

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Klaus Schröder

Der Weg in die Verschuldungskrise

Wilhelm Hankel

Hintergründe der internationalen Schuldenkrise

Hartmut Sangmeister

Auslandsverschuldung Lateinamerikas:  
Entwicklungskrise ohne Ausweg?

Rainer Tetzlaff

Weltbank und Währungsfonds als umstrittene  
„Krisenmanager“ in den Nord-Süd-Beziehungen

B 33–34/88  
12. August 1988

Klaus Schröder, Dr. rer. pol., geb. 1943; wissenschaftlicher Mitarbeiter des Forschungsinstituts für internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen. Arbeitsschwerpunkte: Wirtschaft der Sowjetunion und Osteuropas, insbesondere Ost-West- und internationale Finanzbeziehungen.

Veröffentlichungen u. a.: Die Kooperationspolitik der Bundesrepublik Deutschland gegenüber den Ländern des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe, Berlin 1979; Die Kredit- und Verschuldungspolitik der Sowjetunion gegenüber dem Westen, Baden-Baden 1987.

Wilhelm Hankel, Dr. rer. pol., geb. 1929; 1959–1967 Chef-Volkswirt der Kreditanstalt für Wiederaufbau, danach Leiter der Abteilung Geld und Kredit im Bundesministerium der Wirtschaft bis 1972; Präsident der Hessischen Landesbank (bis 1974); Währungsberater der EG (bis 1976), Gastprofessor an den US-Universitäten Harvard, Georgetown, Johns Hopkins (Bologna) und dem Wissenschaftszentrum Berlin.

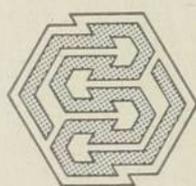
Neuere Veröffentlichungen: Gegenkurs. Von der Schuldenkrise zur Vollbeschäftigung, Berlin 1984; John Maynard Keynes. Die Entschlüsselung des Kapitalismus, München 1986; Caesar. Weltwirtschaft des Alten Rom, München 1987; Kapitalmärkte und Finanzinstitutionen im Entwicklungsprozeß, Berlin 1988 (im Erscheinen).

Hartmut Sangmeister, Dr. rer. pol., Dipl.-Volkswirt, geb. 1945; mehrjährige Lehr- und Forschungstätigkeit an brasilianischen Universitäten; derzeit wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für international vergleichende Wirtschafts- und Sozialstatistik der Universität Heidelberg.

Veröffentlichungen u. a.: (zusammen mit G. Menges), Europäische Wirtschaftskunde, Frankfurt 1977; zahlreiche Artikel zur internationalen Wirtschafts- und Sozialstatistik sowie über entwicklungspolitische Probleme mit dem Schwerpunkt Lateinamerika.

Rainer Tetzlaff, Dr. phil., geb. 1940; Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg; Schwerpunkte in Lehre und Forschung: internationale Entwicklungspolitik, Politik von Weltbank und Währungsfonds, politische und sozio-ökonomische Entwicklung Afrikas, Menschenrechte.

Veröffentlichungen u. a.: Die Weltbank: Machtinstrument der USA oder Hilfe für Entwicklungsländer?, München–London 1980; (Mitautor) Im Teufelskreis der Verschuldung. Der IWF und die Dritte Welt, Hamburg 1985; (Hrsg. zus. mit R. Nestvogel) Afrika und der Deutsche Kolonialismus, Hamburg 1987.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 41, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986 und 1987 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

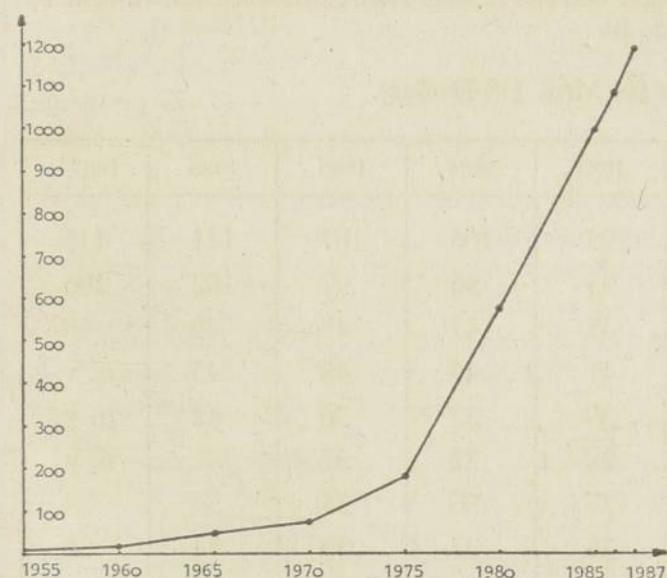
Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Der Weg in die Verschuldungskrise

## I. Dimensionen der Verschuldungskrise

Ende 1987 hat die Auslandsverschuldung kapitalimportierender Entwicklungsländer mit 1194 Mrd. US-Dollar einen neuen Höchststand erreicht<sup>1)</sup>. Seit 1977, also in den vergangenen zehn Jahren, stieg die Verschuldung um 860 Mrd. US-Dollar oder das Dreifache; seit 1982, dem offenen Ausbruch der internationalen Verschuldungskrise, immerhin noch um 350 Mrd. US-Dollar.

**Schaubild: Entwicklung der Auslandsverschuldung der Länder der Dritten Welt (in Mrd. US-Dollar)**



Quellen: V. Büttner, Ressourcentransfer und externe Verschuldung, in: P. Opitz (Hrsg.), Die Dritte Welt in der Krise, München 1984, S. 137, sowie IMF, World Economic Outlook, Washington, D. C., diverse Ausgaben.

In welcher enormen Dimension die Verschuldung der Dritten Welt hineingewachsen ist, verdeutlicht das Schaubild. Selbst wenn man gewisse Unzulänglichkeiten der Zeitreihen in Rechnung stellen muß, so lassen sich doch einige klare Ergebnisse formulieren:

– Das Verschuldungswachstum von 74 (1955) auf 179 (1975) Mrd. US-Dollar war, insgesamt gesehen, in diesem Zeitraum geradezu vernachlässigbar.

– Selbst die Zunahme auf 179 Mrd. US-Dollar (1975) brauchte noch keine besondere Beunruhigung zu erzeugen.

– Dann jedoch verdreifachte sich nochmals, zwischen 1975 und 1980, die Auslandsverschuldung auf 465 Mrd. US-Dollar. Aus heutiger Sicht läßt sich sagen, daß die gewaltige Expansion der Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer während der siebziger Jahre den Grundstein für die Verschuldungskrise der achtziger Jahre legte.

– Seit 1980 hat sich die Verschuldung nach den Angaben des Internationalen Währungsfonds (IWF) nochmals verdoppelt. Bemerkenswert ist dabei, daß ein immer größer werdender Teil der jährlichen Neuverschuldung lediglich der Aufrechterhaltung der Zinszahlungen an die Gläubiger dient.

Das Wachstum der im Ausland aufgenommenen Kredite lag jahresdurchschnittlich bei 20%; dies bedeutet, daß das Schuldenwachstum weit über dem anderer wirtschaftlicher Orientierungsgrößen (Sozialprodukt, Exporte) lag. In den achtziger Jahren wurde die Zunahme der Neuverschuldung deutlich niedriger. In den drei Jahren vor dem Beginn der Verschuldungskrise (1979 bis 1982) sank die Zuwachsrate lediglich auf 17%. Dann jedoch – mit dem Schock der Zahlungsunfähigkeit Mexikos im August 1982 – schrumpfte das Volumen neuer Kredite bis 1985 auf 5% zusammen.

Die vorgestellten absoluten Zahlen geben die Bruttoverschuldung der Entwicklungsländer im Ausland wider. Eine Statistik auf Nettobasis wäre unter bestimmten Voraussetzungen für die Zwecke einer exakten Analyse der aus der Verschuldung resultierenden Folgen sicherlich wertvoller. Kapitalexporte von einigen Ländern der Dritten Welt sind bekannt, auch Guthaben bei Banken der Industrieländer, leider jedoch nicht so vollständig, daß eine Zeitreihe mit Nettopositionen herangezogen werden könnte.

Betrachtet man die Auslandsverschuldung aller Entwicklungsländer nach ihrer regionalen Zugehörigkeit (vgl. Tab. 1), so fällt sofort die exponierte Stellung der lateinamerikanischen Länder auf. Ihr Anteil lag seit den siebziger Jahren mit rund 40% an der Spitze. Bei Ausbruch der internationalen Finanzkrise 1982 entfiel fast jeder zweite US-Dollar auf diese Ländergruppe. Gut ein Viertel aller Kredite ging in die asiatischen Länder, deren Anteil in den vergangenen Jahren weitgehend unverändert blieb. Gleiches gilt übrigens für die europäischen Entwicklungsländer, die mit einer Quote von 10% (1986) an vierter Stelle liegen, sowie für die nicht-

<sup>1)</sup> Vgl. IMF, World Economic Outlook, Washington, D. C., April 1988, S. 175 (IMF=International Monetary Fund, entspricht der deutschen Abkürzung IWF).

**Tabelle 1: Auslandsschulden kapitalimportierender Entwicklungsländer nach Regionen**

|      | Schulden insgesamt<br>in Mrd.<br>US-Dollar | Afrika   | Asien | Europa | Mittlerer<br>Osten | Amerika |
|------|--|----------|-------|--------|--------------------|---------|
|      |  | in v. H. |       |        |                    |         |
| 1977 | 334  | 18       | 25    | 12     | 7                  | 37      |
| 1978 | 339  | 18       | 23    | 12     | 7                  | 39      |
| 1979 | 477  | 18       | 23    | 12     | 7                  | 39      |
| 1980 | 570  | 16       | 24    | 12     | 7                  | 40      |
| 1981 | 665  | 15       | 23    | 11     | 7                  | 43      |
| 1982 | 763  | 15       | 23    | 10     | 7                  | 44      |
| 1983 | 809  | 16       | 25    | 10     | 8                  | 42      |
| 1984 | 849  | 15       | 25    | 10     | 8                  | 42      |
| 1985 | 916  | 15       | 26    | 11     | 8                  | 40      |
| 1986 | 967  | 15       | 27    | 10     | 8                  | 40      |

Quelle: IMF, World Economic Outlook, Washington, D.C., October 1985 und October 1986, entnommen aus: M. Holthus, Die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer, Bonn 1987, S. 10.

**Tabelle 2: Auslandsverschuldung ausgewählter Länder (in Mrd. US-Dollar)**

|             | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 <sup>1)</sup> |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------|
| Brasilien   | 70   | 80   | 92   | 98   | 105  | 107  | 111  | 115                |
| Mexiko      | 57   | 78   | 86   | 93   | 96   | 97   | 102  | 105                |
| Argentinien | 27   | 36   | 44   | 45   | 47   | 48   | 49   | 50                 |
| Südkorea    | 30   | 33   | 38   | 41   | 43   | 48   | 45   | n. v.              |
| Indonesien  | 21   | 23   | 26   | 30   | 32   | 36   | 42   | n. v.              |
| Indien      | 19   | 21   | 25   | 28   | 32   | 37   | 41   | n. v.              |
| Venezuela   | 29   | 32   | 32   | 37   | 36   | 35   | 34   | 34                 |
| Polen       | 25   | 25   | 25   | 26   | 27   | 30   | 34   | 38                 |
| Türkei      | 19   | 19   | 20   | 20   | 22   | 26   | 32   | 38                 |
| Ägypten     | 18   | 19   | 22   | 23   | 25   | 27   | 29   | n. v.              |
| Philippinen | 17   | 21   | 24   | 24   | 25   | 26   | 28   | 29                 |
| Nigeria     | 9    | 12   | 13   | 19   | 19   | 19   | 22   | 25                 |
| Jugoslawien | 18   | 21   | 20   | 20   | 20   | 21   | 21   | 22                 |
| Chile       | 12   | 16   | 17   | 18   | 20   | 20   | 21   | 19                 |
| Algerien    | 19   | 17   | 17   | 15   | 14   | 15   | 18   | 19                 |
| Peru        | 10   | 10   | 12   | 12   | 13   | 13   | 15   | 16                 |

<sup>1)</sup> Schätzung; n. v. = nicht verfügbar.

Quelle: The World Bank, World Debt Tables, External Debt of Developing Countries, Washington, D.C., Jan. 1988; für Polen: OECD, Financial Market Trends, Paris, mehrere Ausgaben.

erdölexportierenden Länder des Mittleren Ostens an fünfter Position mit einem Anteil von 8%.

Die weitgehende Konstanz der regionalen Verschuldungsanteile macht bei der explosionsartigen Zunahme der Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer klar, daß es sich hier und bei der daraus folgenden Krise nicht um ein regionales, sondern

um ein weltweites Charakteristikum handelt, das sich über die vergangenen 15 Jahre ziemlich einheitlich und kontinuierlich aufgebaut hat.

Hauptschuldnerländer, gemessen an der absoluten Höhe ihrer im Ausland aufgenommenen Kredite, sind, wie Tab. 2 zeigt, Staaten Lateinamerikas mit Brasilien, Mexiko und Argentinien an der Spitze.

**Tabelle 3: Auslandsschulden kapitalimportierender Entwicklungsländer im Vergleich zu Bruttosozialprodukt und Exporten**

|                 | 1977                          | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|-----------------|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                 | Schulden in v. H. des BSP     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Alle Länder     | 25                            | 26   | 26   | 26   | 29   | 34   | 36   | 37   | 40   | 40   |
| Afrika          | 31                            | 32   | 31   | 27   | 31   | 36   | 39   | 39   | 45   | 44   |
| Asien           | 17                            | 16   | 16   | 17   | 18   | 22   | 23   | 23   | 28   | 30   |
| Europa          | 22                            | 24   | 21   | 26   | 29   | 31   | 36   | 40   | 44   | 40   |
| Mittlerer Osten | 52                            | 53   | 64   | 62   | 64   | 67   | 65   | 68   | 69   | 63   |
| Lateinamerika   | 29                            | 32   | 33   | 33   | 36   | 44   | 49   | 47   | 46   | 47   |
|                 | Schulden in v. H. der Exporte |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Alle Länder     | 127                           | 132  | 120  | 111  | 124  | 151  | 161  | 154  | 169  | 180  |
| Afrika          | 112                           | 123  | 106  | 87   | 112  | 148  | 165  | 165  | 182  | 212  |
| Asien           | 88                            | 81   | 74   | 70   | 71   | 87   | 92   | 86   | 99   | 106  |
| Europa          | 120                           | 127  | 118  | 118  | 117  | 125  | 132  | 129  | 146  | 138  |
| Mittlerer Osten | 164                           | 162  | 157  | 133  | 144  | 165  | 194  | 205  | 224  | 234  |
| Lateinamerika   | 193                           | 217  | 198  | 183  | 210  | 273  | 290  | 275  | 296  | 331  |

Quelle: IMF, World Economic Outlook, Washington, D. C., Oktober 1985 und Oktober 1986.

Nun ist unmittelbar einsichtig, daß solche absoluten Zahlen erst dann wirklich aussagekräftig sind, wenn sie zu anderen Größen in Beziehung gesetzt werden, beispielsweise zu denen der allgemeinen ökonomischen Leistungsfähigkeit oder dem Exportpotential eines Landes. Drei Verschuldungsindikatoren sollen daher vorgestellt werden:

1. Setzt man Auslandsverschuldung und Bruttosozialprodukt in Beziehung, so zeigt die Relation – wie in Tabelle 3 aufgeführt – auf, daß in den vergangenen zehn Jahren in allen Entwicklungsländern die Auslandsverschuldung wesentlich schneller gestiegen ist, als das Wachstum ihres aggregierten Sozialprodukts. Dem Jahr 1980 kommt dabei insofern eine besondere Rolle zu, als erst danach die fundamentalen Verschlechterungen eintraten. Während 1977 die Schulden gegenüber dem Ausland 25 % ausmachten, waren es 1987 immerhin schon 40 %. Dieses Phänomen betrifft alle Ländergruppen in mehr oder weniger gleichem Maße; trotzdem lassen sich Unterschiede feststellen: So sind die Länder des Mittleren Ostens – wie schon in den siebziger Jahren – besonders schlecht dran, gefolgt von Lateinamerika und Afrika.

2. Bezieht man die Schulden auf die Jahresexporte (Tab. 3), also auf die Fähigkeit, auf dem Weltmarkt zu verkaufen, so erhält man ein härteres Kriterium, das nicht auf die allgemeine Leistungsfähigkeit des Landes, sondern auf deren Kreditrückzahlungsfähigkeit abstellt. Hier zeigt sich, daß die Verschuldung bereits in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre den Export von Gütern und Dienstleistungen überstieg und daß also die Exporte nicht mit den

aufgenommenen Krediten Schritt halten konnten. Hier wird die schlechte Lage der lateinamerikanischen Länder besonders deutlich. Sie müßten die Exporte von mehr als drei Jahren zur Tilgung ihrer Auslandsschulden verwenden, die Staaten Asiens demgegenüber nur von einem Jahr.

3. Mit der *Schuldendienstquote*, die angibt, wieviel Prozent der Jahresexporte für *Tilgung* und *Zinsen* abgezweigt werden müssen, erhalten wir eine zusätzliche Informationsgröße. Wie aus der Tabelle 4 hervorgeht, konnte wiederum keine Region den vergleichsweise günstigen Schuldendienststand von Ende der siebziger Jahre aufrechterhalten. Während 1977 15 % der Exporte für Rückzahlungen und Zinsen aufzuwenden waren, ergab sich 1986 mit 26 % ein neues „Rekord-“, d. h. ein neues Belastungsniveau. Wiederum Hauptbelasteter mit weitem Abstand vor den anderen Regionen ist Lateinamerika, das fast jeden zweiten, durch Exporte erwirtschafteten Dollar an seine Auslandsgläubiger entrichten muß. Auch für den Mittleren Osten und Afrika sind die Quoten mit 35 bzw. 34 % recht hoch.

Für die außerordentliche Verschlechterung dieses Koeffizienten, in den Exporte, Tilgungen und Zinszahlungen jeweils eines Jahres eingehen, sind teilweise auch ungünstige Tilgungsstrukturen und hinter den Erwartungen zurückgebliebene Exportentwicklungen anzuführen. Wie noch zu zeigen sein wird, spielt neben der enormen Verschlechterung der Außenhandelspreise auch die Zinsentwicklung eine maßgebliche Rolle. 1977 hatten die Entwicklungsländer 15 Mrd. US-Dollar an Zinsen zu zah-

**Tabelle 4: Schuldendienst kapitalimportierender Entwicklungsländer**

|                                     | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981  | 1982  | 1983  | 1984  | 1985  | 1986  |
|-------------------------------------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Schuldendienst<br>in Mrd. US-Dollar | 39,4 | 56,4 | 74,7 | 89,2 | 111,4 | 124,4 | 112,1 | 127,8 | 130,2 | 137,2 |
| Zinsen in Mrd. US-Dollar            | 15,3 | 20,7 | 30,9 | 45,0 | 61,6  | 71,7  | 68,1  | 75,1  | 73,6  | 70,3  |
| Schuldendienstquote <sup>1)</sup> ) | 15,0 | 18,7 | 18,9 | 17,3 | 20,7  | 24,7  | 22,3  | 23,2  | 24,0  | 25,5  |
| Zinsquote <sup>2)</sup> )           | 5,8  | 6,9  | 7,8  | 8,7  | 11,4  | 14,2  | 13,5  | 13,6  | 13,6  | 13,0  |
| <b>Afrika</b>                       |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |
| Schuldendienstquote                 | 11,0 | 15,1 | 14,6 | 13,8 | 15,4  | 20,6  | 23,0  | 25,8  | 28,4  | 33,5  |
| Zinsquote                           | 4,3  | 5,3  | 5,9  | 5,4  | 6,3   | 9,0   | 9,6   | 10,5  | 10,9  | 14,4  |
| <b>Asien</b>                        |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |
| Schuldendienstquote                 | 8,1  | 10,1 | 9,0  | 8,2  | 9,6   | 11,3  | 10,9  | 11,9  | 12,7  | 13,1  |
| Zinsquote                           | 3,5  | 3,6  | 3,8  | 4,3  | 5,2   | 5,9   | 5,8   | 6,2   | 6,4   | 6,1   |
| <b>Europa</b>                       |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |
| Schuldendienstquote                 | 14,6 | 15,8 | 17,9 | 18,3 | 20,9  | 22,6  | 21,6  | 23,9  | 26,5  | 23,9  |
| Zinsquote                           | 5,0  | 5,7  | 6,4  | 8,4  | 11,5  | 12,4  | 11,3  | 11,6  | 12,0  | 10,8  |
| <b>Mittlerer Osten</b>              |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |
| Schuldendienstquote                 | 17,5 | 14,0 | 15,8 | 17,3 | 21,1  | 26,4  | 26,4  | 28,9  | 31,7  | 34,6  |
| Zinsquote                           | 8,5  | 5,8  | 6,4  | 8,8  | 11,8  | 16,9  | 16,6  | 17,4  | 18,1  | 17,0  |
| <b>Lateinamerika</b>                |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |
| Schuldendienstquote                 | 28,2 | 38,2 | 39,4 | 33,7 | 41,2  | 50,6  | 41,9  | 41,1  | 40,3  | 46,0  |
| Zinsquote                           | 10,5 | 14,1 | 16,8 | 18,5 | 24,4  | 32,0  | 30,6  | 29,6  | 28,9  | 27,7  |

1) Tilgung und Zinsen in Prozent der Jahresexporte. 2) Zinszahlungen in Prozent der Jahresexporte.

Quelle: IMF, World Economic Outlook, Washington, D. C., Oktober 1985 und Oktober 1986, entnommen aus: M. Holthus, Die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer, Bonn 1987, S. 14.

len, 1986 bereits 70 Mrd. US-Dollar. Das bedeutet, daß 13 % aller Exporte für den Zinsendienst (Zinsquote) aufzubringen sind (1977 6 %). Die herausragende Bedeutung der Zinsentwicklung wird auch dadurch ersichtlich, daß sich allein im Jahre 1980 die Zinslast um 50 % erhöhte, und seit jenem Jahr nicht mehr die Tilgungen, sondern die fälligen Zinszahlungen das größte Loch in die Devisenkasse der Entwicklungsländer reißen.

Sowohl der vorhergehende Aspekt der ungeheuer gestiegenen Zinsbelastung wie auch die Genese der Verschuldungskrise werden erst mit einem Blick auf die Gläubigerstruktur verständlich. Eine Analyse dieser Struktur, die zwischen staatlichen Kreditgebern und privaten Geschäftsbanken unterscheidet, läßt erkennen, daß in den letzten 20 Jahren die Gläubigergruppe „Geschäftsbanken“ eine herausragende Stellung angenommen hat, und zwar unter folgenden vier Hauptaspekten:

– Die strukturellen Verschiebungen in der Kreditgeberstruktur stellen bereits in den siebziger Jahren den herausragenden Wandel dar. Vor der Ölpreisexlosion des Jahres 1974 war der Banken-Anteil

an der Entwicklungsländer-Finanzierung mit ca. 50 % noch „bescheiden“. Dann jedoch – mit dem sogenannten Dollar-Recycling und dem Aufbau einer Auslandskreditstrategie der Banken – erhöhte sich deren Bedeutung kräftig. Sie ist noch weitaus höher zu veranschlagen, als aus dem bloßen Anteil von 65 % hervorzugehen scheint.

– Die zweite Besonderheit: Die Geschäftsbanken haben ihr gewachsenes Engagement nicht gleichmäßig verteilt, sondern auf einzelne Länder bzw. Kontinente wegen erwarteter unterschiedlicher Entwicklungspotentiale konzentriert. „Profitiert“ haben von dieser Kreditpolitik vor allem die relativ reichen Länder Lateinamerikas. Bei diesen Hauptschuldern entfallen mehr als 70 % auf private Kredite; bei den ärmeren Entwicklungsländern Afrikas sank diese Quote stetig von 32 % (1973) auf unter 20 %. Bei ihnen erhöhte sich demzufolge der Anteil staatlicher Kredite mit konzessionären, d. h. mit Zuschuß-Elementen.

– Die dritte strukturelle Eigenart: Die Ausleihungen sind bei einzelnen Banken bzw. Banken einzel-

**Tabelle 5: Kredite deutscher Banken an Entwicklungsländer (in Mrd. DM)**

|   | 1982 | 1983 | 1984  | 1985  | 1986  | 1987  |
|---|------|------|-------|-------|-------|-------|
| Entwicklungsländer <sup>1)</sup><br>insgesamt | 70,5 | 81,0 | 122,3 | 120,2 | 124,1 | 129,4 |
| Afrika insgesamt                              | 7,5  | 8,5  | 9,2   | 9,8   | 10,4  | 10,8  |
| Ägypten                                       | 2,2  | 2,7  | 3,0   | 3,3   | 3,5   | 3,6   |
| Lateinamerika insgesamt                       | 21,2 | 23,6 | 44,6  | 42,0  | 37,4  | 35,2  |
| Argentinien                                   | 3,4  | 4,0  | 7,6   | 7,6   | 7,2   | 7,1   |
| Brasilien                                     | 6,7  | 7,8  | 15,2  | 15,0  | 14,0  | 13,6  |
| Chile   | 1,3  | 1,4  | 2,6   | 2,5   | 2,0   | 1,6   |
| Kolumbien                                     | 0,8  | 0,8  | 1,0   | 1,1   | 1,2   | 1,2   |
| Mexiko  | 4,6  | 5,6  | 11,1  | 9,4   | 7,5   | 6,6   |
| Peru  | 0,7  | 0,7  | 1,0   | 1,1   | 1,1   | 1,1   |
| Venezuela                                     | 4,1  | 3,7  | 6,1   | 5,2   | 4,1   | 3,5   |
| Asien/Ozeanien                                |      |      |       |       |       |       |
| Indien  | 4,3  | 4,6  | 5,0   | 5,4   | 5,8   | 5,8   |
| Südkorea                                      | 1,5  | 2,0  | 3,4   | 2,6   | 2,5   | 1,9   |

Bei der vorliegenden Statistik handelt es sich um aggregierte Zahlen, die sich aus verschiedenen Tabellen der Deutschen Bundesbank zusammensetzen, und zwar a) Forderungen und Verbindlichkeiten inländischer Kreditinstitute gegenüber einzelnen Ländern, b) Forderungen und Verbindlichkeiten der Auslandsfilialen inländischer Kreditinstitute gegenüber wichtigen Ländern und Ländergruppen und c) Forderungen und Verbindlichkeiten der Auslandstöchter inländischer Kreditinstitute gegenüber Ländern und Ländergruppen. Zu beachten ist, daß die Zeitreihe der Forderungen und Verbindlichkeiten der Auslandstöchter erst mit dem Jahr 1984 beginnt.

<sup>1)</sup> Entwicklungsländer ohne OPEC-Staaten.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 3, Zahlungsbilanzstatistik, Nr. 6, Frankfurt 1988.

ner Länder in besonderer Weise konzentriert. Auffällig ist das herausragende Kreditengagement von Banken aus den USA. Ihre Ausleihungen gerade an die Problemländer Lateinamerikas übersteigen oftmals ein Vielfaches ihres Eigenkapitals<sup>2)</sup>. Für die Kredite deutscher Banken (vgl. Tabelle 5) läßt sich nicht annähernd die gleiche Konzentration feststellen. So betragen 1984 die US-Kredite an Brasilien und Mexiko das Siebenfache der Ausleihungen deutscher Banken.

– Viertens wirkt sich die exponierte Stellung der Banken über die Kreditformen auch auf den Schuldendienst aus, denn den Kreditverträgen liegen in wachsendem Maße variable Zinssätze zugrunde. Sie passen sich automatisch den internationalen Zinsentwicklungen an. Das Schuldenregime vieler Entwicklungsländer war nicht nur wegen der gestiegenen Auslandsschuld, sondern vor allem wegen dieser Zinsklauseln, die die internationale Zinsexplosion zu Beginn der achtziger Jahre sofort mit vollzogen, überfordert.

## II. Ursachen und Teufelskreise der Verschuldungskrise

Die Literatur zum Komplex der Ursachen der Verschuldungskrise liefert ein verwirrendes Bild – und das ist nicht verwunderlich, weil zumindest implizit mit der Benennung von Hauptgründen und nachgeordneten Ursachen Verantwortlichkeiten für Ent-

stehung und Entwicklung der Verschuldungsproblematik zugeteilt werden. Dieses Spiel funktioniert nach den bekannten Regeln vom „Schwarzen Peter“ und wird perfekt beherrscht; es hilft aber kaum, verantwortliche Konzepte zur kurz- oder

<sup>2)</sup> Vgl. M. Holthus, Die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer, in: Ministerium für wirtschaftliche Zusam-

menarbeit (Hrsg.), Materialien Nr. 76, Bonn 1987, S. 15 ff.

langfristigen Bewältigung anstehender Liquiditäts- oder Verschuldungsprobleme zu präsentieren. Im folgenden sollen die Ursachen nach ihrer zeitlichen Entstehung dargestellt werden.

Umfang und Struktur von Krediten an Entwicklungsländer stehen vielfach im Zusammenhang mit den jeweils gültigen „Entwicklungstheorien“. In den fünfziger und sechziger Jahren wurden zunächst überwiegend reine Entwicklungshilfekredite zur Überwindung der Unterentwicklung vergeben. In den sechziger Jahren setzte dann eine geographische Umverteilung von Investitionen und industrieller Produktion zugunsten der Entwicklungsländer ein. Banken fühlten sich aufgerufen, diesen Verlagerungsprozeß durch Direktinvestitionen mit zusätzlichen Finanzierungen zu begleiten. Als die Bedeutung von Direktinvestitionen in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre bereits wieder abebbte, verselbständigte sich der Finanzierungsprozeß durch die Banken. „Mittel- und langfristigen Bankkrediten als wesentliche Finanzierungsquelle des Industrialisierungsprozesses mit Schwerpunkt in den lateinamerikanischen, südeuropäischen und ostasiatischen Schwellenländern“<sup>3)</sup> wurde fortan ein gewisser Vorzug vor Entwicklungshilfekrediten und Direktinvestitionen gegeben, weil sie einfacher zu beziehen und flexibler nach den eigenen Vorstellungen der Entwicklungsländer einsetzbar waren. Mit dieser Philosophie wachsenden Kapitaltransfers ging es in die siebziger Jahre, ohne daß die aus dem damaligen Verschuldungswachstum resultierenden Schuldendienstverpflichtungen als Gefährdung dieses Entwicklungskonzeptes angesehen wurden. Die jahresdurchschnittliche Neuverschuldung der Entwicklungsländer stieg dabei von Jahrzehnt zu Jahrzehnt von 15 auf über 20%.

Mit der *Ölpreispolitik der OPEC-Staaten 1973/74* trat der wichtigste *externe Faktor* auf. Die meisten Entwicklungsländer — zurecht als Optionsempfänger mit geringen außenwirtschaftlichen Handlungsspielräumen bezeichnet —<sup>4)</sup>, konnten die in die Höhe geschwellten Ölrechnungen nicht durch entsprechendes Exportwachstum ausgleichen. Sie entschieden sich in ihrer Aufbauetappe nicht dafür, die *terms of trade*-Verluste durch Drosselung der Inlandsnachfrage aufzufangen. Vielmehr hielten sie an ihrer kreditfinanzierten Entwicklungspolitik fest und glichen die gewachsenen Leistungsbilanzdefizite durch entsprechende Kreditaufnahmen auf den internationalen Kapitalmärkten aus. Für die Zeit zwischen 1973 und 1980 läßt sich folglich die höchste durchschnittliche Kreditwachstumsrate feststellen. Die Entscheidung für eine forcierte Verschul-

dung wurden den Entwicklungsländern aus vier Gründen leicht gemacht:

Erstens präsentierte sich ihnen ein neuer internationaler Bankenmarkt, der durch die Ölüberschüsse der OPEC-Staaten vor Liquidität überquoll und der nach Anlage auch in Ländern der Dritten Welt suchte.

Zweitens kam hinzu, daß die hohe Liquidität der Banken einen derartigen Anlagedruck erzeugte, daß die Zinsen kontinuierlich sanken, bis schließlich sogar negative Kapitalzinsen für die meisten Entwicklungsländer vorherrschten.

Drittens darf nicht übersehen werden, daß aufgrund des hohen Wettbewerbs zwischen den Banken den Entwicklungsländern mehr Kaufkraft zur Verfügung gestellt wurde, als dem Bankensektor durch den Recycling-Prozeß der Petro-Dollar zufloß.

Der vierte Faktor, der den Entwicklungsländern die Verschuldung leicht machte, war die ungewohnte Geschwindigkeit, Kapital zu erhalten, und außerdem die ungewöhnlich hohen Beträge, die über die Bildung von Banken-Konsortien möglich wurden.

