowie institutionelle Neuerungen im internationalen Kapitaltransfer gefragt, die eine glaubwürdige Bindung an ein zugesagtes wirtschaftspolitisches Verhalten ermöglichen und die Risiken der Kreditvergabe an souveräne Schuldner reduzieren. Mögliche Ansatzpunkte könnten u. a. darin liegen,

- allgemeingültige Buchführungsprinzipien einzuführen und die Auslegung von Gesetzen international anzupassen;
- Kreditbeziehungen zu individualisieren und stärker an konkrete Projekte zu binden;
- frei zugängliche Aktienmärkte in Entwicklungsländern einzuführen oder zu erweitern;
- offene Klubs zu bilden, denen jedes Land beitreten kann und in denen

Normen über Auslandsinvestitionen und -kredite vereinbart werden, die so eindeutig sind, daß sie die Gefahr von Willkür weitgehend ausschalten;

- die Kompetenzen internationaler Organisationen zu erweitern.

Diese Liste ist weder vollständig noch so zu verstehen, daß eine dauerhafte Rückkehr zu positiven Kapitaltransfers in die Entwicklungsländer einfach dadurch zu bewerkstelligen ist, daß man diese Anregungen aufgreift. Die Vor- und Nachteile der verschiedenen Maßnahmen müssen vielmehr gründlich analysiert werden.

Die gegenwärtige Schuldenerlaß-Diskussion lenkt von dieser Aufgabe eher ab. So sind bei der Lösung des Glaubwürdigkeitsproblems bisher kaum Fortschritte erzielt worden. Dies gilt für das wirtschaftspolitische Verhalten von Schuldner- und Gläubigerstaaten. Auch für letztere trifft zu, daß Ankündigungen und das später zu beobachtende Verhalten weit auseinanderklaffen. Auf der IWF- und Weltbanktagung in Berlin hat man zum wiederholten Male wohlklingende Absichtserklärungen zum Abbau von Handelsschranken gehört. Es ist unbestritten, daß die Industrieländer die Transferprobleme der Schuldner entscheidend mildern können und müssen, indem sie ihre Märkte für die Exporte aus der dritten Welt stärker öffnen. Eine Weltbankstudie beziffert die Wohlfahrtsverluste der Entwicklungsländer durch den Protektionismus der Industriestaaten als doppelt so hoch wie die Summe der offiziellen Entwicklungshilfe. Trotz der vielen Versprechen, hier Abhilfe zu schaffen, tut sich jedoch wenig in Richtung auf Liberali-

sierung des Welthandels. Im Gegenteil: Das GATT stellt fest, daß praktisch alle Industrieländer neue Handelshemmnisse aufbauen.⁸⁾

In den Industrieländern dient die Befürwortung eines Schuldenerlasses verschiedenen Interessengruppen als Alibi, um notwendige Anpassungen im eigenen Bereich zu verschleiern und die Lasten auf die Allgemeinheit abzuwälzen. Zur Lösung von Verschuldungsproblemen wäre es dagegen erforderlich, daß der Norden bei der Korrektur wirtschaftspolitischer Fehlentwicklungen mit gutem Beispiel vorangeht. Nur wenn es den Schuldnerländern ermöglicht wird, die zur Schuldenbedienung notwendigen Devisen durch Exporte auf dem Weltmarkt zu verdienen, kann man auch von diesen verstärkte Anpassungsbemühungen verlangen.

- 1) Die Netto-Transfers bezeichnen den Saldo zwischen den Brutto-Zuflüssen an Neukrediten und der Summe aus Rückzahlungen von Altkrediten und geleisteten Zinszahlungen.
- 2) Der Pariser Klub ist ein informeller Zusammenschluß westlicher Gläubigerländer, der sich mit der Umschuldung öffentlicher und öffentlich verbürgter Kredite an Entwicklungsländer beschäftigt.
- 3) Eine ausführliche Erörterung dieser Frage findet sich in: Peter Nunnenkamp, „Kapitalabflüsse aus der dritten Welt und Schuldenerlaß. Zu den Problemen des privaten Kapitaltransfers zwischen Industrie- und Entwicklungsländern“. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 139, Juni 1988.
- 4) Vgl. Jamuna P. Agarwal, Martin Dippl, Hans H. Glismann, „Wirkungen der Entwicklungshilfe. Bestandsaufnahme und Überprüfung für die zweite Entwicklungsdekade“. Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, 50, Köln 1984; Peter Nunnenkamp, „Entwicklungshilfe zwischen Anspruch und Wirklichkeit“. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 115, Oktober 1985.
- 5) Vgl. Peter Nunnenkamp, „Die Entstehung und Bewältigung von Verschuldungskrisen in Entwicklungsländern“. Die Weltwirtschaft, 1985, Heft 2, S. 183—198.
- 6) Im Falle Lateinamerikas war der Rückgang der Neukredite sogar ausgeprägter als bei den Netto-Transfers. Hier bewirkten die vielfältigen Umschuldungen, daß der im Zeitraum 1983—86 durchschnittlich geleistete Schuldendienst geringer war als vor Ausbruch der Schuldenkrise.
- 7) Die türkische Wirtschaftsreform von 1980 führte schon bald zu erheblichen Zuwächsen bei Volkseinkommen und Exporten (vgl. Bela Balassa, „Developing Country Debt: Policies and Prospects“. In: Herbert Giersch (Hrsg.), *The International Debt Problem: Lessons for the Future*. Tübingen 1986, S. 103—122. Dies ermutigte die Geschäftsbanken, wieder Kredite auf freiwilliger Basis zu gewähren.
- 8) Das GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Seine Aufgabe ist es, die Hemmnisse im internationalen Handel abzubauen.