Die verschuldungsintensive Anpassungsstrategie, von der in den siebziger Jahren zunächst immer nur deren Vorteile herausgehoben wurden und die in der Tat den Entwicklungsländern eine wachsende weltwirtschaftliche Integration — bei allerdings ebenfalls zunehmenden Handelsbilanzdefiziten — ermöglichte, ging dann Ende der siebziger, Anfang der achtziger Jahre ohne deutliche Übergangsformen in die bis heute anhaltende Verschuldungskrise über. Dazu trugen verschiedene, wiederum externe Faktoren bei. Ausgangspunkt waren zunächst wieder die *Ölpreise*. Die zweite Ölpreishausse der OPEC-Staaten erzwang erneut außenwirtschaftliche Anpassungen bei Entwicklungs- wie Industrieländern, die ihrerseits die Entwicklungsländer vor neue Herausforderungen stellten. Charakteristisch für diese Phase ist das Zusammenfallen mehrerer Gründe, zu denen vor allem gehören:

— Der zweite Ölpreisschock und vor allem die daraufhin in den USA verfolgte Wirtschaftspolitik mit dem scharfen Wechsel von der Zins- zur Geldmengensteuerung führten zwischen 1979 und 1983 zu einer *weltwirtschaftlichen Rezession*, die die ausländische Nachfrage nach Exportprodukten der Entwicklungsländer in einer Zeit sinken ließ, als diese Länder von Ausfuhrsteigerungen Entlastung zur Bezahlung der gestiegenen Ölimportrechnungen hätten erwarten können.

— Die sinkenden Exportchancen der Entwicklungsländer wurden zudem durch einen weiteren *Verfall der Rohstoffpreise* verstärkt.

— Hinzu kam, daß sich in den Industrieländern im Verlauf der Rezession ein neuer *Protektionismus* breit machte, der die Defizite in den Handelsbilan-

<sup>3)</sup> V. Büttner, Ressourcentransfer und externe Verschuldung, in: P. Opitz (Hrsg.), *Die Dritte Welt in der Krise*, München 1984, S. 147 f.

<sup>4)</sup> Vgl. V. Büttner (Anm. 3), S. 149.

zen der Länder der Dritten Welt weiter ansteigen ließ.

— Diese den Außenhandel der Entwicklungsländer begrenzenden Faktoren wirkten sich deshalb so verheerend aus, weil gleichzeitig die an die internationalen Gläubiger zu zahlenden *Zinsrechnungen* in astronomische Höhen kletterten. Ausgangspunkt für die scharfe Zinswende mit einer schnellen Abkehr von den negativen Realzinsen war die im Herbst 1979 in den USA einsetzende Anti-Inflationspolitik. Der repräsentative Zinssatz für 6-Monatsgelder unter Banken (LIBOR) stieg in London auf die historische Höchstmarke von 17 % im Jahre 1981. In dieser Zeit bekamen die Entwicklungsländer die negativen Folgen der bisherigen Finanzierungspraxis zu spüren. Ein Großteil der Kreditverträge enthielt nicht feste, sondern variable Zinssätze, die sich Monat für Monat nicht nur auf die neuen Kreditverträge, sondern ebenfalls auf den Gesamtbestand der Verschuldung auswirkten. Die Zinsrechnungen stiegen ständig an — bis dieser Posten zur wichtigsten Ausgabengröße in den Leistungsbilanzen der Entwicklungsländer wurde.

Neben diesen externen Faktoren, die zur Verschuldungskrise führten, sind *interne Faktoren* nicht minder wichtig. Objektive externe Erschütterungen gingen oftmals, jedoch nicht immer einher mit wirtschaftspolitischem Fehlverhalten in den Entwicklungsländern selbst. So wird angeprangert, daß importiertes Kapital in zweifelhafte Industrieprojekte geflossen ist, oder es schlichtweg konsumiert und nicht zum Aufbau besserer Wirtschaftsstrukturen verwendet wurde. Auch Rüstungsausgaben sollen mit ausländischem Fremdkapital finanziert worden sein. Über diese Beispiele hinaus wird der staatlichen Haushaltspolitik vieler Empfängerländer ein zu großzügiges Ausgabengebahnen, eine zu lockere Geldpolitik und eine falsche Wechselkurspolitik vorgehalten, die ihrerseits Fehlleitung von Ressourcen, galoppierende Inflation und eine Verschlechterung der Leistungsbilanzen zur Folge hatten. Aus den wachsenden wirtschaftspolitischen, vor allem außenwirtschaftlichen Widersprüchen resultierte schließlich eine unglaublich umfangreiche Kapitalflucht, die in manchen Jahren zuweilen die Hälfte der entsprechenden Kapitalimporte der Entwicklungsländer ausmachte<sup>5)</sup>.

Wirtschaftspolitische Eigenarten in den Ländern der Dritten Welt und das kombinierte Auftreten externer Schock-Faktoren über mehrere Jahre stellten seit 1980 ein explosives Gemisch für den Ausbruch einer weltweiten Verschuldungskrise dar. Faktisch ist diese Krise spätestens seit dieser Zeit existent; daß sie sich knapp drei weitere Jahre „un-erkannt“ weiter entwickeln konnte und die Explosion erst im Sommer 1982 mit der offen erklärten

Zahlungsunfähigkeit Mexicos eintrat, hängt größtenteils mit der *Verfassung des internationalen Bankenmarktes* zusammen.

Zunächst gilt es einmal festzuhalten, daß die international agierenden Banken für die Entwicklungsländer bis 1982 eine immer größere Bedeutung erlangten; daß sie beispielsweise bis zu 70 % der Finanzierung der Leistungsbilanzdefizite der Entwicklungsländer übernahmen. Es stellt sich daher die Frage, ob die Banken als Hauptakteure die schon vor 1982 bestehende Überschuldung vieler Entwicklungsländer nicht erkannt haben oder ob sie sich nur nicht aus den Fesseln des international vernetzten Bankensystems und aus seiner auf Expansion setzenden Philosophie befreien konnten.

Warum die internationalen Großbanken, insbesondere die US-Banken, ihre Expansionspolitik der siebziger Jahre bis 1982 fortsetzten, liegt an einem vielschichtigen Komplex von Gründen: Sie verdienten alle exzellent und wollten es weiter tun. Ihr Verhalten wurde durch die Konkurrenz, die ebenfalls an ihrer Kreditvergabepolitik festhielt bzw. sie sogar ausbaute, sowie durch die eigene gute Liquiditätslage, nicht jedoch durch Rentabilitätsüberlegungen geprägt. Kreditwürdigkeitsprüfungen wurden nur vereinzelt vorgenommen; dort, wo sie von den Stabsabteilungen vorgenommen wurden, wurden diese Analysen mit dem Hinweis auf den internationalen Wettbewerb vielfach als Ärgernis abgetan. Manche Banken mögen auch an öffentliche Hilfen bei plötzlichen Schieflagen geglaubt haben<sup>6)</sup>. Jede Bank hatte sicherlich ihre besondere Interessenlage — gemeinsam ist allen, daß sie insgesamt immer mehr Kredite an Entwicklungsländer vergeben „mußten“, obgleich sich deren Überschuldung abzeichnete bzw. sie sogar — wie im Falle Polens<sup>7)</sup> — bekannt war. Dazu zwangen zwei Gründe: Erstens hätten die Entwicklungsländer ohne diese Neukredite die fälligen Zinsen an die Banken viel früher nicht zahlen können. Hinzu kam, daß die Banken Anfang der achtziger Jahre immer noch fürchteten, aufgrund der scharfen Konkurrenz Marktanteile im Auslandskreditgeschäft mit Ländern der Dritten Welt zu verlieren.

Im Ergebnis läßt sich sagen, daß zu lange zu viele Kredite vergeben wurden, und daß die Banken das Ruder zu spät zu heftig herumwarfen. Dieses Phänomen war 1981 bereits hinsichtlich Polen zu beobachten, ebenso der sogenannte Domino-Effekt, der besagt, daß sich Zahlungsunfähigkeit von Land zu Land überträgt und daß deswegen aufgrund der Illiquidität eines Hauptschuldners auch Kapitalströme

<sup>6)</sup> Vgl. M. Holthus (Anm. 2), S. 31 f.

<sup>7)</sup> Vgl. K. Schröder, Zur gegenwärtigen Problematik der Finanzbeziehungen zwischen Ost und West, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen 1982, sowie Die Ost-West-Finanzbeziehungen nach der Krise der Jahre 1981–1983, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen 1985.

<sup>5)</sup> Vgl. S. Erbe, The Flight of Capital from Developing Countries, in: *Intereconomics*, 20 (1985) 6, S. 271 ff.

für die Nachbarländer unterbrochen werden oder sogar in Kapitalrückzugsaktionen umschlagen. Einige Zahlen machen diese „Ruder-Politik“ deutlich: Während zwischen 1980 und 1982 Ausleihungen von jeweils 40 Mrd. US-Dollar neue Rekordmarken kennzeichneten, erhielten die Hauptschuldnerländer 1983 nur noch 11 und 1984 nurmehr 5 Mrd. US-Dollar. 1985 war es dann soweit und die Schuldnerländer wurden ihrerseits zu Kapitalexporthoren<sup>8)</sup>. Die Deutsche Bundesbank stellt für dieses Phänomen, das seit 1985 fortbesteht und

das die schon beschriebenen Deformationen eher verschärfte, denn abbaute, fest: „Der in dieser Entwicklung zum Ausdruck kommende Rückzug der internationalen Banken aus dem Kreditgeschäft erscheint insofern verständlich, als etliche Institute — vor allem in den USA, aber auch in all den anderen Industrieländern — gegenüber bestimmten Schuldnerländern Risiken eingegangen waren, die in keinem vertretbaren Verhältnis zu ihren gesamten Aktivitäten und insbesondere zu ihrer Eigenkapitalbasis standen<sup>9)</sup>).

### III. Der Ausbruch der internationalen Zahlungskrise

Nach den weltwirtschaftlichen Umbrüchen und den strukturellen Anpassungsschwächen bzw. Anpassungsunmöglichkeiten stellte sich 1982 auf den internationalen Kapitalmärkten eine allgemeine Vertrauenskrise ein. Sie wurde ausgelöst durch das Schuldenmoratorium Mexikos, dem schon die Zahlungsunfähigkeit Polens und die Finanzprobleme Argentiniens (Falkland) vorausgegangen waren. Als nach dem Ölexportland Mexiko mit Brasilien ein weiterer Großschuldner seinen internationalen Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen konnte und diesem dann Länder wie Bolivien, Chile, Ekuador, Uruguay, Peru, Nigeria, Jugoslawien, Venezuela und die Philippinen folgten, konnte ein internationaler Finanzkollaps nicht mehr ausgeschlossen werden. Die Annahme eines Zusammenbruchs der internationalen Finanzbeziehungen gründete sich nicht nur auf die Höhe der Auslandsverpflichtungen der Hauptschuldner, sondern gleichfalls auf die ungewöhnliche Konzentration der Ausleihungen bei US-Banken und die aufgrund starker internationaler Kreditverflechtung bestehende Gefahr der Kettenreaktion, die davon ausgeht, daß eine illiquid gewordene Bank die andere in einen Krisenstrudel hineinzieht.

Für die 1982 einsetzende Zuspitzung der schlagartig gesunkenen Zahlungsfähigkeit vieler Entwicklungsländer lassen sich mehrere Belege anführen:

1983 konnten 21 Länder ihren Schuldendienstverpflichtungen nicht nachkommen (1980 drei, 1976 ein Land), und umgeschuldet werden mußten Fälligkeiten in Höhe von 46 Mrd. US-Dollar. Davon entfielen 35 Mrd. US-Dollar auf Tilgungsverpflichtungen bei privaten Banken und 11 Mrd. US-Dollar auf staatliche Gläubiger. Die Banken mußten allein für Mexiko 19 Mrd. US-Dollar umschulden und diese allgemeine Entwicklung ging — wie zu zeigen ist — weiter.

In den Prozeß zur Vermeidung eines Finanzkollaps griffen neben den privaten und staatlichen Gläubigern auch Regierungen, Zentralbanken und internationale Finanzorganisationen wie IWF, Weltbank und Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) ein. 1982 spielte gerade die BIZ als Krisenmanager, Koordinator und Geldgeber eine überaus wichtige Rolle. Als etliche Länder immer mehr in Zahlungsverzug gerieten, ihre Währungsreserven gering waren und Banken ihre freiwillige Kreditvergabe Zug um Zug einschränkten, sprang die BIZ mit sogenannten Bridging Credits (1982: 9 Mrd. US-Dollar)<sup>10)</sup> ein, um einen allgemeinen Zusammenbruch zu vermeiden und den Gläubigern Zeit für angemessene eigene Reaktionen zu ermöglichen. Trotz zurückgehender Summen dieser Bridging Credits seit 1982 blieb die Funktion der BIZ als internationaler Finanz-Feuerwehr erhalten.

### IV. Internationales Krisenmanagement

Das Hauptinstrument für das 1982 einsetzende Krisenmanagement waren die sogenannten Umschuldungen, unter denen Kreditverträge zwischen (einer Gruppe von) Gläubigern und einem Schuldner

zu verstehen sind. Diese Technik, mit der die fälligen Tilgungen des Schuldners einfach in die Zukunft verlagert werden (Schuldenstreckung), reduzierte die Crash-Gefahr, weil der Schuldner seine knappen Devisen auf die Zahlung der fälligen Zinsen konzentrieren konnte und die Gläubiger diese Forderungen nicht sofort als uneinbringlich abschreiben mußten.

Mit den Umschuldungen konnte die zunächst notwendige Atempause gefunden werden, um über das

<sup>8)</sup> Vgl. IMF, International Capital Markets, Developments and Prospects, Washington, D. C., Jan. 1988, S. 25.

<sup>9)</sup> Deutsche Bundesbank, Entwicklung und Stand der internationalen Verschuldung, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Januar 1987, S. 42.

<sup>10)</sup> Vgl. IMF (Anm. 8), S. 54.

Phänomen der Verschuldungskrise und seine Bewältigung nachdenken zu können. Die privaten Gläubiger (Banken) sowie die staatlichen Gläubiger, die im sogenannten Pariser Club organisiert sind, verhandeln mit den Schuldnern über die anstehenden Umschuldungen jeweils separat. Die Umschuldungspraxis hat sich im Laufe der Zeit geändert, mehrere Umschuldungsphasen lassen sich unterscheiden. Obgleich die Vielfalt der Umschuldungstypen zugenommen hat, kamen nichtsdestoweniger immer deutlichere Zweifel an der Richtigkeit dieser Umschuldungsstrategie auf.

In der ersten Stufe der Umschuldungspolitik der Jahre 1982/83 erwachsen die Umschuldungsbedingungen der Schock-Reaktion der Banken auf die Zahlungskrise. Die jeweiligen Fälligkeiten, meistens die eines Jahres, wurden auf einen Zeitraum von bis zu acht Jahren gestreckt. Der Zinsaufschlag (Spread) erreichte mit 2 bis 2,25 Prozentpunkten über LIBOR Rekordhöhen und Strafzins-Charakter. Außerdem hatten die Schuldner saftige Umschuldungsgebühren zu entrichten.

Kurzfristiges Krisenmanagement herrschte ebenfalls in der Phase 2 (1984/85) vor. Für die zahlungsunfähigen Länder wurden lediglich die Zinsaufschläge und Gebühren langsam reduziert, die Umschuldungszeiten verlängert und man begann, die Fälligkeiten gleich mehrerer Jahre (Multi Year Rescheduling Agreement – MYRA) neu zu gestalten.

Der Schritt von der kurzfristigen Krisenbewältigung zur langfristigen Schuldenkonsolidierung begann dann in der Phase 3 1986/87 bei Mexiko mit einer Umschuldungszeit von 20 Jahren, sehr niedrigem Zinsaufschlag, Fortfall der Gebühren und erstmalig der Gewährung von an Referenzgrößen (Ölpreis bzw. Wachstumsrate des Sozialprodukts) gekoppelten Neu-Krediten (fresh money). Durch diesen „bahnbrechenden“ Modus, der „Wachstumsfazilitäten“, Schuldendiensterleichterungen, eine modifizierte Auflagenpolitik des IWF, Strukturkredite der Weltbank und Garantien für die Geschäftsbanken enthält, sollte den Entwicklungsländern ein allmähliches Herauswachsen aus der Zahlungsunfähigkeit ermöglicht werden.

Auf der jetzigen, bislang letzten Stufe der Umschuldungspolitik wird der Wechsel von der „Schuldenstreckung mit Schuldendiensterleichterungen“ zum „Schuldenerlaß durch Schuldenumwandlung“ versucht. Dieses Konzept des Schuldenmanagements trägt der Einschätzung Rechnung, daß trotz vielfältiger Umschuldungsbemühungen ein wirklicher Durchbruch in der Verschuldungskrise nur durch den Abbau der Auslandsschulden möglich wird. Lösungsansätze dieser Art werden mehr und mehr erprobt, beispielsweise durch Schuldenumwand-

lung und den Rückkauf von Schulden mit Abschlag, wie er auf den sogenannten Sekundärmärkten gilt.

Bei der Schuldenumwandlung in Inlandswährung wird eine Auslandsschuld in eine auf die Inlandswährung des Schuldnerlandes lautende Obligation bzw. in eine Unternehmensbeteiligung getauscht. Der Umfang solcher Schuldenkonversion betrug 1987 4 Mrd. US-Dollar, seit 1984 8 Mrd. US-Dollar; Chile konnte auf diese Weise sogar 26 % seiner Bankenschulden tilgen<sup>11)</sup>.

Das Modell „Schuldenerlaß durch Schuldenumwandlung“ entspricht dem neuen Mexican Debt Plan<sup>12)</sup>. Im Frühjahr 1988 gelang diesem Land eine ansehnliche Rückkaufoperation: Durch den Einsatz von 2,7 Mrd. US-Dollar Devisenreserven konnten Bankschulden von rd. 4 Mrd. US-Dollar zurückgekauft werden. Diese Schuldentausch- und Schuldentilgungsaktion war möglich durch einen Forderungsverzicht der Banken im Umfang von 23 bis 37 % (Abschlagsquote) auf den ausstehenden nominalen Kreditbetrag.

Die zweite wichtige Stabilisierungskomponente bezieht sich nicht auf die Schuldner-, sondern auf die Gläubigerseite. Durch Veränderung verschiedener Bausteine der Bankensysteme einzelner wichtiger Gläubigerstaaten wurde nach langem Zögern endlich ein Prozeß in Gang gesetzt, der die aus der Verschuldungskrise resultierenden Herausforderungen aufzufangen trachtete. Die offizielle Unterstützung einflußreicher Gläubigerstaaten wie USA, Japan und Großbritannien beispielsweise durch besondere Abschreibungs- bzw. Rückstellungsregeln für zweifelhafte Forderungen bei den Geschäftsbanken war eine elementare Vorbedingung zur praktischen Umsetzung dieses neuen Schuldensanierungs-Versuches. Gleichzeitig stellten diese Maßnahmen auf der Gläubigerseite eine bedeutsame Ergänzung zur Verbesserung der Struktur der Bankbilanzen durch Kapitalaufstockung und dosierte Abschreibungen dar.

Noch kann angesichts der kurzen Erfahrungszeit mit solchen Operationen nicht von einem tragfähigen Konzept überzeugender Lösungsansätze gesprochen werden, denn dafür sind noch zu viele andere Unsicherheitsfaktoren im Spiel. Gleichwohl wird immer deutlicher, daß das Krisenmanagement der Gläubigerländer nicht mehr an Modellen zur Schuldenreduzierung der Entwicklungsländer vorbeikommt.

<sup>11)</sup> Vgl. Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, 58. Jahresbericht, Basel 1988, S. 151.

<sup>12)</sup> Vgl. Mexican Debt Plan: The Unspeakable Has Now Been Spoken, in: International Herald Tribune, 2./3. 1. 1988.

## V. Die Bilanz nach sechs Jahren Krisenmanagement

Zieht man nach sechs Jahren Umschuldungspraxis Bilanz, so kommt man nicht umhin festzustellen, daß die Verschuldungslage vieler Entwicklungsländer nach wie vor prekär geblieben ist. Das kurzfristige Umschuldungsziel der Vermeidung eines weltweiten Finanzkollaps konnte zwar erreicht werden; die Methoden des bisherigen Krisenmanagements stoßen jedoch nicht bis ins Zentrum der Verschuldungsproblematik vor und lassen deshalb kein Erreichen des langfristigen Ziels — nämlich die Wiederherstellung der internationalen Kreditwürdigkeit zumindest der Hauptschuldnerländer — erkennen.

Neben dieser „monetären“ Komponente ist zu beachten, daß sich die außenwirtschaftliche Position der Entwicklungsländer in der Weltwirtschaft seit 1982 nicht entscheidend verbessert hat. Mit der außergewöhnlichen Verbesserung ihrer Leistungsbilanzen zwischen 1982 und 1985 zeigten diese Länder ihre Bereitschaft zur außenwirtschaftlichen Sanierung; aber diese Anpassung konnte nicht dauerhaft durchgehalten werden. Die politische und ökonomische Verfassung vieler Länder der Dritten Welt bleibt mit wieder gestiegenen Inflationsraten, abnehmenden Investitionen und geringerem Wachstum labil; ihre wirtschaftliche Sanierung steht noch an, gelöst zu werden. Sie konnte bisher nicht gelingen, weil die aufgezeigten strukturellen Ursachen weitgehend fortbestehen, weil eine harte außenwirtschaftlich orientierte Austeritätspolitik politisch nicht durchsetzbar ist und vielfach Demokratisierung vor Schuldendienst rangiert. Weil ihre Kreditwürdigkeit weiterhin angeschlagen ist, ziehen sich die Banken am liebsten aus dem Geschäft zurück und können nur über politischen Einfluß, insbesondere des IWF, zu „künstlicher“, d. h. unfreiwilliger Kreditvergabe bewegt werden. Neben der Überschätzung der Anpassungsfähigkeiten der Entwicklungsländer und der Kooperationsbereitschaft der Banken ist ferner zu erwähnen, daß dem IWF Mängel in seinen Konzepten vorgehalten werden und daß die zentralen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen viel zu optimistisch beurteilt wurden<sup>13)</sup>.

Versuche zur Politisierung der Verschuldungskrise hat es mit der Gründung der sogenannten Cartagena-Gruppe gegeben, in der sich 1984 zwölf lateinamerikanische Länder zusammengefunden haben, aber mit geringem Erfolg: Erstens weil die Großschuldner Brasilien, Mexiko und Venezuela sich von einer gemeinsamen Schuldenkartell-Strategie

nichts versprochen, und zweitens, weil der Baker-Plan (benannt nach dem US-Finanzminister) 1985 neue Mittel an 15 hochverschuldete Länder versprach<sup>14)</sup>. Dieser Plan, der unrealistischerweise von einer 100%igen Tilgungsmöglichkeit der Schulden der Entwicklungsländer ausging und nur teilweise realisiert wurde, hat nicht zur Überwindung der Krise beigetragen und ist überholt; er hat lediglich die Brüchigkeit des Schuldenmanagements verdeckt, sie jedoch nicht beseitigt.

Perus waghalsige Zahlungsverweigerung im Jahre 1985 war, für sich genommen, keine ernsthafte Herausforderung für seine Gläubiger. Doch wenn Schuldendienstbegrenzung ansteckend wirkt bzw. Großschuldner Zahlungsverweigerungen aussprechen, um nicht auszubluten, sieht die Sache anders aus; so war es ein Warnsignal, als Brasilien Anfang 1987 eine Notbremsung machte und ein einseitiges Zinsmoratorium verfügte sowie außerdem noch den IWF als Umschuldungskordinator ablehnte.

Eine neue Zuspitzung der Verschuldungskrise stand damit ins Haus. Neue Zerreißproben ähnlich spektakulärer Art können wieder bei einem einzelnen Land oder generell für alle Schuldner auftreten — beispielsweise, wenn die Zinsen vom jetzt relativ niedrigen Niveau wieder deutlich steigen und mithin ebenfalls die Schuldendienstbelastungen für alle Entwicklungsländer zunehmen.

Nach der Zuspitzung mit Brasilien Anfang 1987 tendiert die Lage zwischen den Banken und den Regierungen der Entwicklungsländer dazu, „einer mehr konstruktiven Haltung zu weichen“<sup>15)</sup>. Dieser atmosphärische Trend kann nicht verdecken, daß die Verschuldungskrise nicht gelöst ist, unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen die nächste Zerreißprobe vorprogrammiert ist und es deshalb gilt, ein neues Fundament zu schaffen.

Die endlose Finanzierung der Zinszahlungen zahlungsunfähiger Entwicklungsländer ist aufzugeben, weil sie nur die Verschuldung erhöht und die Schuldendienstkraft der Länder der Dritten Welt weiter schwächt. Demgegenüber sollten die finanzielle Belastbarkeit der Schuldner und ihre Schuldendienstverpflichtungen in Einklang gebracht werden. Nach dem Prinzip der Einzelfallregelung wäre ein mehrstufiges Programm zum partiellen Schuldenerlaß zu entwickeln. Die Voraussetzungen dafür sind — auch in den USA — mehr und mehr erfüllt.

<sup>13)</sup> Vgl. V. Büttner, Zwischen Krisenmanagement und Vergleichslösung, in: Vereinte Nationen, (1987) 4, S. 131 ff.

<sup>14)</sup> Vgl. M. Holthus (Anm. 2), S. 39 f.

<sup>15)</sup> Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (Anm. 11), S. 155.

# Hintergründe der internationalen Schuldenkrise

## I. Welche Krise: des Dollar oder der Dritten Welt?

Was die Schuld an der Schuldenkrise betrifft, beschuldigt jeder jeden: die Erste die Dritte Welt, ihr Kreditvertrauen mißbraucht zu haben durch Fehlplanung, Mißwirtschaft, Korruption; die Dritte die Erste Welt, die schlimme Tradition des Kolonialismus durch neue und wirksamere Methoden der finanziellen Beherrschung fortzusetzen und zu verfeinern.

Parallel dazu verläuft eine Verteufelungskampagne gegen die USA. Die Industrieländer — inzwischen unisono: links wie rechts in großer Koalition von grün, rot und schwarz — beschuldigen die USA, durch ihre Schuldenpolitik der Ersten wie der Dritten Welt Ersparnisse abzujagen, die ihnen zuhause für notwendige Beschäftigungs- wie Entwicklungsinvestitionen fehlen. Die Dritte Welt fügt hinzu, daß ihr der Schuldendienst, überwiegend in US-Dollar zu erbringen, zur hauseigenen noch die ungleich schwerer wiegende und drückende importierte Krise aufgebürdet habe. Mehr noch als die Erste Welt leidet die Dritte unter dem unbarmherzigen Anpassungsdiktat an ihre über den Schuldendienst zusätzlich ins Defizit gedrückte (negative) Zahlungsbilanz. Ist das die richtige, theoretisch einsichtige, empirisch-statistisch belegbare Sicht der Dinge?

Nichts kennzeichnet den Niedergang der politischen Ökonomie mehr als ihre pauschale Verketzerung des Schuldenmachens im Wachstums- und Entwicklungsprozeß: Als ob, wer Schulden macht — gleich viel, ob Firma, Staat oder Gesellschaft — deswegen auch eo ipso eine schlechte Politik betreibt. Ganz so, als ob ‚Unterlassen‘ rationaler ist oder wäre als ‚Unternehmen‘! Frühe Wachstumstheoretiker, wie Schumpeter, müßten sich im Grabe umdrehen.

Im Zweifel steht die Schuldenkrise der Dritten Welt wie diejenige der USA eher für ein Zuviel als ein Zuwenig an Binnenaktivität und -leistung. Und ein Vorwurf, zumal an die Adresse der USA, sie hätten auf eine wenig feine Weise den anderen — sprich den Reichen aus reichen Industrie- wie armen Entwicklungsländern — das Geld aus der Tasche gezogen und weigerten sich nunmehr, es wie vereinbart zu pari zu verzinsen und zurückzuzahlen, kann nicht allzu ernst genommen werden. Die unprentiosere, aber auch peinlichere Wahrheit ist, daß die bis zum Schwarzen Montag (19. Oktober 1987) weltweite Flucht in den US-Dollar eigener ‚Einsicht‘ und gehegter Währungs- wie Anlagepräferenz entsprach: genährt und gehegt von allseits respektierten Koryphäen aus Politik wie Wissenschaft. Es waren ja gerade die ‚Experten‘ aus dem

‚Untergrund‘, der Halbwelt der bankunabhängigen oder -feindlichen Anlageberater und -gurus, die — mit wie fragwürdiger Theorie auch immer — die Gegenposition bezogen und begründeten! Beschuldigen verdeckt in aller Regel schwache Analyse. Schuld an der Schuldenkrise sind nicht in erster Linie Politiker, sondern jene Theorien, auf denen diese fußen, mit denen sich diese zu rechtfertigen pflegen. Theorien, die im Namen der Wirklichkeit (einer Wirklichkeit, die sich rasch als Illusion herausstellt) die Möglichkeit jeder — zumal der besseren — Alternative leugnen oder verketzern.

### Drei Fragen zum Problemverständnis

Worum geht es in der Schuldenkrise? Zunächst einmal um die richtige Diagnose und damit um die Frage nach dem Herd der Krise. Welche Krise ist eigentlich gemeint — die des Dollar oder die der Dritten Welt? Und: Wie hängen beide zusammen? Sodann zweitens: Wie kommt es, daß eine der heutigen vergleichbare Schuldenkrise von Entwicklungsländern aus der Frühzeit der heutigen Industrieländer, als diese selber noch in ihrer Entwicklungsjugend oder -adoleszenz steckten, weder bekannt noch erforscht ist? Warum hat es dergleichen niemals vor dem Ende des 20. Jahrhunderts gegeben? Drittens, und eng mit dem zweiten Punkt zusammenhängend, wieso warnen ‚wir‘ — die Gesamtheit der Entwicklungstheoretiker, -politiker und Experten aus der Ersten Welt — die Entwicklungsländer ebenso einhellig wie verdächtig betriebsblind vor den Geldgefahren der Inflation statt nüchtern und ohne Scheuklappen zuzugeben, daß es ohne eine Mindestversorgung mit Geld und Kredit auch keine sich selbsttragende und -finanzierende Entwicklung geben kann? Schließlich haben wir, die heute entwickelten Industrieländer, die uns mittlerweile kennzeichnende Inflationsphobie damals noch nicht gehabt, als wir uns in einem den heutigen Entwicklungsländern vergleichbaren Stadium befanden — also vor hundert, zweihundert und mehr Jahren!

Erst wenn wir zu allen drei Fragen über eine — auch theoretisch — schlüssige Antwort verfügen, steht uns ein Urteil über den wahren Grund und Hintergrund der Schuldenkrise zu, sind oder wären wir in der Lage, problemadäquate Vorschläge zu ihrer Überwindung zu machen.

### Die Versuchung des Welt-Bankiers

Die Schuldenkrise der USA ist der vermutlich letzte Akt der Uralt-Währungskrise oder -agonie aller bis-

herigen Leitwährungen, gleich viel, ob sie Pfund Sterling, Holland-Gulden, spanische Dublone oder Pesete, Golddukat Genuas oder Venedigs hießen. Jeder Weltmarkt braucht ein verlässliches Abrechnungs- und Vermögensgeld, schon um die sonst unkalkulierbare Zahl der möglichen Währungs-(tausch)relationen überseh- und berechenbar zu halten. Macht man sich klar, was aus der Weltwirtschaft der Gegenwart mit ihren derzeit rund 150 dem Internationalen Währungsfonds (IWF) notifizierten Währungen würde, wenn jede — gemäß den Floatingbeschlüssen vom 19. März 1973 — ihren Wechselkurs mit jeder anderen dieser Währungen nur auf rein bilateraler und marktwirtschaftlicher Grundlage (gemäß Angebot und Nachfrage) bildete? Bei 150 Währungen ergäben sich gemäß einer schon Primanern bekannten Formel  $n(n-1):2$  nicht weniger als 11.175 Wechselkursrelationen — ein Telefonbuch voller Währungsanschlüsse, jeden Tag neu zu drucken, da sich täglich die Nummern ändern! Ergo bedurfte es schon immer einer aus der  $n$ -Zahl der miteinander konkurrierenden Währungen herausgegriffenen Leitwährung, um aus  $n(n-1):2$   $n-1$  zu machen: aus 11.175 Wechselkursen 149! Mit 149, in US-Dollar denominierten flexiblen Wechselkursen läßt sich — zumindest abrechnungstechnisch und kalkulatorisch — auch heute ganz gut leben; es ist eine Wechselkurszahl, die überblickbar ist und sich leicht in die Devisenkurstafeln und Monitorschirme der internationalen Börsen und Finanzinstitutionen einfütern und von diesen abrufen läßt.

Nur: Die Herren der  $n$ .ten Währung — heute die USA, gestern Länder wie England, Holland, Spanien oder Welthandelsrepubliken wie Genua, Venedig usw. — bringt der Weltwährungsservice stets in die nämliche Versuchung: Da die Welt(wirtschaft) ihr Weltgeld höher bewertet, als es an sich (real, aufgrund seiner Kaufkraft) wert ist, kann man ein wenig mehr davon anbieten, um diese Mehr- oder Übernachfrage zufriedenzustellen und gleichzeitig den Überkurs der eigenen Währung gegenüber den fremden zu drücken (schließlich verfügt man ebenfalls über eine Export- und Binnenproduktionslobby!). Das Weltzentralbankiersland gibt, wie jeder normale Bankier, so viele Geldscheine, -schuldverschreibungen und Gutschriften auf seine Bank (= sein Land) aus, wie Fremde (Ausländer) bei ihm als Ersparnis anzulegen wünschen — warum auch nicht! Es ist ja schließlich der Wunsch und Wille dieser Ausländer, ihr Geldvermögen in Weltgeld statt in ihrem eigenen — oft zurecht als gefährdet eingestuft — Landesgeld zu halten.

Und so kommt es wegen der Anlagegewohnheiten des Auslands dazu, daß die Politiker eines Leitwährungslandes mit der Stärke ihres Landes die Stärke ihrer Währung und mit der Stärke ihrer Währung die Stärke ihres Landes überschätzen — ein verhängnisvoller Zirkelschluß, dem schon viele Imperien in alter wie in neuer Zeit zum Opfer gefallen sind. Denn irgendwann einmal wachen auch des Weltzentralbankiers gutmütigste und gutgläubigste

Kunden auf: Sie entdecken, daß sie einem Geldvermögensverwalter aufgesessen sind, der über die Fähigkeit verfügt, ihr Vermögen legal (aber nicht legitim) zu entwerten — sei es durch Inflation, sei es durch Devaluation (Währungsabwertung) oder gar beides. Und, was die Sache nicht besser macht: bemerken sie es und handeln sie, indem sie ihr Geld aus der Leitwährung zurückziehen, dann führen sie die Entwertung ihrer Geldvermögen sogar selber herbei, wie ein Hypochonder, der aus Angst vor dem Tode Selbstmord begeht. Dafür gibt es Beispiele, die sich nicht nur aus den Jahren 1985 bis 1988 mit dem US-Dollar belegen lassen, sondern auch aus den dreißiger Jahren mit dem Pfund Sterling, den Jahren nach 1750 mit dem Holland-Gulden und den Jahren nach 1620 mit der spanischen Dublone.

Was also steckt hinter der US-Schuldenkrise? Ein Fehlverhalten der USA und ihrer seit Anfang der achtziger Jahre amtierenden Administration und der von ihr praktizierten Reaganomics? Oder eine Fehlkonstruktion im Weltwährungssystem, das die Funktion der ( $n$ .ten) Leitwährung einem — notgedrungen ‚egoistischen‘ und dem ‚demokratischen‘ Primat seiner Binnenpolitik unterworfenen — Land zuschreibt statt einer autonomen Weltzentralbank, einer unpolitischen Bundesbank auf Weltebene?<sup>1)</sup>

#### Der US-Dollar:

#### Ein monetärer König ohne Nachfolger?

Daß der US-Dollar der Gegenwart, genauer: der Zeit seit dem Schwarzen Montag des 19. Oktober 1987, noch immer die Funktion einer Leitwährung ausübt (wiewohl in dieser Stellung von der Weltanlegergemeinde längst gekündigt; denn wie anders läßt sich die Übernahme der US-Leistungsbilanzdefizitfinanzierung durch die an der US-Dollarkursstabilisierung interessierten Industrieländer-Zentralbanken erklären?) verdankt er lediglich seiner bis heute ungeklärten Nachfolge. Weder die nach den USA stärksten Industrieländer Japan oder die Bundesrepublik Deutschland sind am Dollarerbe interessiert, noch sind (Noch)Inhaber der Funktion und mögliche Nachfolger bereit, den entscheidenden Schritt in eine neue Qualität der Weltwährungsentwicklung zu wagen und eine der bereits entwickelten sowohl de-nationalen wie de-kommerzialisierten ‚Kunstwährungen‘ wie etwa die Sonderziehungsrechte (SZR) des IWF oder die Europäische Rechnungs- und Währungseinheit ECU

<sup>1)</sup> Die Keynes'sche Idee der Weltzentralbank, die ihr eigenes überstaatliches Weltgeld, den *bancor*, Vorläufer unserer heutigen Sonderziehungsrechte (SZR), ausgibt — erstmals vorgelegt im Keynes-Plan für die Bretton-Woods-Konferenz von 1944 — fußt genau auf diesem Gedanken einer rationalen Weltgeld- und -liquiditätsversorgung, frei von Zufällen der Goldfunde und der weltwirtschaftlichen Einsicht und Verantwortung eines Leitwährungslandes. Aber auch frei von dem Paradox, daß dieses starke Leitgeld nur durch die Schwäche des Leitwährungslandes — sein externes Defizit — in Umlauf gesetzt werden kann! Siehe der Verf., J. M. Keynes. Die Entschlüsselung des Kapitalismus, Piper-Porträt. München 1986.

zum US-Dollarnachfolger oder auch nur -kronprinzen zu bestellen<sup>2)</sup>).

Es gehört nicht allzu viel Phantasie dazu, vorauszusagen, daß, solange der Schwebeszustand mit dem US-Dollar als ‚hinkender Leitwährung‘ anhält (warum nicht auf Jahre, Jahrzehnte?), auch keine Lösung der US-Schuldenkrise in Sicht ist. Denn weder den USA noch den übrigen Industrie- und Entwicklungsländern ist eine Verschärfung jener Stabilitätskrise zuzumuten, die das Ergebnis des von schlechten Theoretikern, aber aufrechten Geldvermögensbeschützern geforderten Defizit- und Schuldenabbaus der USA wäre. Noch kann von einer ‚Selbsteinsicht‘ der USA und ihrer künftigen Administration gesprochen werden, wenn deren Alternative lautet, entweder den Kurs der ‚Prosperität auf Pump‘ fortzusetzen oder aber ein vom Ausland (oder richtiger: von Teilen der ausländischen Öffentlichkeit) erwartetes ‚Stabilitätsoffer‘ in Gestalt reduzierten Wirtschaftswachstums und einer künftig wieder höheren Arbeitslosigkeit zu erbringen. Die USA sind und bleiben in der glücklichen Lage einer von allen am Welt-Konjunkturzug angekoppelten Waggons (= Volkswirtschaften) benötigten Welt-Konjunkturlokomotive, die sich ein Großteil ihres Kreditkraftstoffes von außen beschaffen kann — entweder aus freiwilliger Kapitalhilfe der privaten internationalen Geldanleger oder aus der erzwungenen Unterstützung der am Wert- und Kursverfall des US-Dollar nicht interessierten öffentlichen Zentralbanken, die im angeblich höheren Beschäftigungsinteresse ihrer Länder die ihnen anvertrauten Währungsreserven lieber in windigen US-Dollars anlegen als in abwertungsfesten SZR! Wieso also ein Ende der Dollarmisere?

## Für die Dritte Welt bleibt der Dollar hart

Leider hat die anhaltende Schwindsucht des US-Dollars noch nicht einmal den Vorteil, daß sie die erdrückende Schuldendienst- und Transferbelastung der Dritten Welt erleichtert. Denn im Gegensatz zur Aufweichung des US-Dollars gegenüber den Hartwährungen einzelner — nicht aller — Industrieländer bleibt der US-Dollar gegenüber den abwertungsbedrohten Weichwährungen der Schuldenländer der Dritten Welt hart!<sup>3)</sup> Denn Länder, die dazu verurteilt sind, weit über ihre laufenden Deviseneinnahmen aus (Brutto)Exporterlösen eigene Währung an den weltweiten und exterritorialen Offshore-Finanzmärkten gegen US-Dollar anzubieten, um die nötige Fremdwährungsliquidität für ihren Schuldendienst zu erwerben, können gegenüber der zentralen Gläubigerwährung — dem US-Dollar — nur schwach bis schwächer tendieren, aber kaum jemals fest. Die Schuldendienstknechtschaft der Dritten Welt geht also unberührt von der Krise des US-Dollars weiter. Und es stellt sich die Frage, wie lange die Dritte Welt mit der Zwangsabführung ihres ohnehin geringen inländischen Spar- und Kapitalbildungsaufkommens an irgendwelche Gläubigerbanken und anonyme Finanzierungssyndikate und -kartelle überhaupt noch leben kann. Der Zusammenbruch der staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung dieser Länder ist angesichts des Massenelends und der objektiven Unmöglichkeit selbst effizienter und inkorrupter Regierungen, dem entgegen zu wirken, nur noch eine Frage des Datums! Dann aber hätte auch der letzte und potenteste Gläubiger der Drittweltstaaten das Recht auf sein in diesen Ländern angelegtes Kreditvermögen verwirkt<sup>4)</sup>.

## II. Underbanking und Kreditabhängigkeit der Dritten Welt

Was die seit über einem Jahrzehnt schwelende Schuldenkrise der Entwicklungsländer betrifft, so sind ihre Fakten und Folgen erforschter als ihre Ursachen. Das gilt vornehmlich für ihre ‚letzte‘ Ursache, obwohl sie offen zutage liegt: das Nichtvorhandensein eines leistungsfähigen und dynamischen inländischen Geld- und Kreditsektors. Denn

anders als die heutigen Industrieländer — die Entwicklungsländer von gestern und vorgestern — sind die Entwicklungsländer von heute nicht *over-*, sondern *underbanked*.

### Kreditschwäche:

#### Ein Organisations-, kein Kapitaldefizit

Woher wir das wissen? Erstens aus dem Augenschein. Wer immer in Ländern der Dritten Welt gelebt und gearbeitet hat, weiß, daß es ein im modernen Sinn vernetztes und einen nationalen Geld- und Kreditkreislauf konstituierendes Bankwesen in keinem, nicht einmal in den relativ entwickeltesten Ländern dieses Typs gibt: weder in Lateinamerika, geschweige denn in Afrika oder Asien. Banken existieren punktuell in den Hauptstädten und Wirtschaftszentren, aber sie stützen sich weder auf ein über das ganze Land verteiltes Filialnetz von Geldannahme-, Spar- und Depositenkassen, noch auf einen zentral von der Notenbank beaufsichtigten

<sup>2)</sup> Vgl. dazu vom Verf. detaillierter: Die aktuelle Finanzkrise: Vor dem Debakel? Oder vor einer weltwirtschaftlichen Vorausverteidigung?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, (1988) 1, S. 1 ff., und Die Schuldenbombe muß entschärft werden. Das Weltgeld Dollar im Zentrum, in: Soll und Haben. Strategien und Alternativen zur Schuldenkrise, Hamburg 1988, S. 169 ff.

<sup>3)</sup> Wilhelm Hankel, Das Menetekel des Schwarzen Montag. Was steht wirklich an der Wand und für wen?, in: Evangelische Kommentare, (1987) 12, S. 692 ff.

<sup>4)</sup> Was inzwischen auch in der Bankwelt so gesehen wird. Siehe die Vorschlagsinflation an ‚banktechnischen‘ Lösungs- oder Milderungsvarianten: Debt-equity-swap-arrangements, jedoch kein Ende der Krise in Sicht.

und regulierten Geld- und Kreditmarkt. Börsen als Primär- wie Sekundärmärkte geregelter Wertpapieremission wie Kapitalwertermittlung existieren, wenn überhaupt, nur in embryonaler Form und Funktion<sup>5)</sup>. Den Augenschein bestätigt zweitens die Statistik: In 24 von der Weltbank untersuchten Entwicklungsländern machte der Anteil ausländischer Bankkredite an der inländischen Kreditversorgung bis 1972 47 % aus. Bis 1982 stieg er dann auf über 56 % aller im Inland valutierenden Kredite!<sup>6)</sup> Er dürfte inzwischen bei zwei Dritteln aller im Inland aufgenommenen Kredite liegen. Dabei reicht die Streuung im Extremfall von 18 % (Jugoslawien) bis 81 % (Elfenbeinküste) und liegt im Fall aller überdurchschnittlich entwickelten Schwellenländer — wie nicht anders zu erwarten — überdurchschnittlich hoch. So stieg der Anteil des Auslandsbanking an der inländischen Kreditversorgung im Untersuchungszeitraum in Argentinien von 33 auf 53 %, in Brasilien von 44 auf 77 %, in Chile von 44 auf 77 %, in Mexico allein zwischen 1979 und 1980 von 52 auf 70 %<sup>7)</sup>.

Und die — leider — auf der Hand liegende Folge? Dieselbe Weltbank, die zwar vorbildliche statistische Arbeit leistet, aber sich bis heute weigert, die aus dem Befund zu ziehenden kreditpolitischen Schlußfolgerungen zum Gegenstand ihrer Empfehlungen, Beratungen und Aktivitäten zu machen, bringt sie auf den Punkt, wenn sie feststellt, daß in 17 von ihr untersuchten Entwicklungsländern der mittleren (Pro-Kopf)Einkommenskategorie die nationale Ersparnis und Kapitalbildung von 5 bis 7 % des Bruttosozialprodukts gerade ausreichen, um die jährlich fälligen Schulden- und Transferverpflichtungen abzudecken<sup>8)</sup>. Was auch immer an Spar-, und Investitions- und Entwicklungspotential aus Inlandsquellen anfiel, wurde gebraucht, um die Gläubiger zufriedenzustellen. Null Prozent verfügbar für die nationale Entwicklungsanstrengung!

Die Frage lautet daher: Worauf geht diese bis zur finanziellen Handlungsunfähigkeit eskalierende Kreditschwäche der Dritten Welt zurück? Denn soviel ist und sollte deutlich sein: Gäbe es diese interne Kreditschwäche der meisten und sogar der führenden Entwicklungsländer nicht, dann gäbe es weder den noch immer anhaltenden Kreditimport dieser Länder aus dem Fremdwährungs- und -kreditbereich der Offshoremärkte, noch die aus der Akkumulation dieser Kreditimporte sich ‚ausrechnende‘ Schuldenkrise, die gewissermaßen eine Funktion der Zeit dieser sich noch immer weiter verschärfenden Kreditabhängigkeit ist.

### Europas Banken sind älter als die Industrie

Sowohl unsere eigene Entwicklungsgeschichte wie -theorie geben uns eine Antwort auf diese akute

Frage. Denn die Industrieländer Westeuropas starteten den Prozeß ihrer sich schon bald selbst tragenden und finanzierenden Entwicklung nicht mit einer industriellen, sondern finanziellen Revolution: In den heutigen Industrieländern sind die Banken älter als Fabrik, Fließband und moderne Massenproduktion. Nicht erst Fernand Braudel hat in seiner monumentalen „Sozialgeschichte des 15. bis 18. Jahrhunderts“<sup>9)</sup> auf die frühe Geburt eines gemeinsamen Finanzmarktes in Europa noch vor dem „Herbst des Mittelalters“ hingewiesen: Bereits im 12. und 13. Jahrhundert schlossen die Finanzmessen der Champagne (in Orten wie Reims, Troyes, Auxerre) die regional getrennten Wirtschaftszentren Oberitaliens (Lombardei) und der Niederlande zu beiden Seiten des Ärmelkanals (Holland/England) zusammen. Dank der Geldabrechnung und Kreditfinanzierung bewegten sich nicht nur die Güter rascher und weiträumiger; die Nachfrage des jeweils anderen Marktes stimulierte Produktion und Absatz weit über das lokal und regional absetzbare hinaus. Wie Braudel zeigt, wurden aus periodischen Finanzmessen feste und regelmäßig tätige Institutionen: die Lombardstraßen im Norden und Nordwesten Europas (Antwerpen, Amsterdam, London) wurden zum Nukleus der späteren Börsen; im Süden in den Handels- und Finanzierungszentren der Lombarden selber (in Venedig, Genua, Piacenza, Florenz) etablierten sich in den Handelskontoren der Nordländer (Fondaci) deren Wechselstuben und Finanzkontore.

### Europas erster Gemeinsamer Markt — der Geldmarkt

Und kein Theoretiker und Politiker stellte infrage, daß es der Geld- und Kreditmarkt war — und nur er —, der Europas Waren-, Handels- und Arbeitsmärkte zusammenbrachte, ausweitete, integrierte. Die Innovationen der Bankiers: doppelte Buchführung und Kreditschöpfung, ferner die Kunst, aus einem weder fälschungs- noch raubsicheren Hartgeld ein handliches und vertrauenswürdiges ‚Giral‘geld zu machen, das sich sowohl an den Namen wie an die Order des Berechtigten binden ließ (die Antwort der Wirtschaft auf den monetären Raub- und Betrugsstaat der Zeit) ermöglichten mit dem kreditwirtschaftlichen Fortschritt den Siegeszug des industriellen Kapitalismus. Nicht nur erwies sich das neue Kreditgeld der Banken dem alten staatlichen Münzgeld verkehrstechnisch überlegen; das Surrogat war auch billiger herzustellen und risikoloser zu gebrauchen als das Original.

Mit der neuen Geld- und Kreditschöpfungstechnik hatte man eine schier unerschöpfliche Finanzierungsquelle entdeckt und erschlossen, noch dazu im eigenen Land und frei von jeder gewaltsamen Res-

<sup>5)</sup> Sehr instruktiv dazu Arvind Virmani, *The Nature of Credit Markets in Developing Countries. A Framework for Policy Analysis*, Worldbank-Staff-Working-Papers Nr. 524.

<sup>6)</sup> Weltentwicklungsbericht 1985, engl. Fassung S. 70.

<sup>7)</sup> Siehe Anm. 6.

<sup>8)</sup> Weltentwicklungsbericht 1986, engl. Fassung S. 63.

<sup>9)</sup> Fernand Braudel, *Sozialgeschichte des 15. — 18. Jahrhunderts*, 3 Bde., München 1986, insbesondere Bd. II (Der Handel) und Bd. III (Aufbruch zur Weltwirtschaft). Davor Karl Polanyi, *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, Frankfurt 1978 (1. Auflage 1944).

sourcenaneignung und -ausbeutung nach dem un-  
säglichen Muster der spanischen Kolonisation und  
Ausplünderung Lateinamerikas. A propos Span-  
nien: Dieser nicht nur politisch-militärische, son-  
dern auch monetäre Hegemon der beginnenden  
Neuzeit, der, anders als das arme Europa jenseits  
seiner Grenzen, keinen Mangel an monetären Roh-  
stoffen (Gold, Silber und anderen Münzmetallen)  
kannte, versäumte mit seinem Hartgeldreichtum  
— den Karls V. und später Philipps II. Lands-  
knechte in fast ganz Europa unter die Leute brach-  
ten — nicht nur den Anschluß an das moderne Ban-  
king, sondern damit zugleich an die mit Macht ein-  
setzende Industrialisierung; ein Rückschlag, unter  
dem das Land noch heute leidet. Wie ein modernes  
OPEC-Land unterließ es Spanien, das die Neue  
Welt entdeckt und zu seinem ‚billigen Jakob‘ ge-  
macht hatte, rechtzeitig Geldvermögen — wenn  
auch geraubtes — in reale (und soziale) Zukunfts-  
investitionen umzuwandeln. Montezumas und  
Athahualpas späte und lange fortwirkende Ra-  
che?

Die sich ausweitende und vernetzende Geld-, Kre-  
dit- und Bankwirtschaft im Europa östlich der Pyre-  
näen und westlich der Weichsel hat jedoch nicht nur  
das objektive Bild der Ökonomie verändert, son-  
dern auch ihr subjektives: das Bild, das sich die  
Theoretiker (in ihren Annahmen und Modellen)  
von ihr machten — eben im Einklang mit den Rea-  
litäten. Die letzte Ökonomenschule, die sich noch  
ernstlich sorgte, der Entwicklungsprozeß von Ge-  
sellschaft und Wirtschaft könne am Finanzierungs-  
engpaß scheitern, war die der Merkantilisten des  
15. bis frühen 18. Jahrhunderts. Von daher resul-  
tierte ihr Eintreten für eine aktive, Geld ins Land  
schwemmende Leistungsbilanz und „landespolizey-  
liche“ Gesetze gegen den Zinswucher — denn  
knappes Geld und hoher Zins, so erkannten sie  
richtig, verhinderten so manches nützliche und  
wohlstandsfördernde Projekt.

Mit der Verbesserung der finanziellen Infrastruktur  
und der wachsenden Chance, daß gute, sich ‚rech-  
nende‘ Projekte ohne allzu große Seltenheit und  
Mühe auch einen sie finanzierenden Bankier fan-  
den, begann das merkantilistische Welt- und Wirt-  
schaftsbild blaß und diffus zu werden. Der sich zu  
Beginn des 18. Jahrhunderts vollziehende Paradig-  
menwechsel in der ökonomischen Wissenschaft  
vom Merkantilismus zur Klassik, eine bis heute  
nach- und fortwirkende ‚Wende‘ in politischer  
Axiomatik und Weltsicht, spiegelt weniger den Sieg  
eines neuen Gedankens wieder oder eine Widerle-  
gung merkantilistischer Irrtümer — etwa jenen,  
Geld mit Reichtum zu verwechseln — als die  
ebenso real wie total veränderte Situation. Aus  
Kreditmangel war Überversorgung geworden, und  
folglich hieß das neue — klassische — Trauma nicht  
mehr wie zu Zeiten des Merkantilismus Deflation,  
sondern Inflation. Eine noch arme Gesellschaft der  
kaum vorhandenen nicht-unternehmerischen Geld-  
vermögen kann sehr wohl mit der Inflation leben:  
ihre Inflation ‚steuern‘ an den Staat und dynami-  
sche Kreditschuldner (Investoren) halten sich in

Grenzen. Ganz anders sieht die Sache aus, wenn  
man — zumindest in den tonangebenden Ober-  
schichten — zu einigem Geldreichtum gelangt ist.  
Dann droht mit der Inflation die Enteignung der  
mühsam erarbeiteten Geldvermögen. Der Sparer,  
ein neues Faktum und Machtfaktor, setzt sich zur  
Wehr!

### **Die ökonomische Klassik verwechselte Geld mit Inflation**

Die klassische, von Forschern wie Locke, Hume  
und Smith als antimerkantilistische Revolution be-  
gründete Ökonomik spiegelt nicht nur die neue eu-  
ropäische Grundausrüstung mit finanzieller Infra-  
struktur wieder — und was für einer reichen und  
effizienten! Sie begründet auch ein ganz neues, aber  
entsprechend den Rahmen- und Problembedingun-  
gen der Zeit verkürztes Geldverständnis: Geld ist  
seit Locke nicht mehr der merkantilistische Kraft-  
strom und -stoff, der die Mühlen des Entwicklungs-  
fortschritts treibt, sondern eine Rechengröße und  
Maßeinheit, eine Art monetäre Hefe, einzig und  
allein dafür gut (oder eigentlich schlecht!), nominell  
die Preise in die Höhe zu treiben. Und nur ein Narr,  
Spieler oder Spekulant könne aus den nachgewiese-  
nen Inflationswirkungen der Geld- und Kreditver-  
vielfachung den Schluß ziehen, daß vom Geld- und  
Kreditangebot ‚reale‘ Produktions- und Beschäfti-  
gungsmengeneffekte ausgehen. Gleichviel, ob  
Hume, Smith und später Ricardo oder J. ST. Mill:  
Die ökonomische Klassik, wie scharfsinnig diffe-  
renziert und realistisch im einzelnen — in der Hy-  
pothese von der „Entwicklungsneutralität des Gel-  
des“ ist man sich nicht nur einig, sondern bleibt man  
unerbittlich! Zwar schwärmt Smith noch verdächtig  
merkantilistisch vom Geld als „dem großen  
Schwungrad des Wirtschaftskreislaufs“, läßt aber  
keinen Zweifel daran, daß das Rad nur etwas be-  
wegt, was real bereits geschaffen worden ist: die  
Produktion zwecks Konsum, die Ersparnis zwecks  
Investition usw. Ricardo schwächt die aktivische  
Metapher vom „Rad“ zur passiven des „Geldschlei-  
ers“ ab, den man durchschauen oder herzhafte weg-  
ziehen müsse, um das reale Geschehen der Wirt-  
schaft zu erkennen. Mill faßt zusammen und rundet  
ab: Es gäbe „in Wirtschaft wie Gesellschaft kein  
unwichtigeres Ding als das Geld“<sup>10</sup>).

### **„Geldschleier“ oder Entwicklungsmotor?**

Diese aus ihrer Zeit und ihrem Milieu verständli-  
che, wenn auch alles andere als vollständige Geld-  
sicht der Klassik hat die Neoklassik nicht nur über-  
nommen; sie hat sie zum Credo erhoben. Nur: Was  
den Industrieländern als angewandte Geldtheorie  
und Kreditpolitik nicht mehr geschadet hat, weil sie  
diese ja erst praktizierten, als ihr eigener institutio-  
neller Geld- und Kreditapparat bereits weitgehend  
etabliert und in seiner Funktion als Finanzier des  
Entwicklungsprozesses ebenso erprobt wie gesi-

<sup>10</sup>) Trotzdem widmete Mill diesem „unwichtigen Ding“ gut  
die Hälfte des Bandes II seiner *Principles of Political Econo-  
my*, London 1886, S. 9.

chert war — diese Theorie und Politik mußte sich in der geld-, kredit- und bankwirtschaftlich unterentwickelten Dritten Welt als buchstäblich tödliche „Entwicklungsfalle“ auswirken. Underbanked, wie sie antrat, konnte sie durch Übernahme und Befolgung westlicher Geld- und Entwicklungstheorien aus der klassischen Spätphase unserer eigenen Industrialisierung (die *nach* und nicht vor dem westeuropäisch-nordamerikanischen take-off geschaffen worden waren) nur im Finanzdebakel enden. Je erfolgreicher sich die Dritte Welt industrialisierte, desto größer wurde naturgemäß ihr Eigenkredit- und -finanzierungsbedarf und damit das konzeptionelle Loch, wie dieses notwendige „Eigenkapital der Entwicklung“ aufzubringen und bereitzustellen wäre. Sicher ist inzwischen nur, wie dies *nicht* erfolgen sollte: nämlich nicht über das grenzen- und uferlose Hereinpumpen von Auslandskrediten, noch dazu auf der Basis kurzfristiger „roll-over“-Zinsen und einer Verschuldung in fremder statt in

eigener Währung. Denn Kredite wie Zigaretten, Mineralöl oder ganze Fabrikkomplexe zu importieren, kann immer nur darin enden, daß man die finanzielle Abhängigkeit des Inlands vom Ausland vergrößert und verewigt. Erstens, weil der Schulden- und Transferdienst steigt, und dies in aller Regel progressiv; zweitens, weil das überlegene Auslands- und Offshorebanking mit seiner ruinösen Kredit- und Konditionenkonkurrenz dem schwachen Inlandsbanking kaum noch eine Chance zur Selbstentwicklung läßt.

Was als „Hilfe zur Selbsthilfe“ gedacht ist, erweist sich als ungewollte Kindstötung: Das Wunschkind einer möglichst weitgehenden Eigenfinanzierung der Entwicklung kommt so jedenfalls weder zur Welt, noch zu Kräften. ‚Schuld‘ daran aber ist in erster Linie eine seit Jahrzehnten mißverständene, die Rolle des Geldes im Entwicklungsprozeß ausblendende (neoklassische) Entwicklungstheorie.

### III. Defizite der Entwicklungstheorie

Gibt es überhaupt so etwas wie eine monetäre oder richtiger: kreditäre Entwicklungstheorie? Sie ist *in nuce* in der Keynes'schen Geld- und Einkommens- theorie enthalten, jener makroökonomischen Theorie-Innovation, die, in der Großen Depression der dreißiger Jahre geboren, selbst von denen, die noch heute auf sie schwören, als eine Erklärung *kurzfristiger* Konjunktur- und Arbeitsmarkt- schwankungen gedeutet wird. Tatsächlich aber zielt der Keynes'sche Geldansatz (Geld = „Bindeglied zwischen Gegenwart und Zukunft“<sup>11)</sup>) auf eine sowohl langfristige wie dynamische Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Denn Geld (primär nicht monetäres Metermaß, sondern Geldvermögens- speicher und für den einzelnen Sparer ein quasi individualisiertes Stück Volksvermögen) stellt nur die liquideste und insoweit teuerste (weil ertragloseste) Form der Vermögenshaltung dar. Der Geld- sparer, der seine Zukunftssicherung (Geldvermö- genshaltung) verbilligen will — frei von monetären Speicherkosten und entgangenen Zins- oder Kapi- talerträgen — wird sein Geldvermögen „arbeiten lassen“: es in Kreditform gegen Zins oder in Eigen- kapital- bzw. Beteiligungsform gegen Gewinnanteil ausleihen oder anlegen. Das aber heißt, in der Geldwirtschaft findet eine ständige Transformation von (ersparter) Liquidität in (geschuldete) Kredite oder in Direktbeteiligungen (via Aktien usw.) statt. Der Sparer kann seine Zukunft nur dadurch eini- germaßen sicher gestalten und berechnen, daß er sich zum Kreditlieferanten oder mitbeteiligten (Teil-) Unternehmer macht.

#### Der keynesianische Wachstums- und Entwicklungsansatz

Eine sich zur Kreditwirtschaft erweiternde Geld- wirtschaft trennt somit stets die Funktionen (und weitgehend auch Personen) von Sparer und Inve- stor. Lediglich im Fall des in Aktien sparenden Publikums bleibt eine gewisse, freilich mehr symbo- lische und auf das Risiko bezogene Personenidenti- tät zwischen Sparer und Investor erhalten. Was aber sowohl akademische wie politische Keynesia- ner in ihrer Mehrheit übersehen: In dieser Tren- nung der Sparer- von der Investorfunktion liegt nicht nur der Erklärungsansatz für das kurzfristige Phänomen der Konjunktur- und Arbeitsmarkt- schwankungen, sondern auch für die Bildung des langfristigen Entwicklungspotentials und seiner Verwertung<sup>12)</sup>. Denn in dem Umfang, indem Geld- vermögen ‚illiquidisiert‘, d. h. in die Kreditfinan- zierung möglicher Investitionen umgesetzt wird, ‚öffnet‘ sich die Gesellschaft einem Prozeß innerer Dynamik.

Unternehmer ohne oder mit geringem Eigenkapi- tal, aber mit guten Ideen und Projekten sowie dem notwendigen Schuß Wagemut und Selbstvertrauen können sich mit Hilfe des vom Sparer bereitgestell- ten Kredit-Kapitals diejenigen Ressourcen sichern, die derselbe Sparer als Nicht-Konsument freige- setzt hat. Die Gesellschaft überwindet dank der Kreditfinanzierung ihre Immobilität durch das (feu-

<sup>11)</sup> John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, New York 1964 (1. Auflage 1936), 21. Kap., S. 293.

<sup>12)</sup> Hierauf weist insbesondere Hajo Riese hin: *Theorie der Inflation*, Tübingen 1986. Ferner: H.-J. Stadermann, *Grundsätze der Ressourcenökonomie und der Geldwirtschaft*, dargestellt am Beispiel der zweiten Weltwirtschaftskrise des 20. Jahrhunderts, Bern—New York 1986, sowie der Verf., *Kapitalmärkte und Finanzinstitutionen im Entwicklungsprozeß*, erscheint demnächst in den Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Ausschuß Entwicklungsländer.

dalistische) Besitzstandsmonopol ihrer beati possidenti; sie öffnet sich ihren dynamischen und innovativen Aufsteigern. Man sieht: Die Keynes'sche kreditäre Entwicklungsphilosophie und -theorie schürft tiefer als die Schumpetersche mit ihrem Unternehmer-Übermenschen. Bevor dieser überhaupt agieren kann, muß erst einmal die gesellschaftliche Bühne für seinen Auftritt errichtet werden: Der Sparer muß sein Geldvermögen der organisierten und institutionalisierten Kreditwirtschaft anvertrauen. Ohne diese läuft der Prozeß der permanenten Transformation von Liquidität in den Kredit und vom Kredit in die Sachkapitalbildung (Investitionen) nicht.

Es ist also die von Keynes — dem Original, weniger den Epigonen — herausgearbeitete Austauschbarkeit von Geld, Geldvermögen (Liquidität), Kreditverschuldung und realer Investition, die Chancen wie Grenzen des realen Entwicklungsprozesses erkennen läßt. Geld und Geldvermögen als Quelle künftiger Einnahmen verändern eben nicht nur als beliebig vermehrbare Recheneinheit die Preise, wie die Klassiker zu erkennen vermeinten und ihnen die Neoklassiker, dogmatisch fixiert, abnehmen. Geld wie Geldvermögen sind stets auch *einkommenswirksam*, weswegen sich ihr Marktwert auch niemals nur ‚real‘ errechnen läßt: als Gegenwert eines gegen Geld erhältlichen Güterpakets, sondern stets auch ‚nominal‘: als auf heute abgezinster Gegenwartswert der per Kreditvertrag vereinbarten oder aus anderweitiger Geldanlage erwarteten Zukunftseinnahmen<sup>13</sup>).

#### Vier monetäre Entwicklungseffekte

Ein so vom Geldsparer und nicht vom Kredit-schuldner (Investor) ausgehender Selbstfinanzierungsprozeß autochthoner gesellschaftlicher Entwicklung produziert fast eigengesetzlich seine Impulse: Erstens einen Akkumulationseffekt; denn für die Zukunftssicherung von immer mehr zu Geldeinkommen und -vermögen gelangenden Sparern gibt es — anders als in der durch physische Speicherkapazitäten beengten naturalen Vorratswirtschaft — keine Grenzen. Dazu kommt, zweitens, ein marktwirtschaftlicher Selektionseffekt; denn wenn Sparer und Investor rechnen müssen — der Sparer, wieviel er für die zeitliche Aufgabe seiner Liquidität verlangen muß, der Investor, wieviel er für die zeitliche Inanspruchnahme seines Kredits bezahlen kann —, kommen nur die Projekte zum Zuge, die ihren Zins, genauer: ihren Kreditzins und nicht ein statistisches Konstrukt namens ‚Realzins‘ verdienen. Die Geld- und Kreditwirt-

schaft entwickelt also ihre eigene, marktwirtschaftliche Investitionslenkung über den ‚nominalen‘ Kreditzins und nicht über einen wie auch immer definierten Realzins oder gar einen politischen und zentralen Gosplan!

Drittens steckt in dem Selektionseffekt ein gar nicht hoch genug zu veranschlagender Produktivitäts- und Wachstumseffekt. Investitionen, die außer dem Kreditzins auch noch einen (residualen) Unternehmergewinn verdienen müssen, können das nur, indem sie ihren Beitrag zu Mehreinkommen und Mehrbeschäftigung leisten, d. h. jenen ‚Multiplikator‘ auslösen und in Gang halten, der den Entwicklungsprozeß mit der Zeit zu einem sich selbst tragenden und finanzierenden macht. Dies ist ein wichtiger Aspekt der Keynes'schen Theorie, der, wie gesagt, nicht nur kurzfristige, zyklische Bedeutung hat, sondern langfristige, weil jede Neuinvestition Umfang und Kapazität des bereits vorhandenen Kapitalstocks ausweitet.

Schließlich spielt, viertens, langfristig auch der Kultureffekt der Monetarisierung von Kapitalbildung und -verwertung eine sowohl säkulare wie säkularisierende Rolle. Wo und wann immer sich Geld- und Kreditsysteme entwickeln, bilden sich Usancen, Konventionen, Regeln. Kredit, Recht und Rechnen verdichten sich zu gesellschaftlichen Normen und Verhaltensweisen: Nicht zufällig behandeln Babylons älteste Gesetzestafeln Gläubigerrechte und Schuldnerpflichten und belegen seine ältesten Tontäfelchen und Keilschriftenfunde Abrechnungen für gelieferte Ware, Forderungen auf noch zu erbringende Leistungen. Die Kreditwirtschaft, etabliert und zum Durchbruch gelangt, hat die Gesellschaft nachhaltiger verändert als Religion und Revolution.

#### Die monetäre Instabilität . . .

Aber diesen vier positiven Entwicklungseffekten steht, fünftens, ein allgegenwärtig lauender, zeitloser Instabilitätsfaktor entgegen: Die Geld- und Kreditwirtschaft ist „inhärent instabil“ (W. Eucken). Der Grund dafür liegt in der ungewissen Zukunftseinschätzung der am Kreditmarkt zusammenkommenden Partner. Sparer wie Investoren kalkulieren in ihren Zinsvorstellungen jeweils ihre höchst subjektive Zukunftseinschätzung und -bewertung ein. Da sich beide Parteien nicht an der aktuellen Zinshöhe, sondern an der jeweiligen *Zinserwartung* orientieren, kommt unweigerlich, namentlich in Krisenzeiten, ein oft sogar irrational übersteigertes Vorsichts- bzw. Spekulationsmotiv ins Spiel: Sparer, die trotz hoher, sie vor inflatorischer Entwertung schützender Zinsen mit weiteren Zinssteigerungen rechnen, werden trotz objektiv ausreichender Sparzinsen als Kreditlieferanten streiken. Investoren, die trotz niedriger, sie in ihrem Investitionskalkül bestätigender Zinsen mit weiteren Zinssenkungen rechnen, werden trotz objektiv niedriger Kreditfinanzierungskosten als Fortschrittspioniere und Arbeitgeber sich verweigern. Weil das Abwarten des jeweils richtigen Moments zum Spiel und

<sup>13</sup>) Seit der Französischen Revolution ist es auch außerhalb Frankreichs aus der Mode gekommen, den Wert eines Vermögens in Ertragsgrößen zu messen. (Davor bezog man so-and-soviel tausend livre oder écu Jahreszins'). Jede Kapitalisierung von Ertragswerten stellt eine Nominal- und keine Realwertermittlung dar: ein auf heute abgezinster und in Geldwert festgestelltes Vermögen. Insofern knüpft die Keynes'sche, von der Börsenpraxis inspirierte Geldlehre auch am merkantilistischen Geldverständnis an: Geld ist nur die liquide und daher ertraglose Form von Geldvermögen.

seinen Regeln gehört, kommt es in geld-, kredit- und marktwirtschaftlich verfaßten Systemen – speziell den ausgereiften – immer wieder zu Kredit- und Zinskrisen, die den Prozeß der wirtschaftlichen Entwicklung unterbrechen und die zu Stagnation, Massenarbeitslosigkeit und Wertvernichtung führen statt zu Wertschöpfung.

#### ... und was daraus folgt

Die Frage ist nicht, ob man mit diesen Krisen leben muß, sondern wie man sie abkürzt und im Idealfall ganz vermeidet, indem man durch Stabilisierung der Erwartungen den auslösenden Faktor klein hält oder gänzlich eliminiert. Nur: Über diesem für moderne, kreditwirtschaftlich ausgereifte Industrielän-

der zentralen und wieder einmal hoch-aktuellen Anliegen darf nicht verdrängt werden, daß Entwicklungsländer ohne geeigneten und effizienten Kreditmarkt und -apparat völlig außerstande sind, den Teufelskreis ihrer Armut, Rückständigkeit und Kreditabhängigkeit vom Ausland zu durchbrechen, wenn sie nicht ein eigenes Kreditwesen und Inlandsbanking aufbauen. Andernfalls würden sie nicht nur freiwillig und ohne jeden Sinn auf die vier langfristigen, quasi-automatischen und positiven Entwicklungseffekte à la Keynes verzichten, sondern überdies noch ihren übersteigerten Anteil an der „inhärenten Instabilität“ unseres industriestaatlichen Kreditwirtschaftssystems übernehmen: seine Miesen ohne jedes kompensierende Plus!

### IV. IWF und Weltbank „an die Front“

Durch die Keynes'sche Geldbrille gesehen, wird nicht nur klarer, was in Wahrheit hinter der Schuldenkrise der Drittwelt-Staaten steht: ein unterentwickeltes und insuffizientes Inlandsgeld-, -kredit- und -bankwesen, sondern auch warum drei Dekaden mühevoller und teurer Entwicklungszusammenarbeit kein Sisyphusmythos geworden sind. Man hat mit Überaufwand an nominellem Kapital- oder Kreditimport – jedenfalls gemessen am realen, durch Sachgüterimporte abgesteckten Bedarf – einen geradezu Myrdalschen Prozeß der sich selbst verstärkenden Verschlimmerung der Lage (cumulative circular causation) in Gang gesetzt<sup>14</sup>): Weil der scheinbar konditionengünstigere Auslandskredit den auf höhere Inlandskonditionen fixierten Inlandskredit verdrängt, konnte sich kein effizientes Inlandsbanking bilden. Weil es an diesem fehlt, gibt es auch keinen institutionell begründeten und geführten Widerstand gegen den Kreditimport und seine Folgen: Schuldenkrise, Transferüberbelastung sowie importierte und durch IWF-Auflagen verschärfte Depression.

<sup>14</sup> Vgl. Gunnar Myrdal, *Economic Theory and Under-Developed Regions*, London 1957, S. 12 ff. Dabei handelt es sich, was gar nicht deutlich genug herausgearbeitet werden kann, um einen Verdrängungswettbewerb auf der Grundlage falscher und unvergleichbarer Konditionen. Das Inlandsbanking bietet seine Kredite auf bankmäßig-betriebswirtschaftlicher Rechnungsgrundlage an und überwältigt die zum Zeitpunkt der Kreditofferte noch ungewissen Zins- und Wechselkursveränderungsrisiken auf den Kreditnehmer. Der aber vergleicht diese Teilkostenkalkulation unter Ausklammerung des Kredit- und Währungsrisikos mit den aufgrund von Kapitalknappheit und Inflationstendenzen höheren Inlandskreditzinsen und kommt zum Ergebnis, daß der Auslandskredit billiger ist als der im Inland verfügbare. Es ist, als ob man den atomaren Energiepreis ohne das jederzeit denkbare Tschernobyl-Risiko kalkuliert! Nach dem monetären Tschernobyl in Gestalt von (risikobedingter) Zinneskalation und (zahlungsbilanzbedingter) Währungsabwertung der Schuldnerwährungen gegenüber dem US-Dollar und anderen Gläubigerwährungen haben sich die effektiv zu transferierenden Auslandskreditkosten als sehr viel höher als sowohl kalkuliert wie auch verglichen mit den Inlandskreditkosten erwiesen!

#### Kapitalhilfe: Verdrängungswettbewerb gegen das Inlandsbanking

Es gab keinen Auf- und Ausbau jener geld- und kreditwirtschaftlichen E-Werke und Kraftstationen, mit deren Hilfe und mit deren Netz das national und real vorhandene Entwicklungspotential hätte mobilisiert werden können. Mangels Banken und leistungsfähiger Kreditmärkte fand weder die Transformation der Gesellschaft von einer stationär-traditionellen in eine durchgängig moderne und dynamische statt; dieser Prozeß blieb auf einige wenige, noch dazu weltmarktabhängige Fortschrittsinseln beschränkt. Es kam auch nicht zu jenem quasi-automatischen Prozeß sich selbst tragenden und finanzierenden Binnenwachstums, der seit über einem Jahrhundert für alle sogenannten Industrieländer charakterisch und eine kaum noch reflektierte Selbstverständlichkeit ist.

Bloße Behauptung? Die Beweise der Kontraproduktivität klassisch-neoklassisch inspirierter Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit liegen auf der Hand bzw. auf dem Tisch. Jeder Vergleich der aufgenommenen und inzwischen geschuldeten Auslandskredite mit den gleichzeitigen Realimporten der Entwicklungsländer etwa seit Mitte der siebziger Jahre beweist, daß es einen – lediglich von Entwicklungsland zu Entwicklungsland differierenden – globalen Überhang der nominellen über die realen Kapitalimporte für alle Entwicklungsländer zusammen gegeben hat. Sein völlig überflüssiger Gegenposten: einmal die aus dem Ankauf der im Inland nicht benötigten Fremdwährungen (in erster Linie US-Dollar) durch Zentral- und Geschäftsbanken resultierenden inneren (und insoweit importierten) Inflationstendenzen, zum anderen die aus diesem Devisenpotential finanzierte Kapitalflucht (wiederum in erster Linie in den US-Dollar).

Fragt man nach den Verantwortlichen dieser Kreditüberdeckung, müssen sich amtliche Kapitalhilfe und kommerzielle Kreditgewährung gleichermaßen schuldig bekennen. Für beide Finanzierungssy-

steme steht der Grundsatz, daß aus Auslandskrediten nur reale Auslandsbezüge (Sachgüterimporte) zu finanzieren seien, nur auf dem Papier. Der Bankgrundsatz der vollen Durchfinanzierung der Projekte — unter Einschluß der in Inlandswährung anfallenden Investitionskosten — dominiert, „weil auf Inlandsbanken kein Verlaß ist“. Weltbank und IWF als Verhinderer dieses Übergewichts mikroökonomischer vor makroökonomischen Finanzierungsgrundsätzen fielen schon deswegen aus, weil sie sich an dieser Politik entweder selbst beteiligten oder aus anderweitigen Gründen (Verschleierung der Zahlungsunfähigkeit vieler Schuldenländer) an ihr interessiert waren.

### Es fehlt nicht an Sparkapital in der Dritten Welt

Jeder Vergleich der internen Spar- und Krediterschöpfungskapazität der heute überschuldeten Drittwelt-Länder mit der aus der Zentralbankstatistik bekannten Kreditaktivität des organisierten Bankenapparates (Jahres-Kreditvolumen) ergibt, daß allenfalls Bruchteile dieser möglichen und inflationsfreien Kreditproduktionsreserve effektiv genutzt werden; der überwiegende Teil, in aller Regel zwischen 60 und 80 %, liegt brach, und das seit Dekaden!<sup>15)</sup> Daraus folgt, daß die Dritte Welt nicht über ihren kreditwirtschaftlichen Möglichkeiten lebt, sondern weit *unter* ihnen mangels — man kann es nicht oft genug wiederholen — eines leistungsfähigen Inlandsgeld- und -kreditwesens.

Woher kommt denn dann, so lautet ein naheliegender Einwand, die grassierende Hyperinflation der meisten, wenn auch nicht aller Entwicklungsländer? Eine Quelle dieser nur bedingt hausgemachten Inflation haben wir bereits lokalisiert: die über den realen und durch Güterimporte gedeckten Devisenbedarf hinausgehende ‚importierte Kreditinflation‘ der zu reichlichen Auslandskreditgewährung.

Die andere Quelle der eher institutionellen als strukturellen Entwicklungsländer-Inflation ergibt sich — als indirekte Folge des Bankinstitutionendefizits — aus dem ungenügenden Funktionieren der jeweiligen Zentralbanken. Denn eine Zentralbank, die nicht als Bank der Banken fungieren kann, weil es diese noch nicht gibt, degeneriert zwangsläufig zur Hausbank des Staates, dessen — meist horrende Budgetdefizite — sie direkt oder indirekt finanziert.

### Inflationsquelle: Zentralbank

Die Zentralbank ist in der Keynes'schen Geldlehre nicht nur der Versorger jeder Volkswirtschaft mit „letzter“ Liquidität (oder Geld), sondern zugleich der Garant für die Liquidität der über das Banken-

<sup>15)</sup> Die erste Modellrechnung dieser Art hat der Verf. zusammen mit Hermann Priebe und Winfried v. Urf Mitte der sechziger Jahre im Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für Indien durchgeführt. Siehe KfW, Volkswirtschaftliche Abteilung: Zur Wirtschaftslage und Entwicklungsplanung der Indischen Union (unter besonderer Berücksichtigung der indischen Agrarpolitik), Bd. 1, 1965, S. 52 und S. 85 ff.

system vermittelten Kreditforderungen. Sie stellt sicher, daß die Kreditforderungen jederzeit, wenn auch unter Kursschwankungen (Abzinsungsrisiken) durch Verkäufe über Banken wieder in Geld zurückverwandelt werden können. Die Zentralbanken in den Entwicklungsländern verlieren jeden kreditwirtschaftlichen Rückhalt und Sinn, wenn es keine illiquidisierten Geldvermögensansprüche (Kredite) in liquide zurückzuverwandeln gilt. Ergo verkümmern solche Institute zur Notendruckerei im Staatsauftrag, wie in absolutistischer, feudalistischer oder König-Midas-Zeit! Der Beweis, daß das so ist, steht zwischen den oben zitierten Zahlen der Weltbank zur Kreditversorgung in der Dritten Welt: Was nicht von Auslandsbanken an Finanzierungsmitteln bereitgestellt wird, kommt nicht aus sparerfinanzierten, sondern aus staats- und notenbankfinanzierten Inlandskrediten — was nicht dasselbe ist<sup>16)</sup>.

Was folgt aus dem Befund?<sup>17)</sup> Erstens, daß die Schuldenkrise der USA eine andere — monetäre — Lösung verlangt als das Schuldenproblem der Dritten Welt. Im Fall der USA sind Reformen des Weltwährungssystems angesagt, die Wahl einer neuen Leitwährung, für die als Kandidaten (seit langem!) SZR sowie hilfs- und erprobungsweise ECU bereitstehen. Ein IWF-Beistandskredit in SZR an die USA würde nicht nur eine Stabilisierung des US-Dollars ohne US- und Weltwirtschaftsrezession ermöglichen, sondern den Übergang vom Dollar zum SZR-Standard einleiten.

Davon ist, zweitens, zu trennen die ‚Entschuldung der Dritten Welt. Sie verlangt, schon um die ‚ewige Wiederkehr‘ des alten Schuldendesasters zu vermeiden, eine *interne* Lösung: den forcierten, aber systematischen Auf- und Ausbau eines ebenso dynamischen wie effizienten Inlandsbanking, notfalls hinter Kreditschutzmauern: einer Kontrolle des Kreditimports und der allzu freien und einseitig kommerziell ausgerichteten Geschäftsfreiheit des Auslandsbanking in diesen Ländern. Friedrich Lists Gedanke eines Schutzzolls für junge Industrien gilt eben auch für junge Kreditsysteme.

### Aufbau eines autochthonen Bankwesens

Wenn es eine Abweichung vom westlichen Modell und Prozedere gibt, dann allenfalls eine juristische: das in der Dritten Welt zu entwickelnde autochthone Inlandsbanking muß kein *privates* sein! Öffentlich-rechtliche Sparkassensysteme und -statuten wie Genossenschaftsaktivitäten bilden angesichts der Probleme und des Milieus der Dritten Welt die vermutlich brauchbarere und situationsgerechtere Alternative. Natürlich kann und sollte die westliche Entwicklungszusammenarbeit dabei hel-

<sup>16)</sup> Siehe Anm. 6 und 7 sowie der Verf., Kapitalmärkte und Finanzinstitutionen im Entwicklungsprozeß (Anm. 12).

<sup>17)</sup> Das hier skizzierte Lösungskonzept faßt die Vorschläge samt Begründung aus der Verfassers Buch: Gegenkurs, Von der Schuldenkrise zur Vollbeschäftigung, Berlin 1984, zusammen.

fen, aber mehr durch Rat und Tat als durch Geld. Denn letzteres ist, wie gezeigt, in der Dritten Welt reichlicher vorhanden und zu mobilisieren als sich so manche Schulweisheit träumen läßt.

Diese längst überfällige Langfriststrategie verlangt zwecks binnen- wie außenwirtschaftlicher Absicherung eine radikale (wenn auch nicht 100 %ige) Entschuldung der Dritten Welt. Und hier sind Gläubigerbanken wie amtliche Kapitalhilfe gleichermaßen gefragt wie gefordert. Denn das Argumentieren mit dem Billionen-US-Dollar-Schuldenberg darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Abtragung dieser hypertrophen Transferhypothek ein Buchhalter- und kein Bankerproblem darstellt. Ein großer (wenn auch unbekannter) Betrag der den Banken geschuldeten Summen ist bereits — bankintern — abgeschrieben und insoweit finanziert. Der Restbetrag der noch nicht (zulasten der Bankkunden und des Fiskus) abgeschriebenen Kreditforderungen auf und an die Dritte Welt ist nur deswegen ‚faul‘, weil sich noch kein Garant und Drittfinanzier dieser *bad risks* gefunden hat. Angenommen, die vereinigte Kapitalhilfe der westlichen Welt übernehme ab sofort und für die nächsten zehn Jahre die Transfergarantie und -tilgung dieser noch ausstehenden Kredite mit befreiender Wirkung für die Dritte Welt — was würde dann aus den eingefrorenen Bankkrediten gegenüber der Dritten Welt? Eine interessante und hoch-liquide Forderung auf westliche Entwicklungshilfebudgets, eine indirekte Staatsanleihe auf gute westliche Industrieländer!

### Schuldenliquidierung

Man muß nur Eins (Schuldenerlaß für bereits abgeschriebene Bankforderungen) und Eins (Übernahme des Restschuldendienstes durch die offizielle Kapitalhilfe im Rahmen eines 10-Jahres-Entschuldungsprogrammes) zusammenzählen, und das Billionenproblem unbedienbarer Entwicklungsländerschulden wäre aus der Welt(wirtschaft). Die in-

ternationale *banking community*, die für jeden Dollar abgeschriebener und dem Schuldner erlassener Forderungen einen weiteren Dollar über die ‚sichere‘ Entwicklungshilfe statt über den ‚unsicheren‘ Schuldner verzinst und rückerstattet bekäme, führe mit dieser globalen, aber radikalen Schnittlösung besser als mit ihren ebenso komplizierten wie untauglichen *debt-equity-swap*-Abkommen von Land zu Land und Fall zu Fall. Ein Weltagent und -buchhalter wie die Weltbank würde das Gesamtprogramm erfassen, überwachen, abwickeln, ohne neue Leute oder Computer bemühen zu müssen.

Sogar ein ‚Zweiter Marshallplan‘ für die Dritte Welt ließe sich in das Programm einbauen. Da die Entschuldung nur die Transferlasten und -obligen erfaßt, nicht aber den inneren Schuldendienst der Projektträger und Programmexekutoren gegenüber ihrer eigenen Regierung bzw. der in ihrem Auftrage tätigen Entwicklungs- und Zentralbanken, liefe auf deren Konten ja der Gegenwert der erlassenen Auslandsschulden in einheimischer Währung auf. So wie vor 40 Jahren die Gegenwertkonten der Kreditanstalt für Wiederaufbau den institutionellen Nukleus des späteren deutschen Kapitalmarktes abgaben, so könnten auch die nicht vom Schuldenerlaß erfaßten neuen Gegenwerte in der Dritten Welt das Startkapital für das zu entwickelnde Inlandsbanking bereitstellen und verstärken.

So einfach ist oder wäre es, eine Schuldenkatastrophe in ein finanzielles Aufbau- und Entwicklungsprogramm zu transformieren. Das einzige, was man braucht, wäre ein theoretisch, historisch und politisch schlüssiges Konzept von der Rolle des Geldes und der Kreditwirtschaft im Entwicklungsprozeß plus seiner Umsetzung durch die Politik von IWF und Weltbank, den Geschäftsführern der Weltentwicklung. Freilich eines, das diese Manager ihren ‚Aktionären‘ erst noch klar machen müßten — aber dafür sind sie ja da.

# Die Auslandsverschuldung Lateinamerikas: Entwicklungskrise ohne Ausweg?

## I. Der Weg in die Schuldenkrise

Im Jahre 1840 schrieb der englische Historiker Lord Thomas Babington Macaulay: „Noch zu jeder Zeit hat das Wachsen der Staatsschuld die Nation in dasselbe Geschrei von Furcht und Verzweiflung ausbrechen lassen, und noch jedesmal haben kluge Leute dazu geweissagt, daß Bankrott und Ruin vor der Tür stünden. Die Staatsschuld wuchs weiter, und Bankrott und Ruin blieben wie immer aus.“<sup>1)</sup>

Was vor fast 150 Jahren über das (nahezu) unbegrenzte Verschuldungspotential des Staates angemerkt wurde, gilt heutzutage umso mehr, zumindest wenn man es auf die interne öffentliche Verschuldung bezieht. Denn in elastischen Geldsystemen, wie sie inzwischen die Regel sind, könnte von einem zahlungstechnischen „Staatsbankrott“ infolge steigender Kreditaufnahme allenfalls dann die Rede sein, wenn der Fiskus den Schuldendienst gegenüber den inländischen Gläubigern der Staatsschuld — d. h. gegenüber seinen Bürgern, welche die Staatspapiere gezeichnet haben — nicht mehr erfüllen will.

Ganz anders ist freilich die Situation bei externer Verschuldung. Die Option eines Staatsbankrotts steht einem souveränen Land normalerweise nicht zur Verfügung, da völkerrechtlich staatliche Identität und Verpflichtungen auch nach einem Regierungs- oder Regimewechsel fortbestehen. Unabhängig von der Schuldendienstwilligkeit eines Staates gegenüber ausländischen Gläubigern kann bei anhaltend ungünstiger Zahlungsbilanz-Konstellation aber durchaus Zahlungsunfähigkeit des Schuldners eintreten, wenn keine Devisen mehr verfügbar sind, um die Kredite aus dem Ausland termingerecht zu verzinsen und zu tilgen.

Daß eine begrenzte Schuldendienstfähigkeit gegenüber ausländischen Kreditgebern nicht nur als theoretische Möglichkeit existiert, hat z. B. nach dem Ersten Weltkrieg das Beispiel Deutschlands gezeigt. Und in den dreißiger Jahren stellten sowohl die britische als auch die französische Regierung den Schuldendienst gegenüber den USA (vorübergehend) ein mit der Begründung, daß die Bedürfnisse ihrer Bevölkerung dringender seien als die

vertraglichen Verpflichtungen gegenüber den Gläubigern. Schon damals mußten Kompromisse ausgehandelt werden, um zu längerfristig tragfähigen Problemlösungen zu gelangen. Eine solche „politische Lösung“ wurde auch nach dem Zweiten Weltkrieg für einen Teil der deutschen Auslandsschulden gefunden, als die Vereinigten Staaten von Amerika im Jahre 1953 ihre Forderungen von 3 Mrd. auf 1 Mrd. US-Dollar reduzierten, mit einer auf 35 Jahre verlängerten Restlaufzeit und einem festen Zinssatz von 3 %.

Die Notwendigkeit, für in Zahlungsschwierigkeiten geratene Länder Modalitäten zu finden, die von Schuldnern und Gläubigern gleichermaßen akzeptiert werden konnten, wiederholte sich in gewissen zeitlichen Abständen. Mit der Gründung des „Pariser Clubs“ 1957 schufen sich die westlichen Industrieländer ein informelles Gremium, das multilaterale Verhandlungen zwischen Schuldnerland und Gläubigerländern standardisieren und erleichtern sollte. Aktueller Anlaß für die Institutionalisierung der Umschuldung öffentlicher und öffentlich verbürgter Kredite war die Notwendigkeit, eine Gleichbehandlung aller Gläubigerländer Argentiniens zu erreichen, das mit der Bedienung seiner Schulden in Verzug geraten war.

In der Folgezeit, bis Ende der siebziger Jahre, mußte der „Pariser Club“ mit durchschnittlich zwei Umschuldungsverhandlungen pro Jahr nur mäßige Aktivitäten entfalten<sup>2)</sup>. Die historischen Erfahrungen mit der Lösung von Schuldenkrisen schienen in den siebziger Jahren ohnehin ad acta gelegt werden zu können, als es zu einer beispiellosen Expansion internationaler Finanzbeziehungen und grenzüberschreitender Kapitalverflechtungen kam. Insbesondere in den Jahren nach dem ersten Ölpreisschock sorgte das Recycling der „Petro-Dollar“, die in den Ölexportländern nicht absorbiert werden konnten, für eine rapide Ausweitung des Kreditangebots und zu problemlosen Prolongationen fälliger Kredite. Erst seit der Zahlungsunfähigkeit Mexikos gegenüber seinen ausländischen Gläubigern im Jahre

<sup>1)</sup> Zitiert nach WISU-Das Wirtschaftsstudium, (1973) 2, S. 335.

<sup>2)</sup> Richard Fletcher, Lessons of recent debt reorganizations, in: Khadija Haq (Hrsg.), The lingering debt crisis. North South Roundtable, Islamabad 1985, S. 92.

1982 und den nachfolgenden Insolvenzen zahlreicher anderer Entwicklungsländer wird die „Verschuldungskrise“ als Bedrohung für die Weltwirtschaft wahrgenommen.

Am Jahresende 1982 beliefen sich die langfristigen Auslandsschulden aller Entwicklungsländer auf 547

Mrd. US-Dollar; sie hatten sich damit innerhalb von zehn Jahren verfünffacht<sup>3)</sup>. Auf die lateinamerikanischen Staaten entfielen 1982 mit 236,3 Mrd. US-Dollar etwa 43 % der langfristigen Verpflichtungen der „Dritten Welt“ gegenüber dem Ausland<sup>4)</sup>.

## II. Die Struktur der lateinamerikanischen Auslandsverschuldung

Entwicklungsstrategisch und wirtschaftspolitisch läßt sich die Kreditaufnahme im Ausland durchaus ambivalent beurteilen: Einerseits bieten Auslandskredite eine Möglichkeit, um die von der Inlandsersparnis und den verfügbaren Devisen vorgegebenen Grenzen inländischer Investitionen und wirtschaftlichen Wachstums hinauszuschieben und damit den Entwicklungsprozeß zu beschleunigen; in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ist die Kreditgewährung der Geberländer ein seit langem akzeptiertes und bewährtes Instrument der Projektfinanzierung. Andererseits müssen aber die in der Vergangenheit aufgenommenen Kredite von den Nehmerländern auch bedient werden, und das heißt: knappe inländische Ressourcen zu Lasten der Inlandsverfügbarkeit in das Ausland zu transferieren. Nur sofern die Auslandskredite dazu verwendet werden, rentable Investitionen zu finanzieren, deren Erträge zumindest ausreichen, die fälligen Kapitalkosten zu decken, führt die externe Verschuldung in späteren Perioden zu keiner Einschränkung des inländischen Lebensstandards. Diesem Dilemma stehen alle Länder, die auf ausländische Finanzierungen zurückgreifen, gleichermaßen gegenüber — und sie müssen daraus die notwendigen Konsequenzen für ihre Wirtschaftspolitik ziehen.

Nun sind aber keineswegs alle Entwicklungsländer, die sich zur Beschleunigung ihres Entwicklungsprozesses externer Finanzierungen bedient haben, in eine Verschuldungskrise geraten, oder konkreter: in eine Situation, in der die vertragsgemäße Bedienung der im Ausland aufgenommenen Kredite nicht mehr möglich ist. Vielmehr ist die „Verschuldungskrise der Entwicklungsländer“ im wesentlichen eine Zahlungsbilanzkrise lateinamerikanischer Staaten. Von der kurz- und langfristigen Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer (ohne Verschuldung gegenüber dem IWF) in Höhe von 1 097 Mrd. US-Dollar am Jahresende 1986 entfie-

len 35 % auf Lateinamerika<sup>5)</sup>. Berücksichtigt man die gesamte Verschuldung der Entwicklungsländer einschließlich der Inanspruchnahme von IWF-Krediten, dann entfielen zwischen 1980 und 1986 auf die lateinamerikanischen Staaten zwischen 42 % und 45 % (vgl. Tabelle 1).

Zu den 15 Hauptschuldnerländern in der „Dritten Welt“ gehören zehn lateinamerikanische Staaten<sup>6)</sup>; allein auf Brasilien, das Ende 1986 mit ca. 110,6 Mrd. US-Dollar am höchsten verschuldete Entwicklungsland, entfielen 10 % der Auslandsschulden aller Entwicklungsländer und 28 % der lateinamerikanischen Außenverschuldung (vgl. Tabelle 2).

Die Staaten Lateinamerikas sind allerdings nicht erst während der letzten Jahre zu internationalen Großschuldnern geworden; auf Grund ihrer traditionell defizitären Leistungsbilanzen waren die meisten Staaten der Region auch in der Vergangenheit schon häufig auf Kapitalimporte u. a. in Form von Auslandsanleihen angewiesen, und es gab immer wieder Perioden, in denen diese Kredite umgeschuldet werden mußten, da ihre termingerechte Bedienung mangels Devisen nicht möglich war. So verzeichnet z. B. die brasilianische Finanzstatistik für die Jahre 1926 und 1927 die Aufnahme neuer Auslandskredite durch die Zentralregierung mit der lapidaren Begründung: Finanzierung fälliger Kredite<sup>7)</sup>. Schon 1933 kam ein amerikanischer Autor zu dem Befund, daß in der Finanzgeschichte Lateinamerikas seit Beginn des 19. Jahrhunderts externe Verschuldung und Zahlungsverzug mit fast

<sup>3)</sup> Manfred Holthus, Die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer (Entwicklungspolitik Materialien, 76), Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bonn 1987, S. 16.

<sup>4)</sup> Inter-American Development Bank, Economic and social progress in Latin America 1987 report, Washington, D. C., 1987, S. 463.

<sup>5)</sup> Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1986, Frankfurt 1987, S. 81.

<sup>6)</sup> Die 15 am höchsten verschuldeten Entwicklungsländer, auf die etwa 40 % der Gesamtverschuldung aller Entwicklungsländer entfallen, sind (nach der Höhe ihrer Verschuldung in Mrd. US-Dollar im Jahre 1985): Brasilien (106,7), Mexiko (97,4), Argentinien (48,4), Venezuela (32,1), Philippinen (26,2), Chile (20,2), Jugoslawien (19,4), Nigeria (18,4), Marokko (14,1), Kolumbien (14,0), Peru (13,7), Ecuador (9,2), Elfenbeinküste (8,5), Uruguay (3,9), Bolivien (3,9), vgl. World Bank, World development report 1987, Washington, D. C., 1987, S. 232 f.

<sup>7)</sup> Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Séries estatísticas retrospectivas; Vol. 1: Repertório estatístico do Brasil: Quadros retrospectivos; Separata do anuário estatístico do Brasil — ano V — 1939/40 (= Edição fac-similar do original publicado em 1941), Rio de Janeiro 1986, S. 133.

## **Gert-Joachim Glaeßner: Am Ende der Klassengesellschaft? Sozialstruktur und Sozialstrukturforschung in der DDR**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/88, S. 3–12

Die Soziologen und Gesellschaftswissenschaftler in der DDR haben über Jahre hinweg die Meinung vertreten, daß sich die soziale Entwicklung in der „entwickeltesten sozialistischen Gesellschaft“ durch eine immer weitere Annäherung der Klassen und Schichten auszeichne. Diese „Annäherung der Klassen und Schichten“ wurde als das entscheidende Moment im gesellschaftlichen Leben und als wesentliches Unterscheidungsmerkmal gegenüber den kapitalistischen Gesellschaften mit ihren angeblich scharfen Klassenspaltungen gesehen. Die neuere Sozialstrukturforschung der DDR analysiert nunmehr seit einiger Zeit vielfältige soziale Differenzierungsprozesse in den sozialistischen Gesellschaften. In den letzten Jahren wird darüber hinaus auch über neue soziale Ungleichheiten und ihre Folgen nachgedacht.

In diesem Beitrag werden die Aussagen der DDR-Soziologie über die Klassen- und Schichtenstruktur der DDR-Gesellschaft und neuere Analyseansätze vorgestellt, wichtige demographische Entwicklungstrends charakterisiert, regionale Disparitäten und ihre Konsequenzen untersucht sowie die Folgen der Erhöhung des gesellschaftlichen Qualifikationsniveaus beschrieben. Schließlich wird die Schlüsselfrage der gegenwärtigen Diskussion über die soziale Struktur der DDR-Gesellschaft erörtert: Welche Konsequenzen haben die sozialen Differenzierungsprozesse für die Gesellschaft, die vor allem durch die wissenschaftlich-technischen Veränderungen im Arbeitsprozeß induziert werden; führen sie zu neuer sozialer Ungleichheit, die das Ziel sozialer Gleichheit auf lange Zeit unerreichbar erscheinen läßt?

## **Manfred Lötsch: Sozialstruktur der DDR — Kontinuität und Wandel**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/88, S. 13–19

Die empirische Beschäftigung mit der Analyse sozialer Strukturen begann in der DDR gegen Ende der sechziger Jahre. Dabei dominierte zunächst die Klassenanalyse, die Diskussion über Wesenszüge, Umfang und quantitative Bestimmung der Klassen und Schichten. Mit dem Ende der siebziger Jahre setzte eine neue Entwicklung ein, die man als Wandel im konzeptionellen Denken charakterisieren kann. Während zuvor soziale Differenzierungen zumeist summarisch als negative und zu überwindende Erscheinungen betrachtet worden waren, rückte nun das Bemühen in den Vordergrund, die Dialektik von sozialer Gleichheit und sozialen Unterschieden als gleichermaßen wesentliche Eigenschaften der Lebensweise in einer sozialistischen Gesellschaft zu erfassen.

Folgt man dem Struktur-Funktions-Paradigma, dann müssen vorhandene soziale Unterschiede im Hinblick darauf beurteilt werden, ob sie für die Verwirklichung gesellschaftlicher Ziele funktional oder disfunktional sind. Die Ausprägung funktionaler Differenzierungen (beispielsweise wirken sich Leistungsunterschiede in Form von Einkommensunterschieden aus) kann in dieser Sichtweise gesellschaftlich erwünschte Entwicklungspotentiale freisetzen. In den siebziger Jahren vollzog sich in der DDR wie in anderen Industrieländern der Übergang zu einem Wachstumstyp, der als intensiv-erweiterte Reproduktion definiert werden kann. Dreh- und Angelpunkt des neuen Wachstumskonzepts ist die veränderte Rolle der Wissenschaft, wodurch die Frage nach der Entwicklung und Nutzung des eigenen Wissenschaftspotentials eine wichtige Bedeutung für die Sozialstrukturforschung erlangt. Die Effektivität des Wissenschaftspotentials wird durch disfunktionale Nivellierungstendenzen beeinträchtigt. Wenn spezifische soziale Gruppen spezifische Funktionen im Gefüge der gesellschaftlichen Arbeitsteilung ausüben, haben die für die Erfüllung dieser Aufgaben nötigen sozialen Besonderheiten eine instrumentale, nicht aber eine soziale Ungleichheit konstituierende Funktion. Jede soziale Gruppe benötigt die Arbeits- und Lebensumstände, die sie befähigt, ihrer Funktion im gesellschaftlichen Ganzen gerecht zu werden.

## **Gunnar Winkler: Sozialpolitik in der DDR**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/88, S. 21–28

Unter Sozialpolitik wird in der DDR jener Teil der Politik verstanden, der auf die Gestaltung sozialer Verhältnisse gerichtet ist. Soziale Veränderungen erfolgen im Zusammenhang mit ökonomischen Veränderungen. Soziale Entwicklung ist Ziel, Ergebnis und Bedingung der Wirtschaftspolitik.

Unter den Bedingungen der intensiv erweiterten Reproduktion und der beschleunigten Durchsetzung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts sind auch die Ansprüche an die Sozialpolitik im Hinblick auf Umfang und Qualität erheblich gestiegen. In den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg war die Sozialpolitik vorrangig auf die Überwindung von Not und Armut gerichtet und im wesentlichen sozialstrukturell nicht differenziert. In der Folgezeit rückten sozialpolitische Leistungen in den Vordergrund, die auf die Förderung und Entwicklung gesellschaftlich nützlicher Tätigkeit im Arbeitsprozeß zielten. Die gegenwärtige Sozialpolitik sieht ihren Objektbereich in der Gesamtheit einer sich differenziert entwickelnden Sozialstruktur. Sie erfaßt alle sozialen Gruppen und Lebensbereiche und ist durch die Ausprägung sozialer Einheitlichkeit und wachsender Vielfalt in der Werte-, Bedürfnis- und Interessenstruktur der Bürger gekennzeichnet. Das schließt die Beachtung grundlegender gemeinsamer Interessen der Klassen und Schichten ebenso ein wie die Förderung spezieller sozialer bzw. demographischer Gruppen.

Wachsenden Stellenwert erlangten seit Beginn der siebziger Jahre eine bedürfnisorientierte Bevölkerungs- und Familienpolitik sowie die Lösung der Wohnungsfrage als soziales Problem bis zum Jahre 1990. Soziale Gerechtigkeit schließt die fähigkeitsgerechte Verteilung der Arbeit ebenso ein wie die Gestaltung gleicher Bedingungen zur Persönlichkeitsentwicklung aller.

Die komplexe Planung der sozialen Entwicklung wird durch den schnellen wissenschaftlich-technischen Fortschritt immer dringlicher. Als Träger der Sozialpolitik erlangen die Betriebe und Territorien zunehmende Bedeutung. Mit der betrieblichen Sozialpolitik wird in differenzierter Weise auf die soziale Entwicklung und die Lebensweise der Werktätigen eingewirkt. Sie ist vor allem das Feld der gewerkschaftlichen Interessenvertretung. Zum Verantwortungsbereich des Territoriums gehören vor allem die Lösung der Wohnungsfrage, die Vervollkommnung der sozialen Infrastruktur, die Schonung und Gestaltung der natürlichen Umwelt sowie die Entfaltung und Nutzung der sozialen und politisch-organisatorischen Bedingungen für die gesellschaftliche Aktivität der Bürger. Das Territorium trägt spezifische Verantwortung für die Gestaltung der Lebensbedingungen sozialer Gruppen, die aufgrund des Alters nicht am Arbeitsprozeß teilnehmen und spezifischer Betreuung bedürfen.

## **Heinz Vortmann: Soziale Sicherung in der DDR**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/88, S. 29–38

Das Sozialpolitikverständnis hat sich in der DDR gewandelt. Die anfängliche Anschauung, nach der Sozialpolitik im Sozialismus überflüssig sei, wurde schrittweise aufgegeben. Heute wird Sozialpolitik formal weit gefaßt und gipfelt sogar in der Ansicht, daß „echte“ Sozialpolitik nur im Sozialismus möglich sei. Soziale Sicherung – die Sozialpolitik im klassischen Sinne – ist danach nur ein (wichtiger) Teil der Sozialpolitik.

Die Sozialversicherung in der DDR ist eine Einheitsversicherung (Zusammenfassung der verschiedenen Sozialversicherungszweige, einheitlicher Beitrag) und besteht aus zwei Trägern. Praktisch ist die gesamte Bevölkerung pflichtversichert. Die Leistungen werden über das Umlageverfahren finanziert. Etwa je ein Viertel der Mittel bringen die Versicherten und die Betriebe auf, rund die Hälfte sind Zuschüsse aus dem öffentlichen Haushalt (Leistungsgarantie des Staates). Die Ausgaben sind stärker gestiegen als das Beitragsaufkommen, der Staatszuschuß hat sich daher ständig erhöht.

Leistungsauslösende Merkmale sind Alter, Tod des Ernährers, Erwerbsunfähigkeit, Mutterschaft, Hilfsbedürftigkeit wegen zu geringem Einkommen. Arbeitslosigkeit ist kein Leistungsbereich der Sozialversicherung mehr. Bei Verlust des Arbeitsplatzes sind in erster Linie die freisetzenen Betriebe für die Absicherung der Betroffenen verantwortlich.

Für die Höhe der Barleistungen sind die Erwerbseinkommen und z. T. auch die Dauer der Beschäftigung von Bedeutung. Diese Koppelung ist aber faktisch – zumindest in der Rentenversicherung – aufgrund der niedrigen Bemessungsgrenze stark eingeschränkt. In dieselbe Richtung wirkt die Mindestsicherungsregelung. In der Mehrzahl der Fälle bemißt sich die Rente nach diesem Grundsatz. Die Renten der Pflichtversicherung gewährleisten lediglich eine Grundversorgung. Langfristig wird aber das allgemeine Renteniveau durch die Leistungen der Freiwilligen Zusatzrentenversicherung steigen.

Die Sicherung bei vorübergehender Erwerbsunfähigkeit wegen Krankheit und bei Mutterschaft orientiert sich an der Höhe der jeweiligen Nettoeinkommen. Die Ausgestaltung der Mutterschafts- und Familienleistungen kann sich auch im internationalen Vergleich sehen lassen. Neben ihrer ursprünglichen Funktion, nämlich Schutz in bestimmten Lebenslagen zu bieten, soll Sozialpolitik in diesen Fällen weitere Aufgaben erfüllen. Die DDR ist in ihrem Selbstverständnis eine Wachstumsgesellschaft. Verringerung des Krankenstandes und Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsgrades sind Subziele der wirtschaftlichen Wachstumspolitik. Wesentliches Ziel der Bevölkerungspolitik ist eine hohe Geburtenrate. Flankierende sozialpolitische Maßnahmen sollen helfen, diese Intentionen zu realisieren.

**Tabelle 1: Anteile Lateinamerikas<sup>a)</sup> an der Auslandsverschuldung sowie am Bruttoinlandsprodukt (BIP) aller Entwicklungsländer 1980–1986 (in vH)**

|   | Jahr |      |      |      |      |      |      |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
|   | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
| Auslandsschulden in vH der externen Kreditaufnahme aller Entwicklungsländer |      |      |      |      |      |      |      |
| – Kurzfristige Schulden <sup>b)</sup>                                       | 50,5 | 52,9 | 54,1 | 44,1 | 36,6 | 34,4 | ..   |
| – IWF-Kredite   | 13,5 | 9,7  | 14,1 | 28,3 | 33,6 | 37,7 | ..   |
| – Langfristige private Schulden <sup>c)</sup>                               | 56,6 | 60,8 | 60,3 | 68,8 | 57,8 | 53,7 | ..   |
| – Öffentliche Schulden  | 35,7 | 36,9 | 38,2 | 41,5 | 43,7 | 42,3 | ..   |
| Insgesamt   | 41,6 | 43,5 | 44,2 | 45,2 | 44,1 | 42,3 | 41,6 |
| Anteil am BIP aller Entwicklungsländer                                      | 33,0 | 36,1 | 33,5 | 30,0 | 30,7 | 30,8 | ..   |

a) Zur Ländergruppe insgesamt siehe Tabelle 2.

b) Anfangslaufzeiten der Schuldtitel bis zu einem Jahr.

c) Anfangslaufzeiten der Schuldtitel länger als ein Jahr.

.. Nicht verfügbar.

Quelle: Inter-American Development Bank, Economic and social progress in Latin America 1987 report, Washington, D. C., 1987, S. 34.

perfekter Regelmäßigkeit aufeinander folgten, ohne daß daraus Lehren gezogen worden seien<sup>8)</sup>.

Was die aktuelle Verschuldungskrise Lateinamerikas von früheren Zahlungs(bilanz)schwierigkeiten einzelner Länder grundsätzlich unterscheidet, ist nicht nur das Volumen der Kredite, sondern auch die Struktur der Verschuldung<sup>9)</sup>. Bemerkenswert ist vor allem der hohe Anteil öffentlicher Schulden an der lateinamerikanischen Auslandsverschuldung, der von 66 % im Jahre 1980 auf 81 % im Jahre 1985 anstieg (vgl. Abb. 1). Auch auf der Gläubigerseite zeigen sich erhebliche strukturelle Verschiebungen: Waren es früher überwiegend Regierungen und internationale Institutionen, die an die lateinamerikanischen Staaten Kredite vergaben (für bestimmte Entwicklungsprojekte) oder diese Kredite verbürgten (insbesondere bei Exportgeschäften), so sind seit Mitte der siebziger Jahre Geschäftsbanken massiv in das Kreditgeschäft eingestiegen. Innerhalb weniger Jahre wurden kom-

merzielle Kredite zu Marktzinsen die dominierende Finanzierungsquelle Lateinamerikas im Ausland. 1981 waren private Gläubiger mit 91,4 % an den Netto-Auszahlungen an lateinamerikanischen Kreditnehmer beteiligt<sup>10)</sup>.

Die starke Beteiligung der privaten Banken macht eine Verhandlungslösung der Verschuldungskrise nach „historischem Muster“ erheblich schwieriger. Regierungen können säumige Schuldnerländer mit militärischer Gewalt zur Zahlung zwingen oder, realistischer, „politische“ Lösungen mit diesen aushandeln (und das heißt: die Kosten des Kompromisses in der einen oder anderen Form den Steuerzahlern des Gläubigerlandes aufbürden). Geschäftsbanken haben hingegen nur die Möglichkeit, die sie auch bei „notleidenden“ Krediten privater Gläubiger anwenden, nämlich die uneinbringlichen Forderungen zu Lasten ihrer Gewinne abzuschreiben.

Von dieser Möglichkeit der Abschreibung haben die internationalen Banken bislang allerdings nur sehr zögerlich Gebrauch gemacht, selbst bei vergleichsweise kleineren Kreditbeträgen. Zum einen bedeutet die Anwendung des Abschreibungs-Instruments, daß das Banken-Management damit seine Fehleinschätzung des Schuldner-Risikos dokumentiert, zum anderen sind durch die gemeinsame Kreditgewährung an ein Land durch mehrere Banken auch viele relativ kleine Banken in die in-

<sup>8)</sup> Max Winckler, Foreign bonds, an autopsy: A study of defaults and repudiations of government obligations, Philadelphia 1933. Zitiert nach Rene P. Higonnet, Latin American debt: More rescheduling?, in: Antonio Jorge/Jorge Salazar-Carillo/Rene P. Higonnet (Hrsg.), Foreign debt and Latin American economic development, New York-Oxford-Toronto 1983, S. 650.

<sup>9)</sup> Neben Volumen und Struktur der Darlehen an Entwicklungsländer haben in den letzten Jahren zunehmend auch die Implikationen der Nichtdurchsetzbarkeit dieser Forderungen Aufmerksamkeit gefunden; vgl. Jürgen Niehans, Internationale Kredite mit undurchsetzbaren Forderungen, in: Armin Gutowski (Hrsg.), Die internationale Schuldenkrise: Ursachen – Konsequenzen – historische Erfahrungen (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N. F. 155), Berlin 1986, S. 151–179.

<sup>10)</sup> Antonio Jorge/Jorge Salazar-Carillo, External debt and development in Latin America: A background paper, in: Antonio Jorge et al. (Anm. 8), S. 32.

**Tabelle 2: Die Auslandsverschuldung Lateinamerikas 1980 und 1986**

| Land                    | Gesamte Auslandsschulden |        |               |       | Schuldendienst <sup>a)</sup><br>(in Mrd. US-Dollar)<br>1986 | Zinszahlungen <sup>b)</sup><br>in vH der<br>Exporterlöse<br>1986 |
|-------------------------|--------------------------|--------|---------------|-------|---|--|
|                         | in Mrd. US-Dollar        |        | in vH des BIP |       |   |  |
|                         | 1980                     | 1986   | 1980          | 1986  |   |  |
| Argentinien             | 27,31                    | 49,19  | 35,3          | 67,1  | 6,14 <sup>c)</sup>  | 46,4 <sup>c)</sup>   |
| Bahamas                 | 0,15                     | 0,24   | 8,5           | 12,0  | 0,12  | 1,1  |
| Barbados                | 0,15                     | 0,47   | 16,7          | 52,9  | 0,04  | 3,2  |
| Bolivien                | 2,70                     | 4,13   | 38,0          | 67,6  | 0,17  | 10,3   |
| Brasilien               | 70,03                    | 110,57 | 23,7          | 31,7  | 13,83 <sup>c)</sup>   | 43,3 <sup>c)</sup>   |
| Chile                   | 12,12                    | 20,67  | 44,3          | 73,1  | 2,41 <sup>c)</sup>  | 38,3 <sup>c)</sup>   |
| Costa Rica              | 2,74                     | 4,21   | 57,6          | 84,3  | 0,41  | 19,9   |
| Dominikan. Republik     | 2,00                     | 3,42   | 25,3          | 39,6  | 0,18  | 12,2   |
| Ecuador                 | 5,64                     | 9,90   | 49,4          | 77,4  | 0,97  | 28,5   |
| El Salvador             | 0,91                     | 1,77   | 19,4          | 40,8  | 0,20  | 6,9  |
| Guatemala               | 1,17                     | 2,67   | 10,5          | 25,4  | 0,55  | 17,2   |
| Guayana                 | 0,76                     | 1,13   | 103,6         | 199,0 | 0,02  | 3,6 <sup>d)</sup>  |
| Haiti                   | 0,26                     | 0,68   | 13,5          | 36,7  | 0,26  | 2,4  |
| Honduras                | 1,47                     | 2,84   | 45,4          | 80,8  | 0,20  | 11,4   |
| Jamaica                 | 1,92                     | 3,82   | 45,1          | 87,4  | 0,38 <sup>d)</sup>  | 16,4 <sup>d)</sup>   |
| Kolumbien               | 6,94                     | 14,76  | 20,9          | 38,2  | 2,27 <sup>c)</sup>  | 19,6 <sup>c)</sup>   |
| Mexiko                  | 57,14                    | 98,29  | 31,1          | 51,3  | 12,38 <sup>c)</sup>   | 39,9 <sup>c)</sup>   |
| Nicaragua               | 2,20                     | 6,00   | 77,5          | 205,8 | 0,04  | 7,3  |
| Panama                  | 2,97                     | 4,93   | 62,4          | 88,1  | 0,59 <sup>c)</sup>  | 22,4 <sup>c)</sup>   |
| Paraguay                | 0,96                     | 1,91   | 15,4          | 27,4  | 0,27  | 10,3   |
| Peru                    | 9,99                     | 14,35  | 42,0          | 56,8  | 0,52  | 7,3 <sup>c)</sup>  |
| Surinam                 | . .                      | 0,04   | . .           | 3,2   | 0,01  | 0,7  |
| Trinidad und Tobago     | 0,74                     | 1,13   | 19,6          | 38,5  | 0,23  | 5,7  |
| Uruguay                 | 1,66                     | 4,07   | 18,8          | 50,7  | 0,49  | 24,5   |
| Venezuela               | 29,59                    | 33,60  | 57,8          | 67,9  | 2,16 <sup>c)</sup>  | 32,3 <sup>c)</sup>   |
| Lateinamerika insgesamt | 241,50                   | 394,81 | 31,0          | 46,8  | 44,84   | . .  |

a) Schuldendienst auf öffentliche und öffentlich garantierte Kredite.

b) Zinszahlungen auf öffentliche und öffentlich garantierte Kredite.

c) Schuldendienst bzw. Zinszahlungen auf private und öffentliche Kredite.

d) 1985.

Quelle: Inter-American Development Bank, Economic and social progress in Latin America 1987 report, Washington, D. C., 1987, sowie eigene Berechnungen.

ternationale Kreditvergabe miteinbezogen worden. Bei diesen kleineren Kreditinstituten, die sich nur gelegentlich im internationalen Geschäft engagieren, ist häufig der Risikoausgleich durch eine entsprechend diversifizierte Schuldnerstruktur nicht oder nur unzureichend gegeben, schon der Forderungsverzicht gegenüber nur einem Schuldner kann dann zum Teil dramatische Bilanz-Konsequenzen haben. Aber auch bei den führenden Großbanken entwickelte sich eine gefährliche Konzentration ihrer Forderungen auf wenige Schuldnerländer. So machten z. B. 1983 bei der US-amerikanischen Ci-

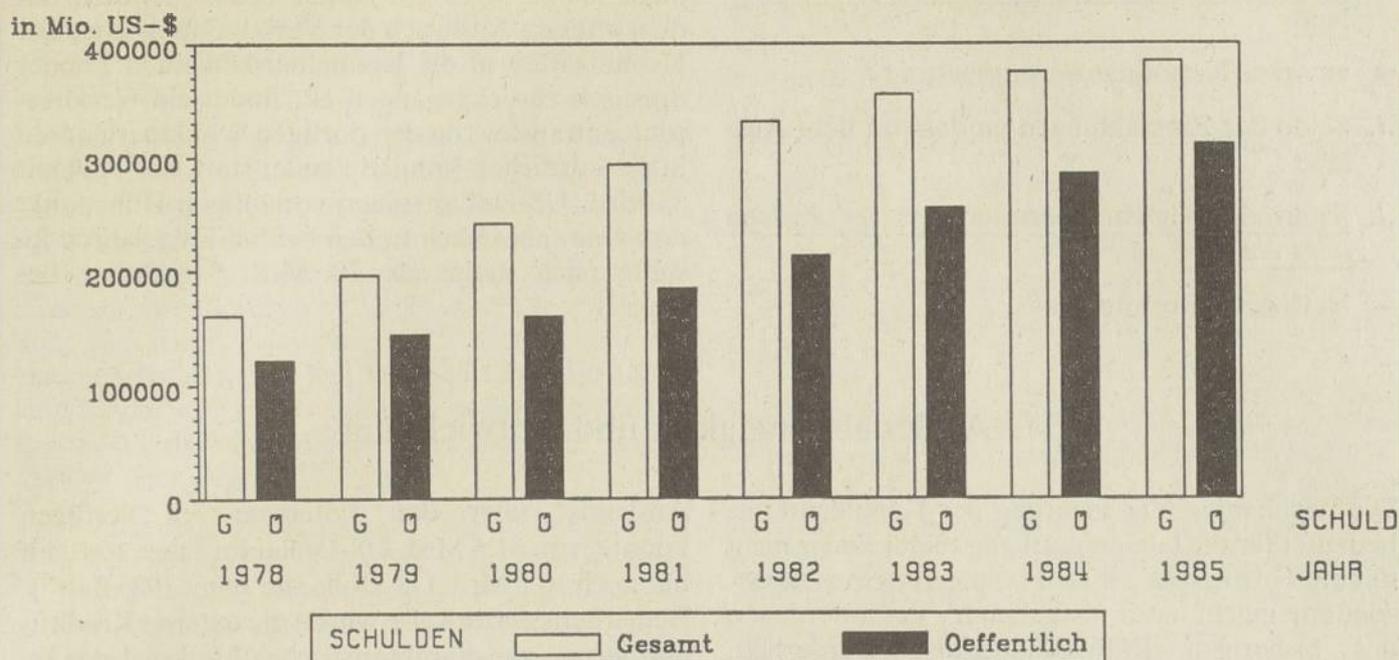
ticorp-Bank die Ausleihen an lateinamerikanische Kreditnehmer 195 % des Eigenkapitals aus, bei der Bank of America betrug diese Relation 164 %<sup>11)</sup>. Bei einzelnen US-amerikanischen Großbanken überstiegen die Kredite an nur ein Land 60 bis 70 % ihrer Kapitalausstattung, bei den neun größten amerikanischen Banken machten 1982 allein die Forderungen gegen Brasilien und Mexiko 90 % der Eigenkapitalsumme aus<sup>12)</sup>.

<sup>11)</sup> Frances Stewart, The international debt situation and North South relations, in: Khadija Haq (Anm. 2), S. 36.

<sup>12)</sup> Manfred Holthus (Anm. 3), S. 17 f.

# Die Entwicklung der lateinamerikanischen Auslandsverschuldung

1978 - 1985



Quelle: Inter-American Development Bank, Economic and Social Progress in Latin America, 1987 Report

Auf Grund dieser Konzentration des Schuldner-Risikos wird es zumindest teilweise erklärlich, daß gerade die Geschäftsbanken zunächst stark daran interessiert waren, die latente Verschuldungskrise nicht akut werden zu lassen und durch Prolongationen sowie kurzfristige Umschuldungsvereinbarungen das Problem zu „managen“ — obwohl spätestens Mitte 1982 mit der Zahlungsunfähigkeit Mexikos das Bedrohungspotential der lateinamerikanischen Auslandsverschuldung für das internationale Finanzsystem deutlich erkennbar geworden war.

Zwischen 1980 und 1986 mußten die Geschäftsbanken für die Mehrzahl der lateinamerikanischen Länder fällige Amortisations- und Zinszahlungen von Jahr zu Jahr umschulden<sup>13)</sup>; lediglich Mexiko, die Dominikanische Republik, Ecuador und Uruguay konnten „längerfristige“ Umschuldungsabkommen (multi-year restructuring agreements — MYRAS) erzielen mit Laufzeiten bis zum Jahre 1989/90<sup>14)</sup>. Bei diesen Umschuldungsverhandlungen ging es freilich in der Regel nicht mehr um

zusätzliche Kredite oder „fresh money“; sondern überwiegend nur noch um die Abwicklung bestehender Kreditverträge durch Verlängerung von Zahlungsfristen und/oder Zwischenfinanzierungen fälliger Zinsen. Hatten die Geschäftsbanken 1983 per saldo noch 14,9 Mrd. US-Dollar an lateinamerikanische Länder als Neukredite oder im Rahmen von Umschuldungspaketen ausgezahlt, so mußten die Schuldnerländer Lateinamerikas allein im ersten Halbjahr 1986 den Banken netto 4,1 Mrd. US-Dollar zurückzahlen; das Volumen „freiwilliger“ langfristiger Bankkredite an Lateinamerika (d. h. Kredite, die nicht im Rahmen von Umschuldungspaketen ausgezahlt wurden) sank von 25,2 Mrd. US-Dollar im Jahre 1981 auf lediglich 0,1 Mrd. US-Dollar im Jahre 1985<sup>15)</sup>.

Wie sehr sich in den letzten Jahren die internationalen Finanzierungsströme zuungunsten Lateinamerikas verändert haben, läßt sich mit Hilfe des Konzepts des *Nettoressourcentransfers* verdeutlichen. Mit diesem Begriff bezeichnet man die Differenz zwischen externen Nettofinanzierungsbeiträgen und Zinszahlungen sowie Gewinnüberweisungen an das Ausland<sup>16)</sup>:

<sup>13)</sup> Die Ausnahmen sind El Salvador, Guatemala, Haiti, Paraguay und Surinam, da ihnen private Kredite in nennenswertem Umfang nicht zugeflossen waren; auch Kolumbien mußte bislang keine Umschuldung mit privaten Geschäftsbanken vereinbaren, da seine externe Zahlungsfähigkeit durch hinreichende (z. T. „unkonventionelle“) Devisenzuflüsse erhalten blieb.

<sup>14)</sup> World Bank, *Developing country debt: An abridged version of world debt tables, 1986-87 edition*, Washington, D. C., 1987, S. XXIV f.

<sup>15)</sup> Finanzierung & Entwicklung, 24 (1987) 1, S. 13.

<sup>16)</sup> Vgl. Inter-American Development Bank (Anm. 4), S. 32. Zur Kritik des Konzeptes des *Nettoressourcentransfers* vgl. Manfred Holthus (Anm. 3), S. 44 f.

Nettokreditaufnahme (= Neukredite ./. Rückzahlungen)

+ Saldo der Direktinvestitionen im/aus dem Ausland

= externer Nettofinanzierungsbeitrag

./ Saldo der Zinszahlungen an das/von dem Ausland

./ Saldo der Gewinnübertragungen an das/von dem Ausland

= Nettoressourcentransfer

Bis Anfang der achtziger Jahre konnte Lateinamerika einen positiven Nettoressourcentransfer verbuchen, der sich zwischen 1979 und 1981 jährlich auf mehr als 20 Mrd. US-Dollar belief. Seitdem mit dem offenen Ausbruch der Verschuldungskrise der Kapitalzufluß in die lateinamerikanischen Länder drastisch zurückgegangen ist, findet ein Nettoressourcentransfer von den dortigen Schuldnerländern in die westlichen Industrieländer statt, der 1984 mit 35 Mrd. US-Dollar seinen vorläufigen Höhepunkt erreichte, aber auch in den beiden Folgejahren jeweils noch mehr als 28 Mrd. US-Dollar betrug<sup>17)</sup>.

### III. Außenabhängigkeit und Entwicklung

Die nachhaltige Verringerung der Kapitalzuflüsse bedeutet für die lateinamerikanischen Länder nicht nur ein Fortbestehen ihrer Finanzierungsprobleme, sondern macht auch tiefgehende Veränderungen des bisherigen Entwicklungsstils erforderlich. Diese entwicklungspolitische Dimension der Verschuldungskrise Lateinamerikas ist vermutlich mittel- bis längerfristig sehr viel bedeutsamer (und möglicherweise folgenschwerer) als die derzeit meist noch im Vordergrund stehende Frage nach Liquidität und Kreditwürdigkeit der lateinamerikanischen Länder, ob also die Auslandskredite termingerecht bedient werden können oder nicht.

Lateinamerika hat in den vergangenen zwanzig Jahren in steigendem Maße erhebliche Auslandsfinanzierungen in Anspruch genommen, um seine Volkswirtschaften zumindest partiell zu modernisieren und in den Weltmarkt zu integrieren. Rein zahlungstechnisch gesehen wurden Leistungsbilanzdefizite durch Kapitalimporte abgedeckt, so daß es möglich war, via Importüberschüsse über Jahre hinweg mehr Güter für Konsum und Investitionen zur Verfügung zu haben, als aus eigener Produktion hätten bereitgestellt werden können — wobei im Gegenzug den ausländischen Kapitalgebern allerdings Ansprüche auf das in späteren Perioden entstehende Volkseinkommen einzuräumen waren.

Wichtigste Quelle für die Außenfinanzierung Lateinamerikas stellten private und öffentliche Kredite dar, während ausländische Direktinvestitionen eine wesentlich geringere Rolle spielten, zumindest in der Mehrzahl der lateinamerikanischen Länder. In den Jahren 1979 bis 1983 machte die Inanspruchnahme von Krediten 87 % der Nettoauslandsfinanzierung aus, inzwischen (1986) ist dieser Anteil wieder auf 72 % gesunken, wobei zu berücksichtigen ist, daß der externe Nettofinanzierungsbeitrag des

Auslands, über den Lateinamerika verfügen konnte, von 51,6 Mrd. US-Dollar im Jahre 1981 auf nur noch 10,5 Mrd. US-Dollar im Jahre 1985 fiel<sup>18)</sup>. Bemerkenswerterweise wurde die externe Kreditfinanzierung als charakteristisches Merkmal der lateinamerikanischen Entwicklung erst dann in Frage gestellt, als die „Schuldenfalle“ längst zugeklappt war.

Für den beschleunigten Aufbau des Schuldenbergs in den späten siebziger und frühen achtziger Jahren wie auch für die nachfolgende krisenhafte Zuspitzung der Schuldendienstschwierigkeiten der meisten lateinamerikanischen Länder lassen sich vielfältige Gründe anführen. Zu den *auslösenden Faktoren* der akuten Krise zählen:

— Sinkende „Terms of Trade“ der lateinamerikanischen Länder, d. h. stark verschlechterte reale Austauschverhältnisse im Außenhandel und entsprechende Deviseneinbußen bei den Exporten bzw. Devisenmehrbedarf bei den Importen. Setzt man die „Terms of Trade“, d. h. das Verhältnis des Durchschnittspreisindex der Ausfuhren zu dem Durchschnittspreisindex der Einfuhren für 1980 = 100, dann ergibt sich im Durchschnitt der lateinamerikanischen Länder für 1986 nur noch ein Wert von 77; dies bedeutet, daß 1986 für den Export-Erlös dreiundzwanzig Prozent weniger Waren importiert und bezahlt werden konnten als sechs Jahre zuvor<sup>19)</sup>.

— Steigende Zinsen auf den internationalen Kapitalmärkten, mit der Folge ebenfalls steigender Zinsbelastungen bei Neukrediten bzw. bei Krediten mit variablen Zinssätzen, die einen hohen Anteil an

<sup>17)</sup> Inter-American Development Bank (Anm. 4), S. 32.

<sup>18)</sup> Ebda., S. 32 f.

<sup>19)</sup> Ebda., S. 14, sowie die „statistischen Profile“ der lateinamerikanischen Länder in dieser Publikation.

der lateinamerikanischen Gesamtverschuldung haben<sup>20)</sup>.

— Die wirtschaftliche Rezession in den westlichen Industrieländern mit der Folge einer deutlich abgeschwächten Nachfrage nach lateinamerikanischen Exportgütern.

— Der zwischen 1979 und 1982 stark ansteigende Anteil kurzfristiger Kredite mit hohen Zinssätzen, die sowohl von Gläubigern als auch von Schuldnern überwiegend unter spekulativen Erwartungen (in bezug auf Wechselkursveränderungen und/oder zukünftige Inflationsraten) kontrahiert worden waren, und deren Bedienung und Verlängerung zunehmend schwieriger wurde, als die Zentralbanken und Regierungen der westlichen Industrieländer zu einer Restriktionspolitik des knappen und teuren Geldes übergingen.

Das Zusammentreffen dieser Faktoren, die sich zum Teil wechselseitig bedingten und verstärkten, führte ab 1982 zu einer drastischen Verminderung der Schuldendienstfähigkeit Lateinamerikas, wenn auch in den einzelnen Ländern zeitlich verschoben und in unterschiedlichem Ausmaße<sup>21)</sup>.

Schwierigkeiten mit der termingerechten Bezahlung von Tilgungsraten und Zinsen haben die Verschuldungskrise ausgelöst und vertieft, aber nicht verursacht. Letztendlich sind die Zahlungs(bilanz)probleme der Schuldnerländer Symptome gravierender *struktureller Ungleichgewichte* innerhalb der lateinamerikanischen Volkswirtschaften und *asymmetrischer Austauschverhältnisse* zwischen Lateinamerika und den Industrieländern.

Fragt man nach den *Ursachen* dieser Ungleichgewichte und Asymmetrien, dann ist vor allem wirtschaftspolitisches Fehlverhalten sowohl der Regie-

rungen der Entwicklungsländer als auch der Industrieländer zu nennen, wobei die „Schuldzuweisung“ je nach wirtschaftstheoretischem (oder auch: ideologischem) Standpunkt unterschiedlich ausfällt<sup>22)</sup>. Eine Auseinandersetzung darüber, wie die Verantwortung für die wirtschaftspolitischen Fehler im einzelnen zu gewichten ist, erscheint wenig fruchtbar; viel wichtiger für das Verständnis und die Bewältigung der Verschuldungskrise erscheint der Befund, daß der in Lateinamerika überwiegend favorisierte Entwicklungsstil eines „Verschuldungswachstums“ (growth cum debt) mit einer gewissen Zwangsläufigkeit in das jetzige Dilemma führen mußte.

Wie immer man diesen Entwicklungsstil auch benennen mag — „Imitationskapitalismus“ (Raúl Prebisch), „Reflexmodernisierung“ (Darcy Ribeiro), „peripherer Kapitalismus“ oder „abhängige Industrialisierung“ —, in jedem Falle weisen solche Etikettierungen darauf hin, daß in Lateinamerika keine autochthone Entwicklung stattgefunden hat, sondern bestenfalls eine „nachholende Industrialisierung von außen nach innen“, deren entwicklungsstrategische Grundmuster vermeintlich den westeuropäisch-nordamerikanischen Vorbildern entsprachen — wobei freilich gegenüber der historischen Modellvorlage völlig veränderte weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen bestanden sowie signifikante Unterschiede in der Konfiguration der gesellschaftlichen Machtverteilung<sup>23)</sup>. Beides wurde von vielen lateinamerikanischen Regierungen und deren Beratern aus den Industrieländern lange Zeit nicht zur Kenntnis genommen, auch wenn es an Kritik nicht fehlte, die jedoch mit der Arroganz autoritärer Technokraten als unverantwortliche Rhetorik von Demagogen oder als überflüssige Poesie praxisferner Wissenschaftler denunziert wurde<sup>24)</sup>.

<sup>20)</sup> Der implizite Zinssatz, der sich ergibt, wenn man die tatsächlich gezahlten Zinsen auf die ausgezahlten Kredite bezieht, war mehrere Jahre lang niedriger als der nominale Marktzins; z. B. lag der durchschnittliche implizite Zinssatz für die lateinamerikanische Auslandsverschuldung 1979 um 3,7 Prozentpunkte unter der London Inter-Bank Offered Rate (LIBOR), 1980 um 4 Prozentpunkte, 1981 um 4,6 Prozentpunkte, 1982 um 1 Prozentpunkt; 1985 und 1986 überstieg der implizite Zinssatz LIBOR um 1,6 bzw. 1,9 Prozentpunkte; vgl. Inter-American Development Bank (Anm. 4), S. 39.

<sup>21)</sup> Vgl. den Überblick bei Hans-Jürgen Jaksch, Die gegenwärtige Auslandsverschuldung der lateinamerikanischen Länder, in: Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg (Hrsg.), Lateinamerika: Vorträge im Sommersemester 1985 (Studium generale an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg), Heidelberg 1987, S. 58–76. Diesbezügliche Fallstudien für Argentinien, Brasilien und Mexiko finden sich in Elmar Altvater et al. (Hrsg.), Die Armut der Nationen: Handbuch zur Schuldenkrise von Argentinien bis Zaire, Berlin 1987. Brasiliens Schuldenkrise ist ausführlich beschrieben bei Rüdiger Zoller, Verschuldung und Entwicklung: Der Fall Brasilien (Lateinamerika-Studien, 21), München 1986. Für Peru siehe Hartmut Sangmeister, Peru in der Schuldenfalle: Bettler auf goldenem Throne?, in: Elmar Altvater et al., Soll und Haben: Strategien und Alternativen zur Lösung der Schuldenkrise, Hamburg 1988, S. 85–103.

<sup>22)</sup> Vgl. z. B. Eduardo Wiesner, Ursachen der lateinamerikanischen Schuldenkrise, in: Finanzierung & Entwicklung, 22 (1985) 1, S. 24–26. World Bank, Weltentwicklungsbericht 1985, Washington, D. C., 1985, S. 51 f.; Manfred Holtus (Anm. 3), S. 21 f.; Peter Nunnenkamp, Die Rolle der Regierungen in Schuldner- und Gläubigerländern bei der Überwindung von Verschuldungsproblemen in der Dritten Welt, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, (1987) 107, S. 225–242.

<sup>23)</sup> Zur Problematik der Transformation und Rezeption europäisch-nordamerikanischer Einflüsse im lateinamerikanischen Entwicklungsprozeß vgl. Klaus Eßer, Europäische Einflüsse in Lateinamerika und Formen der wirtschaftlichen Entwicklung — Zehn Thesen, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1987 (unveröffentlichtes Manuskript).

<sup>24)</sup> Zur Kritik des lateinamerikanischen Entwicklungsstils vgl. z. B. Celso Furtado, *Análise do „modelo“ brasileiro*, Rio de Janeiro 1972; Fernando Henrique Cardoso, Brasilien: Die Widersprüche der assoziierten Entwicklung, in: Heinz Rudolf Sonntag (Hrsg.), Lateinamerika — Faschismus oder Revolution, Berlin 1974, S. 33–62; André Gunder Frank, *Abhängige Akkumulation und Unterentwicklung*, Frankfurt 1980.

## IV. Das Beispiel Brasilien: Paradigma und Sonderfall

Am Beispiel Brasiliens läßt sich die Problematik des lateinamerikanischen Entwicklungs„modells“ nachholender Industrialisierung von außen nach innen besonders deutlich aufzeigen<sup>25</sup>). Zwar nimmt das Land — allein schon wegen seiner Größe — eine gewisse Sonderstellung in der Region ein, aber die wirtschaftspolitischen Konzepte und Strategien, die hier übernommen und zum Teil adaptiert wurden, um die Volkswirtschaft zu „modernisieren“, waren auch für die ökonomische Entwicklung in vielen anderen lateinamerikanischen Staaten bestimmend — und die Konsequenzen sind fast überall ähnlich fatal. Insofern kann die Analyse der Schuldenkrise Brasiliens, wenn sie als Reflex einer „Modellkrise“ verstanden wird, bis zu einem gewissen Grade exemplarisch für Lateinamerika sein.

Brasilien hat es während der beiden zurückliegenden Dekaden geschafft, sich von einem postkolonialen Exporteur von Agrarprodukten und Rohstoffen zu einem industriellen „Schwellenland“ zu wandeln und auch international in wichtigen Segmenten des Weltmarkts als respektable Anbieter einer weiten Palette von Waren und Dienstleistungen präsent zu sein<sup>26</sup>). Zweifelsohne hat die zunehmende Integration der brasilianischen Volkswirtschaft in den weltwirtschaftlichen Verbund die Orientierung der nationalen Produktion an Weltmarktpreisen und -faktorkosten sowie an internationalen Qualitätsstandards verstärkt und damit Modernisierungsprozesse begünstigt, die beachtliche Produktivitätsfortschritte in Teilen der Industrie und des „Agrobusiness“ ermöglichten. Zudem hat Brasilien — im Unterschied zu der Mehrzahl der anderen lateinamerikanischen Länder — in ausgewählten Bereichen (vor allem des industriell-militärischen Komplexes) nationale technologische Kompetenz erworben und ausgebaut, so daß es möglich ist, die technischen Innovationen der Industrieländer relativ rasch zu imitieren und anzuwenden.

In dem Prozeß einer zumindest partiellen Modernisierung der brasilianischen Volkswirtschaft waren transnationale Unternehmen (TNU) in besonderem Maße beteiligt. Die modernisierungsstrategische Rolle der TNU, die ihnen teils vom Staat zugewiesen, teils von ihnen selbst gezielt übernommen wurde, bestand und besteht auch heute noch darin,

technisch fortschrittliche Herstellungsverfahren sowie Kapital aus den Industrieländern zu transferieren und sich auf die Produktion von Gütern mit hohem Verarbeitungsgrad und relativ hoher Kapitalintensität zu spezialisieren. Auf diese Weise sollen sowohl Importe substituiert als auch neue Exportpotentiale erschlossen werden. Galten zunächst vor allem konsumnahe Branchen wie z. B. die Automobilindustrie und die Elektrohaushaltsgeräteherstellung als die bevorzugten Aktionsbereiche der TNU, so wurden sie in einer zweiten Internationalisierungsphase der brasilianischen Volkswirtschaft zunehmend auch in vorgelagerten Produktionsbereichen der Grundstoff- und Investitionsgüterindustrie tätig. Wegen ihrer weltweiten Verbindungen und des Zugangs zu den internationalen Kapitalmärkten galten TNU auch als bevorzugte Partner staatlicher Konzerne und nationaler Unternehmensgruppen, die im Zuge ihrer Expansion einen immer größeren Finanzbedarf hatten.

Die Strategie importsubstituierender Industrialisierung unter massiver Beteiligung von Auslandskapital hat in Brasilien eine gewisse Tradition, wurde sie doch schon vor der Etablierung des Militärregimes im Jahre 1964 von den populistischen Regierungen der Nachkriegszeit verfolgt. Ab etwa 1975 wurde diese Strategie als Antwort auf den ersten Ölpreisschock erheblich intensiviert und auf die Grundstoff- und Investitionsgüterbereiche ausgeweitet. Allerdings vollzogen sich jetzt bei der Inanspruchnahme von Auslandskapital deutliche strukturelle Veränderungen: Zum einen nahm der Anteil ausländischer Direktinvestitionen am gesamten Kapitalimport tendenziell ab (vgl. Tabelle 3), zum anderen stieg der Anteil kommerzieller Kredite an der Auslandsverschuldung von 65 % Anfang der sechziger Jahre auf 84,1 % im Jahre 1982<sup>27</sup>). Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die zunehmende Bedeutung, die der brasilianische Staat als Kreditnehmer erhielt: Zwischen 1970 und 1986 stiegen die öffentlichen und öffentlich garantierten Auslandsschulden von 4,7 Mrd. US-Dollar auf 85,8 Mrd. US-Dollar um mehr als das Achtehnfache und erreichten damit einen Anteil von 80 % an der externen Gesamtverschuldung<sup>28</sup>).

<sup>25</sup>) Vgl. z. B. Manfred Wöhlcke, *Abhängige Industrialisierung und sozialer Wandel: Der Fall Brasilien*, München 1981; Hartmut Sangmeister, *Brasilien: Modell einer Krise — Krise eines Modells*, in: *Vierteljahresberichte — Problems of International Cooperation*, (1984) 97, S. 241—251.

<sup>26</sup>) Ausführlicher hierzu Hartmut Sangmeister, *Zwischen Exportabhängigkeit und Binnenmarkterschließung: Brasilien in der Schuldenfalle*, in: *Vierteljahresberichte — Problems of International Cooperation*, (1988) 111, S. 47—58.

<sup>27</sup>) Celso Luiz Martone, *Macroeconomic policies, debt accumulation, and adjustment in Brazil, 1965—84* (World Bank Discussion Papers, 8), Washington, D. C., 1987, S. 8. Mit den vorläufigen Ergebnissen der Zahlungsbilanz-Statistik für 1986 ergeben sich für die Periode 1984—1986 nur noch Nettodirektinvestitionen von durchschnittlich 536 Mio. US-Dollar pro Jahr, d. h. weniger als die Hälfte des Betrages der Vorperiode; 1986 fanden demnach sogar Desinvestitionen in Höhe von 108 Mio. US-Dollar statt; vgl. Banco Central do Brasil, *Relatório 1986, Brasília 1987*, S. 81.

<sup>28</sup>) Inter-American Development Bank (Anm. 4), S. 463 und S. 466.

**Tabelle 3: Brasiliens Kapitalimporte 1965–1983**

| Periode       | Jährliche Durchschnittswerte   |                         |  |                         |                           |
|---------------|--------------------------------|-------------------------|--|-------------------------|---------------------------|
|               | Direktinvestitionen<br>(netto) |                         | Kredite und sonstige<br>Finanzierungen |                         | Auslands-<br>finanzierung |
|               | in Mio. US-Dollar<br>(1)       | in v. H. von (5)<br>(2) | in Mio. US-Dollar<br>(3)               | in v. H. von (5)<br>(4) | (5) =<br>(1) + (3)        |
| 1965 bis 1967 | 73                             | 14                      | 467                                    | 86                      | 540                       |
| 1968 bis 1973 | 299                            | 11                      | 2 312                                  | 89                      | 2 611                     |
| 1974 bis 1978 | 924                            | 10                      | 8 566                                  | 90                      | 9 490                     |
| 1979 bis 1983 | 1 170                          | 9                       | 11 609                                 | 91                      | 12 779                    |

Quelle: P. N., Batista Jr., International financial flows to Brazil since the late 1960s (World Bank Discussion Papers, 7), Washington, D. C., 1987.

In dieser absolut und relativ steigenden Staatsverschuldung gegenüber dem Ausland spiegelt sich die Schlüsselrolle wider, die der öffentliche Sektor innerhalb des brasilianischen Entwicklungs„modells“ einnahm. Insbesondere in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre wurde unter der Führung staatlicher Unternehmen eine Reihe ambitionierter Großprojekte gleichzeitig und finanziell weitgehend unkoordiniert in Angriff genommen, ohne daß die betriebswirtschaftliche Rentabilität dieser Investitionen hinreichend belegt gewesen wäre. Vorhaben wie das brasilianisch-deutsche Nuklearprogramm, die hydroelektrischen Großprojekte Itaipu und Tucuruí, das Biotreibstoffprogramm Próalcool, die metallurgischen Projekte Açominas und Companhia Siderúrgica Nacional sowie Carajás erforderten Devisenbeträge in Milliardenhöhe für die Einfuhr von Anlagen, Ausrüstungen und know-how; sie waren aber teilweise weniger aus ökonomischen Gründen zu rechtfertigen, sondern entstanden aus der Ideologie des Militärregimes, das sich als Garant von „Fortschritt“ und „nationaler Sicherheit“ verstand<sup>29)</sup>.

Immerhin konnte Mitte der siebziger Jahre bei niedrigen und zeitweise sogar negativen realen Zinssätzen eine Strategie zunehmender Auslandsverschuldung auch Ökonomen höchst attraktiv erscheinen, um die Investitionen zu steigern und das inländische Wirtschaftswachstum zu fördern<sup>30)</sup>. Spätestens mit der weltwirtschaftlichen Rezession zu Beginn der achtziger Jahre erwies sich aber die Annahme als falsch, mit exportorientierten und/oder importsostituierenden Großprojekten der öffentlichen Hand das wirtschaftliche Wachstum dauerhaft beschleunigen und die externe Finanzierung

in einem neuen, anhaltenden Wirtschaftsboom problemfrei bedienen zu können.

Einige Projekte im Bereich der Grundstoffindustrie waren wohl angesichts der weltweiten Überkapazitäten (z. B. bei Stahl) unter Rentabilitätsgesichtspunkten von vornherein fragwürdig. Bei anderen war die Fälligkeitsstruktur der Auslandskredite, die zu ihrer Finanzierung aufgenommen wurden, nicht hinreichend auf die Ausreifungszeit der Investitionen abgestimmt, oder es konnten durch den Projektoutput zu keiner Zeit in ausreichendem Umfang Devisen erbracht oder eingespart werden, um den Schuldendienst zu finanzieren. Dieses sogenannte „Transformationsproblem“, d. h. die Umwandlung finanzieller Ressourcen aus dem Ausland in produktive Investitionen, wurde noch verschärft durch unvorhergesehene drastische Weltmarktpreisveränderungen bei wichtigen Rohstoffen und Primärenergieträgern, in deren Folge sich z. B. die Rentabilität energieintensiver Investitionen (z. B. Aluminiumproduktion) vermindert, oder später die Rentabilität energiesparender oder -substituierender Projekte (z. B. Próalcool) beeinträchtigt wurde.

Die Konsequenz solcher Preisverzerrungen war, daß in vielen Fällen die Erträge der Investitionen nicht ausreichten, um die fälligen Kosten der Auslandsfinanzierung zu erwirtschaften. Was private Investoren in solchen Fällen meist zu tun pflegten, nämlich ein unrentables Projekt zu liquidieren, kam für die staatlichen Unternehmen aus verschiedenen Gründen nicht in Frage<sup>31)</sup>. Im Hinblick auch auf die Notwendigkeit, Produktion und Beschäftigung zu stabilisieren, wurden die Verbindlichkeiten der

<sup>29)</sup> Celso Luiz Martone (Anm. 27), S. 25.

<sup>30)</sup> Vgl. hierzu Carlos F. Dias-Alejandro/Edmar Lisboa Bacha, O mercado internacional de capitais visto da periferia, in: VIII Encontro Nacional de Economia. Associação Nacional de Centros de Pós-graduação em Economia, Brasília 1980, S. 167–209.

<sup>31)</sup> Eine der wenigen Ausnahmen ist die de facto Einstellung des deutsch-brasilianischen Atomprogramms, das sich für die brasilianische Seite als nicht mehr finanzierbar erwiesen hat; vgl. Hartmut Sangmeister, Abschied vom Atomprogramm? Entwicklungstendenzen der brasilianischen Energiewirtschaft, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, (1986) 36, S. 636–639.

Staatsunternehmen gegenüber den ausländischen Gläubigern durch Neukredite fortlaufend refinanziert, zumal die Kreditgeber hinreichende Sicherheiten durch staatliche Garantien zu haben glaubten. Auf diese Weise wuchs die Auslandsverschuldung der öffentlichen Hand beständig. Allerdings verschlechterte sich die Fälligkeits- und Zinsstruktur der öffentlichen Verschuldung, da die ausländischen Kreditgeber, und insbesondere die Geschäftsbanken, seit Anfang der achtziger Jahre bei neuen mittel- und längerfristigen Finanzierungen zunehmend zurückhaltender wurden, so daß den brasilianischen Kreditnehmern kein anderer Ausweg blieb, als auf teurere, kurzfristige Anleihen zurückzugreifen. Damit wurden die Zahlungsprobleme aber nicht gelöst, sondern nur zeitlich verschoben, und zu dem Ungleichgewicht der Zahlungsbilanz entstand ein zusätzliches internes Ungleichgewicht: das wachsende Haushaltsdefizit des öffentlichen Sektors mit seinen hyperinflationären Auswirkungen.

Bei dieser Konstellation war es nur eine Frage der Zeit, bis die fristgemäße Bedienung der wachsenden Schuldenlast bei schrumpfenden Reservebeständen der brasilianischen Zentralbank nicht mehr möglich war und die internationale Zahlungsunfähigkeit drohte<sup>32)</sup>. Da in dieser Situation der Zufluß neuer externer Gelder nicht mehr erwartet werden konnte (zumal auch die wiederholten Verhandlungen mit den Gläubigern über die Refinanzierung der Auslandsschulden keine längerfristig tragfähige Lösung erbracht hatten), sah sich die brasilianische Regierung veranlaßt, im Februar 1987 die Einstellung der Zinszahlungen für mittel- und langfristige Kredite ausländischer Geschäftsbanken in Höhe von 68 Mrd. US-Dollar zu verfügen; darüber hinaus wurde festgelegt, Rückzahlungen auf kurzfristige Verbindlichkeiten nicht an die ausländischen Gläubiger zu leisten, sondern bei der Banco Central do Brasil zu hinterlegen.

Brasilien hat den Aufstieg zu einem industriellen „Schwellenland“ nicht nur mit einer gewaltigen Auslandsverschuldung erkaufte, die schließlich unbezahlbar geworden ist, sondern auch mit einer bedrückenden internen sozialen Schuld. Denn ein Großteil der brasilianischen Bevölkerung blieb von „Modernisierung“ und Teilhabe an dem wachsenden Sozialprodukt ausgeschlossen und ist nicht einmal in der Lage, die materiellen Grundbedürfnisse entsprechend international akzeptierter Minimalstandards zu befriedigen. Die Statistik dieser Mas-

<sup>32)</sup> Vgl. Antonio Carlos Lemgruber, *Dívida externa e crescimento econômico*, in: José da Silva Lopes (Hrsg.), *Ajustamento e crescimento na actual conjuntura económica mundial*. Fundo Monetário Internacional, Washington, D. C., 1985, S. 176–191; Daniel Cohen, *The management of the developing countries debt: Guidelines and applications to Brazil*. The World Bank Economic Review, (1988) 2, S. 77–103.

senarmut liest sich folgendermaßen: 22 Millionen Erwerbstätige müssen sich mit Monatslöhnen von höchstens 60 US-Dollar begnügen, wovon fast sieben Millionen sogar weniger als 30 US-Dollar im Monat verdienen; die Analphabetenquote der erwachsenen Bevölkerung beträgt über 20 % und liegt in ländlichen Gebieten des Nordostens bei 40 %; von den rund 30 Millionen Analphabeten sind etwa zwölf Millionen schulpflichtige Kinder unter 15 Jahren; noch immer gibt es Regionen in Brasilien, in denen von 1000 Neugeborenen 150 vor Erreichen des ersten Lebensjahres sterben; ca. 15 Millionen Brasilianer haben keinen angemessenen Zugang zu einwandfreiem Trinkwasser; 6,5 Millionen Wohnungen, in denen 19 Millionen Menschen leben, sind nicht an die Elektrizitätsversorgung angeschlossen<sup>33)</sup>.

Dieses düstere Bild der Armut zeigt sich überall in Lateinamerika. Eine Fortdauer der Krise, wie auch der Versuch, sie mit Mitteln der „klassischen“ Austeritätspolitik zu überwinden, wird die Massenarmut eher noch verstärken. In den fünf Jahren seit dem offenen Ausbruch der Verschuldungskrise ist das reale Pro-Kopf-Einkommen in fast allen lateinamerikanischen Ländern unter das Niveau von 1980 gesunken, zum Teil um mehr als 20 %<sup>34)</sup>. Schätzungen der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (CEPAL) zufolge leben derzeit mindestens 130 Millionen absolut Arme in Lateinamerika; diese Zahl wird sich bei einer Fortdauer des gegenwärtigen Trends auf mehr als 170 Millionen im Jahre 2000 erhöhen<sup>35)</sup>.

Angesichts der vielen Millionen Menschen in Lateinamerika, die unzureichend ernährt und (deshalb) chronisch krank sind, ohne entlohnte Arbeitsmöglichkeiten, ohne die Chancen einer (Aus-)Bildung, in menschenunwürdigen Behausungen ihr Leben fristend — angesichts dieser lateinamerikanischen Realität erscheint eine Fortführung des bislang praktizierten Entwicklungsstils kaum vertretbar. Darüber können auch die beeindruckenden Sozialproduktziffern einzelner Länder der Region nicht hinwegtäuschen, auch nicht die industriellen Spitzenleistungen in mancherlei Bereichen.

Erforderlich ist nicht eine erneute Übertragung wirtschaftspolitischer „Patentrezepte“ liberal-neoklassischer Provenienz aus den Industrieländern, die dort selbst zur Bewältigung der eigenen Anpas-

<sup>33)</sup> Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Anuário estatístico do Brasil 1986*, Rio de Janeiro 1987; siehe auch die entsprechenden Datensätze bei Hartmut Sangmeister, *Wirtschaftswachstum und Grundbedürfnisbefriedigung in Lateinamerika*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 13/84, S. 3–23.

<sup>34)</sup> Inter-American Development Bank (Anm. 4), S. 2.

<sup>35)</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *La pobreza en América Latina: Dimensiones y políticas*, Santiago de Chile 1986.

sungsschwierigkeiten in der Praxis kaum angewandt werden, wie die Beispiele Landwirtschaft, Kohle und Stahl etc. belegen; erforderlich sind spezifische und originelle Lösungsansätze zum Abbau der internen und externen Entwicklungshemmnisse Lateinamerikas. Bei der gegebenen Ausgangslage muß man allerdings realistischerweise davon ausgehen, daß kein Weg zu einer autonomen wirtschaftlich-technologischen Entwicklung in dieser Region kurz sein kann<sup>36</sup>). Realistischerweise muß darüber

hinaus zur Kenntnis genommen werden, daß auch nach dem Ende der Militärregime in mehreren lateinamerikanischen Staaten keine der neuen, „demokratisierten“ Regierungen bislang den politischen Gestaltungswillen aufgebracht hat, um wirtschaftliche und soziale Reformen in Richtung auf mehr Gleichheit in Gang zu setzen, durch die also die Vorrechte der traditionellen Oligarchien und neuen Technobükratien substantiell abgebaut würden.

## V. Auswege aus der Krise oder Krise ohne Ausweg?

Versteht man die Verschuldungskrise Lateinamerikas als eine Entwicklungskrise, dann wird deutlich, daß jeglicher ernsthafter Lösungsversuch mehr beinhalten muß, als nur die Erhaltung der Zahlungsfähigkeit der hochverschuldeten lateinamerikanischen Länder.

Rein zahlungstechnisch ist die Verschuldungskrise lösbar — das haben die bisherigen Verhandlungen zwischen Gläubigern und Schuldern von Jahr zu Jahr deutlich gemacht<sup>37</sup>). Freilich wird mit Umschuldungen und den hierbei erprobten Finanzierungsinstrumenten meist nur ein Zeitgewinn erzielt in der Hoffnung, längerfristige Lösungskonzepte zu entwickeln und die Krisenursachen abzubauen. Das eher kurzfristig orientierte Lavieren von Fall zu Fall hat allerdings zu einer gewissen Ermüdung auf seiten der Schuldnerländer wie auch der Gläubiger bei der Auseinandersetzung mit den Folgen der übermäßigen Auslandsverschuldung geführt. Die Deutsche Bundesbank befürchtet gar, daß „das bisherige Vorgehen, das auf dem Zusammenwirken von Schuldnerländern, internationalen Finanzierungsinstituten und offiziellen wie privaten Gläubigern bei der fallweisen Behandlung der Probleme basierte, auf ernste Schwierigkeiten stößt und von einem Klima der Konfrontation abgelöst wird“<sup>38</sup>). In der Tat hat es denn auch an dramatischen Gesten und deutlichen Signalen der Ungeduld nicht gefehlt. Peru hat beispielsweise schon 1985 eine Begrenzung seines Schuldendienstes auf 10 % der Exporterlöse angekündigt, und Brasilien ist im Februar 1987 mit dem einseitigen Zinsmoratorium ohne Angabe einer zeitlichen Befristung sogar noch einen Schritt weitergegangen, was vom peruanischen Präsidenten Alan Garcías sogleich als „historische Tat“ begrüßt wurde<sup>39</sup>). Ende November 1987 riefen acht lateinamerikanische Staatspräsi-

denten auf ihrer gemeinsamen Konferenz in Acapulco zu einer solidarischen „Mindeststrategie“ auf, ohne allerdings ein konkretes Konzept zur Bewältigung der fortschwellenden Schuldenkrise vorzulegen.

Wohlfeile Rhetorik („Schulden müssen mit Geld bezahlt werden, nicht aber mit dem Leiden des Volkes“, so der brasilianische Staatspräsident Sarney) kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß Lateinamerika von solidarischem Handeln — oder gar von der Bildung eines Schuldnerkartells — weit entfernt ist. So hat z. B. Mexiko, das mit 99 Mrd. US-Dollar Auslandsverbindlichkeiten hinter Brasilien den zweiten Platz der höchstverschuldeten Staaten der Welt einnimmt, stets verkündet, daß es seine Verpflichtungen trotz begrenzter finanzieller Mittel erfüllen werde — und ist dafür 1986 mit einem der bislang seltenen mehrjährigen Umschuldungsabkommen (MYRA) über 44 Mrd. US-Dollar zu vergleichsweise günstigen Zins- und Tilgungsbedingungen „belohnt“ worden. Auch Kuba, dessen Staatschef Fidel Castro zu den vehementesten Verfechtern eines lateinamerikanischen Schuldnerkartells und Zahlungsboykotts gehört, hat zwischen 1983 und 1986 sechs Umschuldungsabkommen mit den privaten und öffentlichen Gläubigern abgeschlossen und seine daraus fälligen Verbindlichkeiten stets pünktlich bezahlt<sup>40</sup>).

Um aus der Schuldenkrise keine akute Gefahr für die internationalen Finanzmärkte und die Weltwirtschaft entstehen zu lassen, wurden in den letzten Jahren einige neue Finanzierungstechniken und -strategien entwickelt; die wichtigsten Neuerungen sind:

— Die „Baker-Initiative“ der US-amerikanischen Regierung vom September 1985. Sie sieht vor, in dem Dreijahreszeitraum 1986 bis 1988 den 15 Ländern mit den größten Schuldendienstproblemen<sup>41</sup>) „fresh money“ in Höhe von 40 Mrd. US-Dollar durch die kombinierte Kreditvergabe von Weltbank, regionalen Entwicklungsbanken und Ge-

<sup>36</sup>) Klaus Eßer (Anm. 23), S. 22.

<sup>37</sup>) Vgl. hierzu Herbert Schui, Die Bemühungen um die „Zahlungsfähigkeit“ der Dritten Welt, in: Siegfried Pater (Hrsg.), Geld für die Welt: Bundesdeutsche Banken und Dritte Welt, Bornheim-Merten 1987, S. 70–80.

<sup>38</sup>) Deutsche Bundesbank (Anm. 5), S. 59.

<sup>39</sup>) Süddeutsche Zeitung vom 23. 2. 1987.

<sup>40</sup>) World Bank (Anm. 14), S. XXVII.

<sup>41</sup>) Vgl. Anm. 6.

schäftsbanken zuzuführen. Die Neukredite sollen unter der „Aufsicht“ des IWF so verwendet werden, daß die betreffenden Länder durch ein vom Export getragenes Wirtschaftswachstum aus ihren Schuldendienstschwierigkeiten „herauswachsen“ können<sup>42)</sup>.

— Schaffung eines Sekundärmarktes für Bankkredite („transferable loan instruments“), auf dem die Erstkreditgeber ihre Engagements an andere Banken oder institutionelle Anleger ganz oder teilweise weitergeben, wobei die Forderungen je nach Einschätzung des Risikos mit Abschlägen gehandelt werden.

— Umwandlung von Krediten in Eigen- oder Beteiligungskapital („debt-equity swaps“). Dies geschieht z. B. in der Form, daß Geschäftsbanken ihre Kreditforderungen mit einem entsprechenden Abschlag an interessierte Produktions- oder Handelsunternehmen verkaufen, welche diese Forderungen zum Nennwert bei der Zentralbank des Schuldnerlandes in nationale Währung umtauschen, um damit im Lande selbst zu investieren<sup>43)</sup>.

Die „Baker-Initiative“ konnte bislang nur recht zögerlich und unter großen Schwierigkeiten in die Praxis umgesetzt werden, da die Geschäftsbanken nicht ohne weiteres bereit sind, den ihnen zugeordneten Part des „burden sharing“ zu übernehmen, sondern eine ausgeprägte Zurückhaltung bei der Vergabe von Neukrediten an „Problemländer“ zeigen. Die Weltbank räumte den „Baker-Ländern“ im Geschäftsjahr 1985/86 Darlehen in Höhe von ca. 6 Mrd. US-Dollar ein, wovon etwa ein Drittel als Sektor- und Strukturanpassungsdarlehen gewährt wurde<sup>44)</sup>. Im Unterschied zu den traditionellen Projektkrediten der Weltbank ist die Inanspruchnahme von Sektor- und Strukturanpassungsdarlehen an bestimmte wirtschaftspolitische Auflagen geknüpft, deren Einhaltung im wesentlichen vom IWF im Rahmen einer „Erweiterten Überwachung“ („enhanced surveillance“) kontrolliert wird. Diese Bedingung wird von verschiedenen lateinamerikanischen Staaten, besonders von Brasilien, als nicht akzeptierbar angesehen, von den Geschäftsbanken aber als *conditio sine qua non* mehrjähriger Umschuldungspakete verlangt.

Wesentlich erfolgreicher und dynamischer als die geplanten Maßnahmen der „Baker-Initiative“ haben sich die innovativen Finanzierungstechniken der Geschäftsbanken entwickelt, vor allem die neuen Verfahren zur Umwandlung ausstehender Kreditforderungen in handelbare Wertpapiere sowie die „debt-equity swaps“. Schätzungen zufolge werden seit 1984 auf den Sekundärmärkten jährlich

Forderungen von mindestens 5 Mrd. US-Dollar gehandelt, mit Abschlägen von durchschnittlich 40 bis 45 %<sup>45)</sup>. Chile und Mexiko haben bei der Schaffung der erforderlichen gesetzlichen und technischen Rahmenbedingungen für die Konversion von Auslandsschulden eine gewisse Pionier-Rolle in Lateinamerika übernommen<sup>46)</sup>, aber auch in Argentinien, Brasilien, Costa Rica, Ecuador und Venezuela werden verschiedene Varianten solcher „Schuldenswaps“ praktiziert, wenngleich vorerst in relativ begrenztem Umfang.

Im übrigen haben die international tätigen Geschäftsbanken bemerkenswert lange damit gezögert, die Risiken ihres Kreditengagements in Lateinamerika auch öffentlich realistisch einzuschätzen<sup>47)</sup> und auf Vorschläge der Schuldnerländer flexibler einzugehen. So wurde z. B. der brasilianische Vorschlag vom Herbst 1987, Kreditforderungen ausländischer Banken in langfristige Anleihen des Typs „Exit-Bonds“ mit variabler Verzinsung entsprechend der Wirtschaftsentwicklung umzuwandeln, von den Gläubigerbanken und der US-Regierung ebenso kategorisch zurückgewiesen wie der Vorschlag, bei Aufhebung des Moratoriums die rückständigen Zinsen in Cruzado, der Landeswährung, zu begleichen<sup>48)</sup>.

Ähnlich ablehnend hat sich die Regierung der Vereinigten Staaten bisher auch zu allen Vorschlägen des US-Kongresses geäußert, die den „Baker-Plan“ für unzureichend halten und auf ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen Schuldendienst und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eines Landes abzielen — sei es in Form einer Zinsplafondierung in Abhängigkeit von den Exporterlösen (Schumer-Plan), sei es in Form eines Schuldendienst-Außenhandels-Mechanismus (Kerry-Aydos-Plan) oder gar in Form der Abschreibung ausstehender Bankforderungen zu Lasten der Steuerzahler in den Industrieländern (Bradley-Plan)<sup>49)</sup>.

45) Ulrich Kulke, Zauberkrieg für einen hoffnungslosen Fall, in: Die Zeit vom 4. 12. 1987.

46) Zur Konversionspraxis in Chile, das mit „debt-equity swaps“ bislang ca. 13 % seiner Auslandsschulden gegenüber privaten Gläubigern umgewandelt hat, vgl. Rolf Schinke, Debt equity swaps, investment, and creditworthiness: The Chilean example (Diskussionsbeiträge, 43), Ibero-Amerika Institut für Wirtschaftsforschung der Universität Göttingen, Göttingen 1987.

47) Als erstes US-amerikanisches Kreditinstitut hat die Bank of Boston im Dezember 1987 bekanntgegeben, 20 % ihrer 200 Mio. US-Dollar Forderungen gegenüber südamerikanischen Ländern abzuschreiben; vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. 12. 1987. Der Sprecher der Deutschen Bank, Herrhausen, hat bereits am Rande der IWF-Tagung im September 1987 die Möglichkeit eines Verzichts auf Forderungen gegen hochverschuldete Länder nicht mehr grundsätzlich ausgeschlossen; vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. 9. 1987.

48) Jornal do Brasil vom 26. 9. 1987.

49) Vgl. Patricia Wertman, The international debt problem: Congressional proposals. Congressional Record — Senate (updated 3. 7. 1986). Washington, D. C., 1986.

42) Deutsche Bundesbank (Anm. 5), S. 82 f.

43) Zur praktischen Ausgestaltung von „debt-equity swaps“ vgl. World Bank (Anm. 6), S. 22.

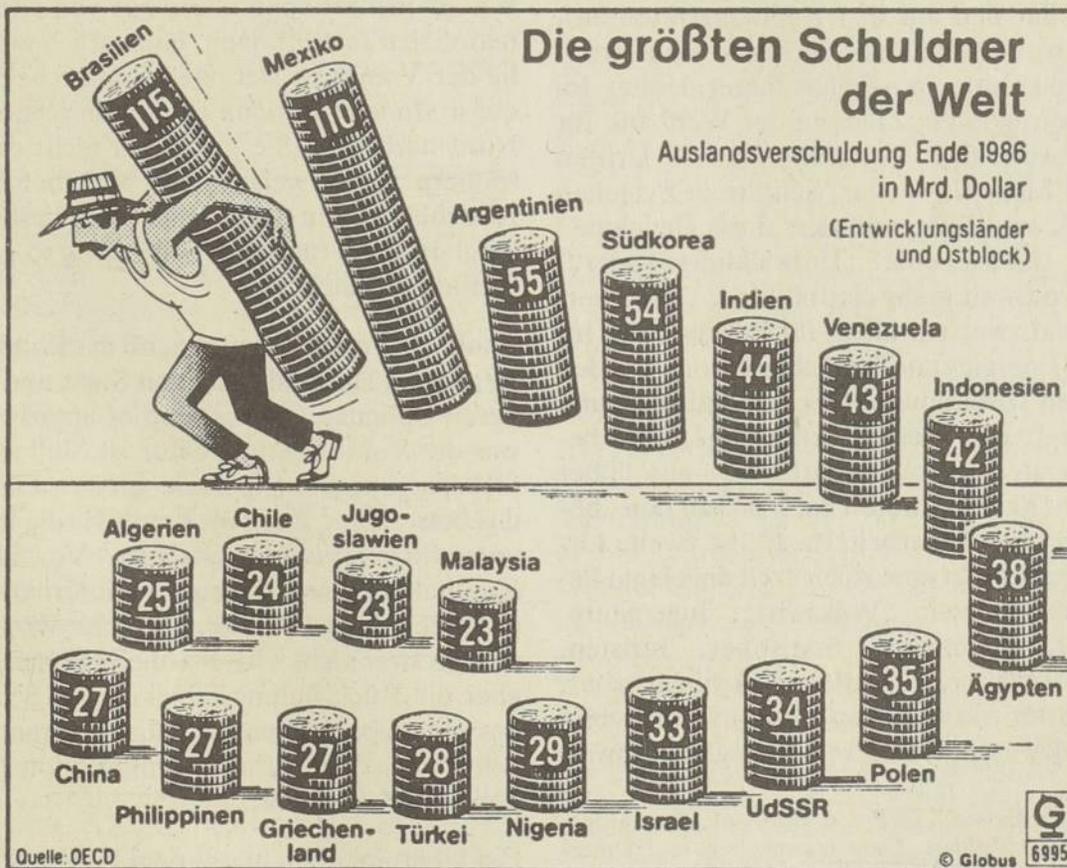
44) Deutsche Bundesbank (Anm. 5), S. 88.

Eine Lösung der Verschuldungsprobleme Lateinamerikas allein durch die Einführung von „Strukturfazilitäten“ und neuer Finanzierungstechniken ist wohl kaum zu erwarten, da hierdurch die Verbindlichkeiten der Schuldnerländer nicht wesentlich verändert, sondern allenfalls zeitlich gestreckt und/oder etwas besser an die außenwirtschaftliche Entwicklung angepaßt werden. Gewiß stellen mehrjährige Umschuldungspakete einen Fortschritt gegenüber dem Status quo mit seinem Zwang zu beständig neuen Verhandlungen zwischen Gläubigern und Schuldnern dar, aber sie beinhalten in ihrer gegenwärtig praktizierten Ausgestaltung jedoch die Fortschreibung des außenorientierten Entwicklungsstils mit einer noch engeren Einbindung der lateinamerikanischen Schuldnerländer in das marktwirtschaftliche Weltwirtschaftssystem. Nach den Erfahrungen der Vergangenheit ist zu vermuten, daß sich damit die Voraussetzungen für einen eigenständigen Entwicklungsprozeß Lateinamerikas eher verschlechtern.

Nach Einschätzung der Weltbank ist der Preis einer

versäumten wirtschaftspolitischen Anpassung in ihrem Sinne an die rauhe Wirklichkeit der achtziger Jahre hoch, für einige Länder heiße er langsames Wachstum, für andere zunehmende Armut<sup>50)</sup>. Dem ist hinzuzufügen: Der Preis dafür, daß keine „politische“ Lösung des Verschuldungsproblems gefunden wird, ist womöglich noch höher. Für einige Industrieländer mag er verminderte Exporte, langsames Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit heißen; für die meisten Länder Lateinamerikas jedoch soziale Unruhen und politische Instabilität. Bei anhaltendem Nettoressourcentransfer aus Lateinamerika in die Gläubigerländer und bei mittelfristig unzureichendem Wirtschaftswachstum sinkt der interne Verteilungsspielraum weiter, so daß der Verteilungskampf immer offener (oder auch: gewalttätiger) ausgetragen wird. In einem Klima von Armut und Gewalt ist aber kaum zu erwarten, daß sich demokratische Gesellschaften entfalten.

<sup>50)</sup> World Bank (Anm. 22), S. 82.



# Weltbank und Währungsfonds als umstrittene „Krisenmanager“ in den Nord-Süd-Beziehungen

Zur Funktionsweise und politischen Bedeutung der beiden Institutionen

## I. Quellen der Macht des internationalen Krisenmanagements

Die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, kurz „Weltbank“ genannt, und der Internationale Währungsfonds (IWF), oft einfach „der Fonds“ titulierte, gehören seit ihrer Gründung 1944 in Bretton Woods (USA) nicht nur zu den ältesten Institutionen des Internationalen Währungssystems, sondern sie sind auch zu den *mächtigsten* internationalen Organisationen im Nord-Süd-Verhältnis geworden. Ihre Macht beruht auf Finanzressourcen und Expertenwissen, auf Definitionskompetenz und Drohpotential. Das Kapital der Bank (plus Reserven) übersteigt heute die 100 Mrd. Dollar-Grenze. Jährlich nimmt sie rund 10 Mrd. Dollar neu auf den Kapitalmärkten auf. Keine andere internationale Behörde transferiert Entwicklungskredite in vergleichbarer Höhe: Im Jahr 1987 betragen die Zusagen der Weltbank für entwicklungsrelevante Vorhaben in der Dritten Welt 17,674 Mrd. US-Dollar. Seit ihrem Bestehen hat die Bank an die sogenannten „Less Developed Countries“ (LDCs oder „Entwicklungsländer“) „Darlehen von weit mehr als 160 Mrd. Dollar vergeben“<sup>1)</sup>, und zwar vor allem für Projekte der Infrastruktur (Energie- und Verkehrssektor), die den ausländischen Direktinvestitionen in Industrie und Landwirtschaft den Boden bereiten<sup>2)</sup>. Sie beschäftigt heute 6 500 Mitarbeiter aus über 100 Ländern; davon gehören ca. 3 600 zu den „höher qualifizierten“ Mitarbeitern. Keine zweite Organisation beschäftigt eine solch breit angelegte Palette von Fachleuten: „Volkswirte, Ingenieure, Städteplaner, Agronome, Statistiker, Juristen, Vermögensverwalter, Darlehenssachbearbeiter, Projektbewerber wie auch Experten auf den Gebieten Fernmeldewesen, Wasserversorgung und Abwas-

serentsorgung, Verkehrswesen, Bildung, Energie, ländliche Entwicklung, Bevölkerung und Gesundheitsfürsorge.“<sup>3)</sup> Die Bank unterhält 40 Büros in der ganzen Welt, obwohl 95 Prozent ihrer Mitarbeiter/innen am Hauptsitz in Washington tätig sind.

Mit 151 Mitgliedsstaaten haben Bank und Fonds fast universellen Charakter (nur die UdSSR, die DDR und einige andere sozialistische Staaten sind nicht Mitglieder). Die Volksrepublik China – mit Abstand der bevölkerungsreichste Staat der Welt – ist ebenso Mitglied wie die größte Industriemacht der Welt, die USA. Was die Bretton-Woods-Institutionen allerdings von anderen internationalen Institutionen, namentlich aus der Familie der Vereinten Nationen, unterscheidet, ist ihre quasi *Monopolposition* im Ressourcentransfer von Nord nach Süd: Sie gewähren nicht nur Kredite, sondern sie verweigern bei Nichtbefolgung ihrer Ratschläge ihren Segen, und darin besteht ihre unvergleichliche (und von den LDCs so gefürchtete) Definitionsmacht.

Bank und Fonds definieren, ob das Programm einer Regierung zur Sanierung von Staat und Wirtschaft deren Billigung (den „stamp of approval“) erhält, was die Voraussetzung dafür ist, daß auch andere Geberorganisationen sowie private Unternehmen das betreffende Land als kreditwürdig bzw. wieder unterstützungswürdig ansehen. Vor allem IWF-Kreditabkommen gelten bei internationalen Finanzgebern als *Gütesiegel für eine Wirtschaftspolitik*, die zwar nicht wirtschaftliche Prosperität, dafür aber die Rückzahlungsfähigkeit des Schuldnerlandes gegenüber seinen Gläubigern garantiert – was dem Fonds den Ruf eines „internationalen Finanzpolizisten“ eingebracht hat<sup>4)</sup>.

Ein Übereinkommen mit dem IWF war und ist für Schuldnerländer die *conditio sine qua non*, um im

<sup>1)</sup> Vgl. David D. Driscoll, IWF und Weltbank. Ihre Aufgaben in der Weltwirtschaft. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Washington 1988.

<sup>2)</sup> Edward S. Mason/Robert E. Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*, Washington 1973; Rainer Tetzlaff, *Die Weltbank: Machtinstrument der USA oder Hilfe für Entwicklungsländer? Zur Geschichte und Struktur der modernen Weltgesellschaft*, München-London 1980<sup>2</sup>; Thomas U. Koll (Hrsg.), *Die Weltbank. Struktur, Aufgaben und Bedeutung*, Berlin 1988 (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Landesverband Berlin).

<sup>3)</sup> D. D. Driscoll (Anm. 1), S. 4.

<sup>4)</sup> Vgl. Richard Gerster, *Fallstricke der Verschuldung. Der IWF und die Entwicklungsländer*, Basel 1982; Peter Körner/Gero Maaß/Thomas Siebold/Rainer Tetzlaff, *Im Teufelskreis der Verschuldung. Der IWF und die Dritte Welt*, Hamburg 1985<sup>2</sup>.

nennenswerten Umfang von Erleichterungen und neuen Mittelzuflüssen profitieren zu können. Denn ohne IWF-Abkommen finden keine Umschuldungen statt, gibt es keine Strukturanpassungskredite der Weltbank (selbst bei den üblichen Projektkrediten hält sich die Schwesterorganisation des Fonds dann zurück) und keine von der Weltbank organisierten Geberkonferenzen mit entsprechenden Zusagen<sup>5)</sup>.

Erst die Zuspitzung der Schuldenkrise in immer mehr Staaten der Dritten Welt seit Ende der siebziger Jahre hat die Voraussetzung für den enormen Bedeutungszuwachs der beiden Bretton-Woods-Institutionen geschaffen. Je deutlicher wurde, daß angesichts der Schuldenkrise in Entwicklungsländern (hinter der sich eine strukturelle Krise der Entwicklungspolitik verbirgt) die nationalstaatlichen Instrumente zur Krisenregulierung nicht mehr ausreichen, desto zwingender wurde das Bedürfnis

nach einer effizienteren Krisenstrategie, d. h. einer solchen, die *nationale Strukturreformen* in Schuldnerstaaten mit dem Zufluß an *internationalen Kapital- und Technologieressourcen* verknüpfen würde.

Die Tatsache, daß Bank und Fonds vor allem seit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems 1971–1973 aufgrund der Schwächung des Dollars als internationaler Leit- und Reservewährung mit der Folge nunmehr flexibler Wechselkurse gegenüber dem Dollar diese Kompetenzenfülle erworben haben, ist nicht umstritten; strittig vielmehr ist die Frage, wem ihre Macht letztlich zugute kommt und ob die Instrumente ihrer Durchsetzung nicht Alternativen zulassen, die weniger soziale Härten und politische Demütigungen für die Menschen in den Schuldnerländern mit sich bringen würden: eine „Strukturanpassung mit menschlichem Gesicht“<sup>6)</sup>.

## II. Zu den Kriterien der Bewertung von IWF und Weltbank

Seit ihrer Gründung zur Aufrechterhaltung eines internationalen Währungssystems mit annähernd festen Wechselkursen (näheres dazu s. S. 38) sind die beiden Bretton-Woods-Institutionen kritisiert worden – von „rechts“ wie von „links“. Während private Geschäftsleute und eher konservativ orientierte Wirtschaftswissenschaftler vor allem gegen die Weltbank das Argument ins Feld führten, daß „Entwicklung“ doch besser den freien Marktkräften zu überlassen sei und daß staatlich dirigierter Ressourcenfluß tunlichst zu unterbleiben habe (solche Kritiker befanden sich vor allem stets im US-amerikanischen Kongreß), so haben engagierte Verfechter für mehr Entwicklungshilfe an die Dritte Welt, für eine Neue Weltwirtschaftsordnung und für die volle Respektierung der politischen Autonomie von Entwicklungsländern die „imperialistischen“ Eingriffe der Bretton-Woods-Institutionen in die inneren Angelegenheiten der Dritten Welt kritisiert. Die *nationale Souveränität* von Entwicklungsländern dürfe – so lautete ein Standardargument – durch finanz- und entwicklungspoliti-

sche Auflagen, hinter denen sich meist politische Neben- oder gar Hauptabsichten verstecken würden – nicht tangiert werden<sup>7)</sup>.

Nach drei Jahrzehnten Entwicklungshilfe hat sich dieser Streit erheblich relativiert<sup>8)</sup>, denn es hat sich gezeigt: Ein unkontrollierter Ressourcenfluß zwischen Nord und Süd verführt zum Mißbrauch knapper Güter im Interesse privilegierter Minderheiten. Das ungehemmte Anwachsen der Auslandsschulden – auch eine Folge mangelnder Sorgfaltspflicht von Gläubigern wie Schuldern – hat die Überlebens- und Selbstverwirklichungschancen der heranwachsenden Generationen in den Schuldnerstaaten teilweise drastisch verschlechtert. Die Souveränität von Regierungen ist offensichtlich des öfteren mißbraucht worden, und die jüngsten Ereignisse auf den *Philippinen* (unter Präsident Marcos), in *Argentinien* (zur Zeit der Militärjunta, als zwischen 1980–1983 eine 27 Mrd. Dollar-Neuverschuldung im Ausland zur Finanzierung der Kapitalflucht be-

<sup>5)</sup> Thomas Siebold, Kein Licht am Ende des Tunnels? Afrika im Zeichen von Verschuldungskrise und Strukturanpassungsprogrammen, in: Rolf Hofmeier (Hrsg.), Afrika. Jahrbuch 1987. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Afrika südlich der Sahara, Opladen 1988, S. 62. Siehe auch Alexander Schubert, Die Internationale Verschuldung. Die Dritte Welt und das internationale Bankensystem, Frankfurt 1985, und Elmar Altvater/Kurt Hübner/Jochen Lorentzen/Raul Rojas (Hrsg.), Die Armut der Nationen. Handbuch zur Schuldenkrise von Argentinien bis Zaire, Berlin 1987.

<sup>6)</sup> Siehe dazu unten die Ausführungen über „Strukturanpassung“. Aufschlußreich ist das Schwerpunktheft des Institute of Development Studies, Sussex/England: IDS Bulletin, 19 (1988) 1: Stabilisation – For Growth or Decay?

<sup>7)</sup> Vgl. vor allem den „Klassiker“ zu dieser Kritik: Cheryl Payer, The Debt Trap. The IMF and the Third World, Harmondsworth 1974; ferner Carlos Massad (Ed.), The Debt Problem. Acute and Chronic Aspects. Department of International Economic and Social Affairs of the United Nations, in: Journal of Development Planning, (1985) 16. Siehe auch die aktuelle Chronik in: Lateinamerika. Analysen und Berichte, hrsg. von Michael Ehrke/Tilam Evers/Klaus Meschkat/Clarita und Urs Müller-Plantenberg/Volker Wunderlich, vor allem Band 8: „Volkssouveränität und Staatsschuld“, Hamburg 1984.

<sup>8)</sup> Vgl. Udo Ernst Simonis (Hrsg.), Entwicklungstheorie – Entwicklungspraxis. Eine kritische Bilanzierung. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 154, Berlin 1986. Darin v. a. der Beitrag von Michael Bohnet, Wechselnde Akzente der Entwicklungspraxis, S. 41–72.

nutzt wurde) oder in *Zaire*<sup>9)</sup> (wo eine einheimische „Kleptokratie“ die großen Naturreichtümer des Landes „verwirtschaftet“) — um nur einige krasse Beispiele für eine der folgenschwersten Fehlentwicklungen des internationalen Systems der Nachkriegszeit zu nennen — geben heute zu anders lautenden Fragen Anlaß:

— Haben Internationale Organisationen wie vor allem IWF und Weltbank den etablierten Diktaturen in der Dritten Welt nicht möglicherweise einen

Zuwachs an „Souveränität“ (im Sinne der Ausübung von Gewalt nach innen) vermittelt, der im nationalen Bereich keine Legitimationsgrundlage besitzt?<sup>10)</sup>

— Sind Bank und Fonds — von keinem Machtgremium ernsthaft kontrolliert — möglicherweise zu *politisch* agierenden Krisenmanagern aufgestiegen, die mehr versprechen als sie halten können, und die sich deshalb dem „Verdacht der Aufgabenverfehlung“ ausgesetzt haben<sup>11)</sup>?

### III. Zu den Funktionen von Weltbank und Währungsfonds — eine kleine Institutionenkunde

Bevor auf politische Problembereiche weiter eingegangen wird, soll zunächst eine Darstellung der zentralen Aufgaben und Instrumente der beiden Schwesterorganisationen erfolgen; denn zum einen ist es oftmals schwierig, die Kompetenzbereiche der beiden Institutionen auseinanderzuhalten bzw. die wachsende Komplementarität ihrer Funktionen zu erkennen. Zum anderen bedarf es genauerer Kenntnisse der Instrumente, die Fonds und Bank in der Dritten Welt einzusetzen vermögen, um ihren *politischen Handlungsspielraum für die Durchsetzung von Veränderungen* abschätzen zu können. Letzteres entscheidet über die Bedeutung dieser Institutionen als Vermittler oder Verstärker von Nord-Süd-Konflikten.

Als im Juli 1944 Bank und Fonds in *Bretton Woods*, einem abgelegenen Ort in New Hampshire, USA, gegründet wurden, waren ihnen von den 44 Gründungsstaaten zunächst klar definierte und voneinander getrennte Aufgaben zugeordnet worden. Die unter der Hegemonie der neuen Weltmacht USA gegründeten Institutionen sollten den freien, weltweiten Handels- und Zahlungsverkehr garantieren sowie eine multilaterale Kooperation in Fragen der Entwicklungsfinanzierung und der Währungspolitik gewährleisten. In dieser liberalen, durch koloniale Barrieren nicht länger beschränkten Weltwirtschaftsordnung spiegelte sich das Interesse der USA — ihrer Tradition der „open door-policy“ verpflichtet — an weltweiter Expansion ihres Wirtschaftssystems. Zugleich jedoch verhielt die Beteili-

gung am Bretton-Woods-System den Mitgliedern von IWF und Weltbank faire Teilhabe an wirtschaftlichem Wachstum durch internationalen Handel<sup>12)</sup>.

Die US-amerikanische Regierung brachte es fertig, den durch die Atlantik-Charta von 1941 beflügelten Geist der internationalen Zusammenarbeit „frei von Not und Furcht“ mit ihren eigenen Hegemonialinteressen in Einklang zu bringen. In den Statuten von Bank und Fonds wurde das Prinzip der *Stimmenwägung* in gemeinsamen Entscheidungsgremien verankert nach dem Motto: wer zahlt, der zählt. Abgehend vom Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten (die sich im UN-üblichen Prinzip: „jedes Land eine Stimme“ spiegelt) erhielt bei der Weltbank jedes Mitglied 250 Stimmen zusätzlich einer weiteren Stimme für jeden gezeichneten Anteil des Grundkapitals der Bank. Jeder Anteil hat einen Wert von 100 000 US-Dollar. Die Bundesrepublik Deutschland z. B., die 1952 Mitglied der beiden Institutionen wurde, hat heute 40 632 Anteile der Bank gezeichnet, was ihr ein Stimmrecht von 40 832 Stimmen oder 5,49 Prozent aller Stimmen im Aufsichtsrat, dem 22köpfigen „Board of Directors“, verleiht<sup>13)</sup>.

Dieses Gremium der 22 Exekutivdirektoren ist für die Führung der allgemeinen Geschäfte der Bank verantwortlich. Fünf von ihnen werden von den fünf Mitgliedern *ernannt*, die die meisten Kapital-

<sup>9)</sup> Vgl. Peter Körner, *Zaire — Verschuldungskrise und IWF-Intervention in einer afrikanischen Kleptokratie* (Institut für Afrika-Kunde), Hamburg 1988, und ders., *Hilfe für eine Kleptokratie. Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank für Zaire*, in: *Der Überblick*, (1988) 2, S. 52—56.

<sup>10)</sup> Ausführlich dazu Rainer Tetzlaff, *Nationale Souveränität in Gefahr? Kritische Betrachtungen über den Verlust eines kostbaren Gutes der Dritten Welt angesichts der Verschuldungskrise*, in: *Peripherie*, (Berlin), erscheint im August 1988.

<sup>11)</sup> So die Formulierung von Alfred Schüller, *Die Verschuldungskrise als Ordnungsproblem*, in: *Neue Zürcher Zeitung*

vom 11. 7. 1988. Siehe dazu auch Gabriele Schöning/Andreas Wulf (Redaktion), *Soll und Haben. Strategien und Alternativen zur Lösung der Schuldenkrise*, Hamburg 1988.

<sup>12)</sup> Peter Körner/Gero Maaß/Thomas Siebold/Rainer Tetzlaff, *Bretton Woods vierzig Jahre danach: Leistungen und Defizite von IWF und Weltbank*, in: Franz Nuscheler (Hrsg.), *Dritte Welt-Forschung. Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik. Politische Vierteljahresschrift (PVS-Sonderheft)*, 16/1985, S. 385—406.

<sup>13)</sup> Vgl. Ralf Freiberg/Thomas Jürgens, *Rechtsgrundlagen der Entwicklung, des Aufbaus und der Befugnisse der Weltbank*, in: T. Koll (Anm. 2), S. 11—47.

anteile gemäß ihrer volkswirtschaftlichen Stärke besitzen. Derzeit sind dies die USA, Japan, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Die restlichen 17 Direktoren werden von den einmal im Jahr gemeinsam tagenden „Gouverneuren“ (meist den Finanzministern) der übrigen 146 Mitgliedsstaaten gewählt. Die „Großen Fünf“ — die potentesten Industriestaaten des Westens mit der höchsten „Quote“ — verfügen in der Weltbank zusammen über 40,97 Prozent der Stimmen, während die große Mehrheit nur über die restlichen Anteile von 59,03 Prozent verfügt<sup>14</sup>). Ähnlich asymmetrisch sind die Stimm- und Machtverhältnisse beim Fonds geregelt. Mit der „Quote“ soll das weltwirtschaftliche Gewicht eines Landes gemessen werden; sie bestimmt die Höhe des einzuzahlenden Mitgliedsbeitrages, den Kreditrahmen und vor allem das Stimmrecht. In der Praxis von Fonds und Bank werden auch die umstrittenen Bereitschaftskreditabkommen (des IWF) oder die Strukturanpassungsdarlehen (der Weltbank) meist in allgemeiner Übereinstimmung verabschiedet. Daraus kann aber nicht auf einen allgemeinen Konsens über die Auflagenpolitik geschlossen werden, denn formelle Abstimmungen würden im Konfliktfall der Mehrheit der Staaten nur ihre politische Ohnmacht demonstrieren.

Satzungsgemäße Aufgabe der Weltbank ist die Förderung der Entwicklung armer Länder durch die Gewährung technischer Unterstützung und finanzieller Mittel für Vorhaben und Maßnahmen, die das wirtschaftliche Potential der Länder zur Entfaltung bringen sollen. Dafür beschafft sich die *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) den größten Teil ihrer Mittel durch mittel- und langfristige Aufnahmen auf den privaten Kapitalmärkten der Welt. Sie gewährt Darlehen mit Laufzeiten von 12 bis 15 Jahren zu Zinssätzen, die dem Durchschnitt der Aufnahmekosten plus einer geringfügigen Prämie entsprechen. Die Zinssätze werden alle sechs Monate überprüft und entsprechend angepaßt. Seit Anfang 1987 beläuft sich der Zinssatz auf weniger als 8 Prozent. Alle Darlehen werden nur an Regierungen oder Regierungsagenturen vergeben, die die Rückzahlung garantieren können. Überhaupt sollen Darlehen nur an solche Länder gewährt werden, „denen die Bank eindeutig die Kapazität zuerkennt, die Darlehen voll und ganz zu bedienen“<sup>15</sup>); dies ist leider jedoch zumeist nur eine theoretische Forderung.

Den ärmsten Entwicklungsländern mit einem Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt (BSP) von unter

400 US-Dollar pro Jahr, denen für IBRD-Darlehen die Kreditwürdigkeit fehlt, hilft die 1958 gegründete „Tochter“ der Weltbank, die „*International Development Association*“ (IDA) mit günstigen Krediten zu Sonderkonditionen (40 bis 50 Jahre Laufzeit; zinslos;  $\frac{3}{4}$  Prozent Bearbeitungsgebühr, was einen Schenkungsanteil von über 80 Prozent ausmacht, gemessen an Marktbedingungen). Der IDA sind bislang 135 Staaten beigetreten. Sie erhält ihre Finanzmittel durch periodische Zuweisungen von einer Gruppe von jetzt 33 Geberländern. Im Frühjahr 1987 einigten sie sich über die achte Wiederauffüllung von IDA: bis zum 30. Juni 1990 sollen 12,4 Milliarden Dollar zur Verfügung gestellt werden. IDAs Zielsetzungen und Prioritäten sind dieselben wie die der Weltbank im engeren Sinne, der *International Bank for Reconstruction and Development*<sup>16</sup>). Die andere Weltbank-Tochter, die 1956 ins Leben gerufene „*International Finance Corporation*“ (IFC), fördert rentable Privatunternehmen in Entwicklungsländern.

In den ersten 20 Jahren ihres Bestehens waren ca. zwei Drittel der von der Weltbank gewährten Kredite für *Projekte* der Stromversorgung und des Verkehrswesens bestimmt. Davon profitierten in erster Linie Großunternehmen und ausländische Investoren, in Lateinamerika vor allem Transnationale Unternehmen. Unter der Präsidentschaft von Robert McNamara (1969–1981) wurde die *Projekthilfe* sozial diversifiziert: Nach dem Vorsatz „investment in the poor“ wurden nun auch Kredite zur Förderung kleinbäuerlicher Landwirtschaft bereitgestellt. Die Bank war bemüht, mit ihren „armutsorientierten“ Maßnahmen, die Produktivität der arbeitsfähigen Armutgruppen zu steigern und auch ihnen den Zugang zu lebensnotwendigen Gütern — wie sauberem Wasser, Gesundheitsfürsorge, Familienplanung, Bildung und Wohnungswesen — zu erleichtern<sup>17</sup>).

Als die Weltwirtschaft Anfang der achtziger Jahre in den Sog der Rezession geriet, erweiterte die Bank ihre Darlehnspalette um Darlehen für sogenannte Struktur- und Sektoranpassung. Solche Darlehen fördern *Programme* (heute bereits 25 Prozent der gesamten Weltbankdarlehen), die darauf abzielen, Wirtschafts- und Finanzkrisen durch Wirtschaftsreformen („Strukturanpassung“) und eine marktgerechte Änderung der Prioritäten im Investitionsbereich abzuwenden.

<sup>16</sup>) World Bank (Hrsg.), IDA im Rückblick. Die ersten zwei Jahrzehnte der Internationalen Entwicklungsorganisation, Washington 1982.

<sup>17</sup>) Vgl. Hans G. Petersmann, Die Rolle und Entwicklungsstrategie der Weltbank: Ein Überblick, in: T. Koll (Anm. 2), S. 48–65.

<sup>14</sup>) Ebd.; siehe auch Frank Vogl, Die Weltbank, Washington 1988; D. Driscoll (Anm. 1).

<sup>15</sup>) F. Vogl (Anm. 14), S. 4.

## IV. Der Funktionswandel des Währungsfonds und die wachsende Komplementarität der Aufgaben von Fonds und Bank

Im Vergleich zur Weltbankgruppe (IBRD + IDA + IFC) ist der Internationale Währungsfonds (IWF) mit ca. 1 700 Mitarbeitern — überwiegend Volkswirte und Finanzexperten — klein. Er ist die zentrale Institution zur Überwachung des Weltwährungssystems; er erstrebt die Förderung stabiler Währungen und geordneter Währungsbeziehungen unter Mitgliedern.

In seiner über 40jährigen Geschichte hat der IWF zwei Phasen durchlebt. In den ersten 30 Jahren, bis 1973, überwachte er das System fester Wechselkurse, die an den Wert des Goldes gebunden waren; er gewährte kurzfristige Finanzhilfe an Entwicklungs- wie an Industrieländer, die dringend Devisen benötigten, um die Parität ihrer Währung aufrechtzuerhalten oder sich veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen.

Mit der Einführung flexibler Wechselkurse 1973 entstand eine Übergangsphase der Turbulenzen und Verhandlungen, die 1978 mit der Änderung des ursprünglichen Übereinkommens beendet werden konnte. Dadurch hat der Fonds *drei Aufgaben* übertragen bekommen<sup>18)</sup>: Erstens verlangt der Fonds von seinen Mitgliedern weiterhin den ungehinderten Austausch ihrer Währungen. (Bis 1987 haben 62 Mitglieder der vollen Konvertierbarkeit ihrer Landeswährung zugestimmt). Zweitens spielt jetzt der Fonds erstmalig eine wichtige Rolle bei der periodischen Überwachung der Wirtschaftspolitik seiner Mitgliedsländer, die die Wechselkurse beeinflusst. Daraus folgt ein permanenter Beratungsdiallog zwischen Fonds und Mitgliedsregierungen über Risiken und Gefahren der praktizierten Wirtschafts- und Finanzpolitik. Drittens gewährt der Fonds Mitgliedsstaaten mit angeblich nur „vorübergehenden“ Zahlungsbilanzschwierigkeiten kurz- und mittelfristige Finanzhilfe. Dieses geschieht üblicherweise durch die Bereitstellung konvertierbarer Devisen zur Aufstockung der schwindenden Devisenreserven des betroffenen Mitgliedslandes. Verknüpft ist diese Hilfe mit *Konditionen*: Von der Regierung wird vorab die Zusage erwartet, daß sie die nationale Wirtschaftspolitik korrigiert, die von den Fondsexperten in der Regel für die entstandenen Zahlungsbilanzprobleme verantwortlich gemacht wird (Standardvorwürfe: „Übernachfrage“ als Ursache der Inflation; Überbewertung der nationalen Währung als Ursache der negativen Handelsbilanz)<sup>19)</sup>.

Bank und Fonds sind also in Bretton Woods als unterschiedliche Institutionen mit autonomen Funktionen geschaffen worden: Während die Weltbank mit der Stimulierung *langfristiger* Entwicklungsprojekte beauftragt wurde, die die Staaten der Dritten Welt in das internationale Weltwirtschaftssystem integrieren sollten, erhielt der Währungsfonds die Aufgabe, die *kurzfristige* ökonomische Stabilisierung der Zahlungsbilanzen seiner Mitglieder ins Werk zu setzen. Erst als sich diese Arbeitsteilung angesichts der Schuldenkrise der Dritten Welt als anachronistisch und teilweise kontraproduktiv erwiesen hatte (die klassische Stabilisierungstherapie des Fonds führte zur wirtschaftlichen Rezession, was Entwicklungsinvestitionen behinderte), wurde die Zusammenarbeit zwischen ihnen intensiviert.

1972 ist mit dieser Zielsetzung ein „Gemeinsamer Entwicklungsausschuß von Weltbank und IWF“ gegründet worden. Dieser sogenannte „Zwanziger Ausschuß“ hat zur Aufgabe, einen umfassenden Reformplan in der Folge der Erdölkrise und dem Zusammenbruch des Wechselkurssystems zu erarbeiten. Aber erst seit Mitte der achtziger Jahre arbeiten beide Institutionen im Rahmen der sogenannten *verstärkten Schuldenstrategie* bei der Lösung der Frage enger zusammen, wie Entwicklungsländern bei der Planung wachstumsorientierter Anpassungsprogramme geholfen werden könne und wie die dafür erforderlichen Mittel zu beschaffen seien. Der Fonds zieht nun die Weltbankexperten oft in Fragen zu Rate, in denen diese über eine besondere Sachkenntnis verfügen, etwa bei der Beurteilung der Effizienz von Investitionsprogrammen der öffentlichen Hand, der Leistungsfähigkeit öffentlicher Unternehmen, der Preisgestaltung im Energie- und Transportsektor, in Fragen der Einfuhr liberalisierung sowie der Zollreform.

Diese koordinierte Strategie hat die Definitionsmacht der Bretton-Woods-Institutionen zweifellos erhöht und bei überschuldeten Entwicklungsländern den Alptraum einer „doppelten Konditionalität“ entstehen lassen<sup>20)</sup>: Demnach wäre Kredithilfe von einer der beiden Institutionen nur dann zu erhalten, wenn die Anpassungsforderungen beider erfüllt wurden. In jüngster Zeit ist tatsächlich zu beobachten gewesen, daß die entwicklungspolitisch bestimmte Raison der Weltbank den IWF offenbar zur Aufgabe seiner lange Zeit aufrechterhaltenen

<sup>18)</sup> Vgl. D. Driscoll (Anm. 1), S. 11. Vgl. auch Joseph Gold, *Conditionality*, Washington 1979, und J. Williamson (Ed.), *IMF-conditionality*, Oxford 1983.

<sup>19)</sup> Vgl. D. Driscoll (Anm. 1), S. 14 f.

<sup>20)</sup> Vgl. Peter Körner/Gero Maaß/Thomas Siebold/Rainer Tetzlaff, *Der Internationale Währungsfonds — Krisenmanager für die Dritte Welt? Funktionsweise, Machtverhältnisse und entwicklungspolitische Konsequenzen der IWF-Stabilisierungspolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 23/83, S. 25 f.

Schutzbehauptung veranlassen konnte, er (der Fonds) sei nicht für „Entwicklung“ zuständig, son-

dern lediglich für die Stabilisierung von Zahlungsbilanzdefiziten.

## V. Bereitschaftskredite und Fazilitäten: betrieb der IWF eine „Finanzpolitik der ‚großen Kelle‘“?

Laut einer eher bescheiden klingenden Selbstdarstellung des Fonds vom Jahr 1987 seien die vom Fonds erzielten Erfolge schwer zu messen, „da ein Großteil seiner Bemühungen darauf abzielt, finanzielle Krisen abzuwenden oder ihre Verschärfung zu verhindern“<sup>21</sup>). Aus der Sicht seiner konservativen Kritiker ist der Fonds freilich etwas anderes — nämlich Hauptinitiator für die fatale Politik, Haushaltsdefizite und Zahlungsbilanzlücken in Entwicklungsländern mit Krediten finanzieren zu wollen, statt von vornherein auf sofortige ausgleichswirksame Maßnahmen der Anpassung (ohne Kredithilfe) zu setzen. So hat kürzlich Alfred Schüller die Existenzberechtigung des IWF mit den Argumenten in Frage gestellt: „Steigende Budgetdefizite, Inflationsraten und Zahlungsbilanzdefizite wurden (seit den siebziger Jahren, R. T.) ziemlich sorglos in Kauf genommen. Auf der Grundlage dieser Ideologie (der ‚großen Kelle‘, R. T.) wurde in Übereinstimmung mit entsprechenden Empfehlungen der UNO und leicht manipulierbaren makroökonomischen Berechnungen von Finanzierungslücken, für deren Schließung die entwickelten Industrieländer des Westens haftbar gemacht wurden, eine bedeutende Beschleunigung des Wachstumstempes der Länder der Dritten Welt angestrebt . . . Das mit beachtlichem Erfolg praktizierte Postulat „Anpassung vor Finanzierung“ wurde in den sechziger und verstärkt in den siebziger Jahren in einem Maße aufgeweicht und schließlich umgekehrt, daß der Anteil der Kredite mit harten Konditionen an der gesamten Liquiditätsversorgung des Fonds bis 1975 weit unter 20 Prozent zurückging. Dies war die Konsequenz der damals vorherrschenden Auffassung: Je großzügiger die Finanzierung, desto größer ist die Aussicht auf eine langfristig erfolgreiche Anpassung an die Erfordernisse des Zahlungsbilanzausgleichs. Demzufolge wurden die allgemeinen Quoten erhöht und vielfältige neue Kreditfazilitäten mit reichlich euphemistischen Überschriften geschaffen. Der Fonds begnügte sich mehr und mehr mit Anpassungsankündigungen der Schuldnerländer . . .“<sup>22</sup>) Fatal habe sich schließlich die Tatsache ausgewirkt, daß sich offenbar auch der private Bankensektor in den siebziger Jahren von der Schuldnerfreundlichkeit des Fonds habe beeinflussen lassen.

Wie noch am Beispiel des hoch verschuldeten Sudan aufgezeigt werden soll, sind diese Vorwürfe ernst zu nehmen, führen sie doch hin zu der zentralen Frage nach den Schuldigen (oder Mitschuldigen) der gegenwärtigen Entwicklungs- und Schuldenkrise der Dritten Welt, ohne deren Beantwortung die Suche nach einer — wenn schon kaum fairen, so doch erträglichen — Lösung der Probleme nicht zu erwarten ist. Zuvor jedoch soll ein Überblick über die „Fazilitäten“ des Fonds die *begrenzte Flexibilität* dieser Institution des internationalen Krisenmanagements gegenüber stets neuen Herausforderungen der krisengeschüttelten Weltwirtschaft dokumentieren.

Zur Finanzierung vorübergehender Zahlungsbilanzdefizite räumt der IWF seinen Mitgliedern *Ziehungsmöglichkeiten* („Fazilitäten“) ein<sup>23</sup>). Ökonomisch betrachtet, handelt es sich dabei um Kredite, rechtlich-technisch dagegen um den Kauf („Ziehung“) benötigter Fremdwährungen gegen die eigene Währung. Die Vergabe des Geldes knüpft der Fonds jedoch an Auflagen, die „Konditionalität“, die von unverbindlichen Empfehlungen bis zu strikten Regelungen reichen und deren Nichteinhaltung mit Auszahlungsstop geahndet wird.

Nur die Reservetranche (25 Prozent der Quote) ist auflagenfrei, da es sich dabei um vom Land selbst erbrachte Finanzierungsleistungen handelt. Die Erste Kredittranche (weitere 25 Prozent der Quote) ist mit schwachen Auflagen verbunden, während die Oberen Kredittranchen (weitere 75 Prozent) nur in Verbindung mit einem strikten Stabilisierungsprogramm als sogenannte *Bereitschaftskredite* vergeben werden. Mit einem zwei- bis dreijährigen Stabilisierungsprogramm ist die 1975 eingeführte Erweiterte Fazilität (bis zu 140 Prozent der Quote) verknüpft; in ihr kommt die Einsicht des Fonds zum Ausdruck, daß die traditionellen einjährigen Programme zu kurzfristig angelegt sind, um die Strukturprobleme der Schuldnerstaaten lösen zu können<sup>24</sup>).

Ende der siebziger Jahre reagierte der IWF auf den zweiten Ölpreisschock und die zunehmenden Liquiditätsprobleme der Dritten Welt mit der Schaffung der *Zusätzlichen Finanzierungsfazilität* (140 Pro-

<sup>21</sup>) D. Driscoll (Anm. 1), S. 14.

<sup>22</sup>) A. Schüller (Anm. 11). Dazu ausführlich: Helmut Gröner/Alfred Schüller (Hrsg.), *Internationale Wirtschaftsordnung*, Stuttgart-New York 1978.

<sup>23</sup>) Vgl. Deutsche Bundesbank, *Internationale Organisation und Abkommen im Bereich von Währung und Wirtschaft* (Sonderdrucke der Deutschen Bundesbank, Nr. 3), Frankfurt 1981<sup>2</sup>.

<sup>24</sup>) Vgl. Körner u. a. (Anm. 20), S. 23–24.

zent der Quote), die von 1979 bis 1982 galt und mit strikter Konditionalität verbundene Kredite der Oberen Kredittranchen oder der Erweiterten Fazilität aufstockte. 1982 trat die Politik des *Erweiterten Zugangs* (zu IWF-Finanzmitteln) an ihre Stelle. Als 1986 die Länder, die davon Gebrauch gemacht hatten, mit der Rückzahlung der IWF-Kredite beginnen mußten, stellte sich ein neues Problem: Da sie ihre Möglichkeiten für Kreditaufnahmen beim Fonds weitgehend ausgeschöpft hatten, kam es umgekehrt zu einem Nettotransfer an den IWF. Die Länder Afrikas z. B. zahlten im Jahr 1986 1,84 Mrd. Dollar an den Fonds zurück, konnten aber nur 970 Mio. Dollar an Zuflüssen verbuchen. Daraufhin kreierte der Fonds ein neues Kreditfenster: die *Strukturanpassungsfazilität* (SAF). Solche Kredite werden nur vergeben, wenn sich eine Regierung auf ein mindestens dreijähriges Anpassungsprogramm einläßt; sie sind wesentlich günstiger als die bis dahin üblichen IWF-Fazilitäten (mit 6,6 Prozent Zinskosten und 3–5 Jahren Rückzahlungsfrist); sie haben eine zehnjährige Laufzeit mit 0,5 Prozent Zinsen. Nachdem es dem Geschäftsführenden Direktor des IWF, Michel Camdessus, Ende 1987 gelungen war, die SAF von 4,2 Mrd. Dollar auf 11,4 Mrd. Dollar aufzustocken, konnte der Kreditplafond der nun „*Erweiterte Strukturanpassungsfazilität*“ (ESAF) genannten Einrichtung auf 250 Prozent der Quote erhöht werden<sup>25)</sup>.

Was das für hochverschuldete Länder bedeuten kann, soll das *Beispiel Ghana* illustrieren, das wegen seiner rigorosen Spar- und Anpassungspolitik zum Musterschüler der Bretton-Woods-Institutio-

nen geworden ist<sup>26)</sup>. Obwohl unter Präsident Jerry Rawlings alle Forderungen von IWF und Weltbank seit 1983 heroisch befolgt worden waren, kam das Land aus der Schuldenklemme nicht heraus: Die steigenden Rückzahlungen an IWF und Weltbank konnten durch (nur geringe) Exportzuwächse nicht finanziert werden, zumal „fresh money“ der privaten Investoren aus dem Ausland zunächst ausblieb. Erst als mit der ESAF die Kredithöhe von 180 Mio. Dollar auf bis zu 780 Mio. Dollar mehr als vervierfacht worden war, wuchsen für Ghana die Aussichten, die „schier unerfüllbaren Rückzahlungsverpflichtungen an den IWF in den nächsten Jahren . . . vergleichsweise günstig“ zu refinanzieren<sup>27)</sup>.

Bis zum 31. Januar 1988 hatten 17 afrikanische Länder mit dem IWF die relativ zinsgünstigen Strukturanpassungsdarlehen abgeschlossen. Von den 60 Staaten, die nach dem Verzicht der VR China und Indiens berechtigt sind, SAF-Kredite zu beantragen, liegen 34 in Afrika (ausgeschlossen sind Länder mit „mittleren Einkommen“ wie Nigeria, Elfenbeinküste und Simbabwe sowie Länder mit Zahlungsrückständen gegenüber dem IWF wie Liberia, der Sudan, Sierra Leone, Somalia und Sambia. Diese sind „ineligible“ geworden – für weitere Kredite „unwürdig“). Aber angesichts einer Auslandsverschuldung Afrikas südlich der Sahara von ca. 125 Mrd. Dollar und einem jährlichen Schuldendienst von ca. 5 Mrd. Dollar ist die durch IWF-Strukturanpassungsabkommen zur Verfügung gestellte Summe von insgesamt 806,772 Mio. Sondererziehungsrechten (SZR) gering<sup>28)</sup>.

## VI. Eine fehlgeleitete Stabilisierung: das Beispiel Sudan

Der pauschale Vorwurf, der IWF habe Kredite „mit der großen Kelle“ ausgeteilt, ist so nicht aufrechtzuerhalten. Im Vergleich zu seiner Definitionsmacht sind seine *realen* Transfers eher gering und für die *konkrete* Stabilisierung von Zahlungsbilanzen unbedeutend. Dennoch hat es zahlreiche Fälle

gegeben, bei denen die *indirekten* Auswirkungen seiner Kredit- und Beratungspolitik zu einer Überschuldung von Entwicklungsländern geführt oder doch erheblich dazu beigetragen haben. Am Beispiel des Sudan, der heute mit mehr als 10 Mrd. US-Dollar im Ausland verschuldet ist, kann die Mitschuld des IWF (und im geringen Umfang auch der Weltbank und der anderen „großzügigen“ Geberstaaten wie die Bundesrepublik und die USA) aufgezeigt werden<sup>29)</sup>.

Unter dem militärischen Diktator Numeiri sollte der Sudan in den siebziger Jahren zum „Brotkorb“ für die arabische Welt werden. Die Regierung setzte bedenkenlos, animiert durch in großem Umfang in Aussicht gestellte Petro-Dollars der arabi-

25) Joslin Landell-Mills, *Helping the Poor. The IMF's New Facilities for Structural Adjustment*, IMF, Washington 1988. Siehe auch Lionel Demery/Tony Addison, *The Alleviation of Poverty under Structural Adjustment*, The World Bank, Washington 1987.

26) Ausführlich dazu: Thomas Siebold, *Ghana 1957–1987. Entwicklung und Rückentwicklung, Verschuldung und IWF-Intervention* (Institut für Afrika-Kunde), Hamburg 1988. Die „exotische Allianz zwischen Währungsfonds und einem sich zunächst sozialistisch gebenden Regime entpuppte sich als historischer Glücksfall für Ghana: Sie führte zu Politiken, für die es unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten keine prinzipielle Alternative gab, für die es aber bislang keinen sozialen Träger gegeben hatte.“ S. 272.

27) Th. Siebold (Anm. 5), S. 63.

28) P. Körner (Anm. 9), S. 52–55; J. Landell-Mills (Anm. 25), S. 3.

29) Siehe hierzu Paul van der Wel/Abdel Ghaffar Mohamed Ahmed (Eds.), *Perspectives on Development in the Sudan. Selected Papers from a Research Workshop in The Hague*, July 1984, The Hague 1986.

schen Bruderstaaten, auf kapital- und technologieintensive Großprojekte bei der Entwicklung der Infrastruktur und dem Aufbau einer importsubstituierenden Industrie. Im Jahr 1978 wurde der IWF zum ersten Mal zur Finanzierung eines Zahlungsbilanzdefizits (es betrug 472 Mio. Dollar oder ca. 7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts) in Anspruch genommen. In den nächsten fünf Jahren folgten mehrere Umschuldungen des Landes durch den „Pariser Club“, und der IWF gab gutwillig immer aufs neue Bereitschaftskredite<sup>30)</sup>.

Im Jahr 1979 gewährte der IWF dem Sudan unter der Erweiterten Fonds-Fazilität einen Kredit von 200 Mio. Sonderziehungsrechten. Ein Jahr später, im November 1980 — die öffentliche Auslandsschuld war in nur zwei Jahren von ca. 2 Mrd. auf 4 Mrd. Dollar gestiegen —, konnte die Regierung einen „Nachschlag“ von 227 Mio. Sonderziehungsrechten erhalten; außerdem wurden fällige Tilgungen und Zinszahlungen an die Pariser-Club-Mitglieder ausgesetzt. Während eines Zeitraumes von einem Jahr kam die Regierung ihren Verpflichtungen gegenüber ihren Gläubigern nicht nach, was vorübergehend zur Einstellung von Auszahlungen zugesagter IWF-Kredite führte. Doch der Regierung gelang es, sich von anderer Seite Kredite zu besorgen; Ende 1982 waren die Auslandsschulden auf 7 Mrd. Dollar gestiegen. Für 1983 wurde mit einer Zahlungsbilanzlücke von 1 Mrd. Dollar gerechnet, was die Gläubigerstaaten zur Bildung eines Gemeinsamen Kontroll-Ausschusses („Joint Monitoring Committee“) für den Sudan unter Leitung von IWF und Weltbank veranlaßte. Frühere Schulden wurden zu ungewöhnlich günstigen Bedingungen umgeschuldet (10 Freijahre, 20 Jahre Rückzahlungsfrist); neue Bereitschaftskreditabkommen mit dem IWF wurden 1983/84 verhandelt, obwohl seit 1978 die Regierung in Khartoum nicht ein einziges verabredungsgemäß eingehalten hatte.

1984 hatte der Sudan außer offenen Verpflichtungen in Höhe von 1 Mrd. Dollar gegenüber seinen Gläubigern, was rechnerisch 150 Prozent seiner erwarteten Exporteinnahmen entsprach, auch noch 18 Mio. US-Dollar Rückstände gegenüber dem IWF. Hätte nicht die US-Regierung aus Mitteln der bilateralen Hilfe dieses 18 Millionen-Dollar-Loch gestopft und diesen Betrag dem IWF via Khartoum überwiesen, so hätte der Fonds damals schon alle weiteren Verhandlungen mit dem „ineligible“ (kreditunwürdig) gewordenen Land abbrechen müssen, wie es seine Satzung vorschreibt.

Leider ist dieses nicht geschehen! Anstatt sich um eine Gesundung der maroden Staatsfinanzen zu kümmern, was vor allem eine Überprüfung der Funktionsfähigkeit von mehr als 200 staatlichen und halbstaatlichen Unternehmen — die Hauptursache der internen Staatsverschuldung und Inflationsentwicklung — hätte führen müssen, provozierte das „revolutionäre Mai-Regime“ von Präsident Numeiri einen Bürgerkrieg gegen die nicht-muslimischen Südsudanesen, der schließlich das Numeiri-Regime im April 1985 zu Fall brachte<sup>31)</sup>. Aber noch 1984 ermöglichte ein weiterer 25-Millionen US-Dollar-Kredit an den IWF zur Begleichung der inzwischen auf 25 Mio. Dollar erhöhten Zahlungsrückstände des Sudan an den Fonds, getarnt als „kommerzieller Überbrückungskredit“, den Abschluß eines Bereitschaftskreditabkommens 1984/85 mit der Regierung, das allerdings sofort zur Zurückzahlung des kommerziellen Überbrückungskredits an die USA instrumentalisiert wurde. „Durch dieses Meisterwerk an finanzieller Gaukelei hatte es die US-Regierung, trotz der Weigerung aller anderen bilateralen Geber für eine weitere Zusammenarbeit, fertiggebracht, für das Numeiri-Regime zu bürgen.“<sup>32)</sup>.

Zweifellos haben hier die US-Regierung sowie die von ihnen stark politisch unter Druck gesetzten Bretton-Woods-Institutionen andere Ziele verfolgt, als die Produktivkräfte des Landes zu fördern und das Land finanziell zu stabilisieren. Es ging vielmehr um die politische Stabilisierung eines Regimes, das als einziges der Arabischen Liga die Camp-David-Politik Ägyptens unterstützte und das aus Sicht der Vereinigten Staaten als pro-westlicher Nachbar zu den sozialistischen Staaten Libyen und Äthiopien als von großer geopolitischer Bedeutung im Nahen Osten eingeschätzt wurde<sup>33)</sup>.

Für die sudanesische Bevölkerung hatte diese Politik jedoch fatale Folgen: Für lange Zeit mit einer unerträglichen Auslandsverschuldung und einer fehlentwickelten Volkswirtschaft konfrontiert, sind die Perspektiven für eine Gesundung deprimierend. Auch die Aussichten der 1986 durch freie Wahlen an die Macht gelangten Regierung unter Premierminister Sadiq el Mahdi, sein Regime durch demokratische Mittel und entwicklungspolitische Erfolge zu legitimieren, sind äußerst gering; das Land ist unregierbar geworden.

<sup>30)</sup> Vgl. Richard Brown, Sudan's Balance of Payments Crisis and The Role of the IMF since 1978, in: P. van der Wel/ A. G. Mohamed Ahmed (Anm. 29), S. 125—162.

<sup>31)</sup> Vgl. Rolf Hofmeier, Sudan: Ende der Numeiri-Ära, in: Jahrbuch Dritte Welt 1986, Daten — Übersichten — Analysen, hrsg. vom Deutschen Übersee-Institut Hamburg, Redaktion Joachim Betz und Volker Matthies, München 1986,

S. 105—126; ferner Rainer Tetzlaff, Der Sudan. Länderanalyse in: Udo Steinbach/Rüdiger Robert (Hrsg.), Der Nahe und Mittlere Osten, 2 Bände, Opladen 1988, hier Bd. 2, S. 371—384.

<sup>32)</sup> R. Brown (Anm. 30), S. 135.

<sup>33)</sup> Siehe das Fallbeispiel Sudan in: P. Körner u. a. (Anm. 4), S. 125—133.

## VII. Mangelnde Sensibilität des IWF gegenüber dem sozial und politisch Zumutbaren: das Beispiel Sambia

Es liegt an dem widersprüchlichen Auftrag der Bretton-Woods-Institutionen — nämlich auch dort zwei Herren dienen zu müssen, wenn es zwischen diesen echte Interessenkonflikte gibt —, daß die Regierungen in „debt distressed countries“ (von Schulden bedrängten Ländern) eine eher ambivalente Haltung zu den „Schamanen des internationalen Kapitals“<sup>34)</sup> einnehmen. Einerseits erwarten sie massive Hilfe in der Not, andererseits fürchten sie die Konditionalität solcher Hilfe, d. h. die oftmals zu sozialen Härten führenden Bedingungen, die erfüllt sein müssen, wenn Regierungen in einem heruntergewirtschafteten Land im westlichen Ausland wieder kreditwürdig werden wollen<sup>35)</sup>. „Adjustment“ — Strukturanpassung — ist zum Inbegriff des politischen Interessenkonflikts zwischen Gläubigern und Schuldnern geworden. Während erstere von der schwer abweisbaren Volkswisheit ausgehen, „man muß sich nach der Decke strecken“ oder „wer über seine Verhältnisse gelebt hat, der muß den Gürtel enger schnallen“, weisen die Machthaber in den überschuldeten Staaten auf die *externen* Krisenfaktoren jenseits ihrer Beeinflußbarkeit hin.

Hier hat es den Bretton-Woods-Institutionen oftmals an Einfühlungsvermögen gefehlt. Seit Beginn der Verschuldungskrise haben mehr und mehr Regierungen die Notwendigkeit von drastischen Austeritätsprogrammen und nationalen Strukturreformen eingesehen und erste Schritte zu deren Realisierung versucht (obwohl es auch Fälle gegeben hat, in denen Regierungen nur Lippenbekenntnisse ablegten, um dann weiterzumachen wie vorher — z. B. das Mobutu-Regime in Zaire), aber sie stießen bald an die Grenze des sozial und politisch Zumutbaren für die eigene Bevölkerung. Von notleidenden sozialen Klassen am Rande des Existenzminimums kann selbst eine anpassungswillige, zu drastischem Sparkurs entschlossene Regierung nur begrenzte Spar- und Verzichtopfer verlangen, weil ab einer bestimmten Grenze materiell nichts mehr an abschöpfbarem Mehrprodukt (Steuern oder Abgaben) zu holen sein wird. Zum anderen sind Regierungen auf ein Minimum an *Legitimation* ihrer Herrschaft angewiesen, so daß bei zu drastischen

Eingriffen in die Einkommensverhältnisse konfliktfähiger Gruppen — wie z. B. der Industriearbeiter, der städtischen Intelligenz, der Handwerker und Kaufleute, aber auch der von der staatlichen Subventionspolitik lebenden städtischen Armutsgruppen — politische Proteste zu erwarten sind.

Nach diesem Muster hat sich die Beziehung zwischen Sambia, der einst hoffnungsvollen Kupferökonomie im südlichen Afrika, und dem IWF entwickelt. Obwohl hier die Regierung von Staatspräsident Kenneth Kaunda seit den Wirtschaftsreformen von 1983–1987 alles versuchte, was in ihrer Macht stand, wollte die von Bank und Fonds geforderte „Anpassung“ nicht gelingen. Im Gegenteil, der Versuch der finanziellen Stabilisierung verlief auf Kosten des wirtschaftlichen Wachstums und der politischen Stabilität<sup>36)</sup>. Hauptursache dafür, daß Sambia in die Fallstricke der Verschuldung geriet, war der Sturz der Kupferpreise in den siebziger Jahren, der zu einem chronischen Devisenmangel und zu steigender *Auslandsverschuldung* führte. Der drastische Preissturz pro Tonne Kupfer im Jahr 1975 stellte die Regierung vor enorme soziale Probleme: wie konnten die Einkommenseinbußen vor allem der städtischen Bevölkerung des „Kupfergürtels“, des Ruhrgebiets des Landes, kompensiert werden?

Als 1983 die Zahlungsrückstände an auswärtige Gläubiger schon bei 1 Mrd. US-Dollar standen und der jährliche Schuldendienst von 8 Prozent der Exporteinnahmen im Jahr 1974 auf 52 Prozent der Exporteinnahmen 1983 emporgeschnellt war, begann die Regierung in Lusaka den Empfehlungen von Bank und Fonds weitgehend zu folgen und harte Reformen einzuführen: 1984 wurde die nationale Währung um 60 Prozent abgewertet; im öffentlichen Sektor wurde ein Beschäftigungsstopp verhängt; die Subventionen von Konsumgütern wurden verringert; soziale Investitionen wurden vertagt. Dafür erhielt Sambia von den Gläubigern Umschuldungshilfen und sogenannte Rehabilitations-Kredite zur Ankurbelung der Exportwirtschaft, die diversifiziert werden sollte. Aber wie soll diversifiziert werden, wenn alle Schuldner das Gleiche versuchen?

Als diese Reformen ohne den erwünschten Erfolg für die *Verbesserung der Zahlungsbilanz* blieben, entschloß sich die Regierung trotz wachsender sozialer Proteste von Arbeitern und Studenten im Oktober 1985 zu noch weitergehenden Sparmaßnahmen und Anpassungsleistungen. Nachdem auf

<sup>34)</sup> Hans Magnus Enzensberger, Die Schamanen des internationalen Kapitals, in: GEO, (1988) 3. Hier vertritt der Autor die These: „Nur wer den Zusammenbruch der globalen Ökonomie will, kann die beiden Monster abschaffen wollen.“

<sup>35)</sup> Beispiele dazu finden sich in: Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Stenographisches Protokoll der Öffentlichen Informationssitzung am 5. 11. 1986: Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Thema: „Einfluß der von der Weltbank und dem IWF geforderten Anpassungsprogramme auf die entwicklungspolitische Zusammenarbeit.“

<sup>36)</sup> Nach Christopher Colclough, *Zambian Adjustment Strategy — With and Without the IMF*, in: IDS Bulletin (Anm. 6), S. 51–60.

Anraten des IWF ein System der Auktionierung von US-Dollars eingeführt worden war (an bestimmten Tagen wurden knappe Dollars meistbietend versteigert), verschlechterte sich der Wechselkurs von 2,2 Kwacha pro Dollar auf 14 Kwacha pro Dollar im Dezember 1986. Daraufhin kam es erstmalig in der Geschichte des Landes zu einem militanten Protest gegen das Regierungsprogramm; im Kupfergürtel mußten die Sicherheitskräfte gewalttätig einen „Brotaufstand“ niederknüppeln. Mehrere Demonstranten, die die Verteuerung der Grundnahrungsmittel um bis zu 100 Prozent nicht hinnehmen wollten, verloren ihr Leben. Vor allem die Verdoppelung der Preise für das Volksnahrungsmittel Mais — Folge des vom IWF gewünschten Abbaus der öffentlichen Preissubventionen — trieb die bislang geduldig leidende Bevölkerung auf die Barrikaden. Dennoch hielt die Regierung an ihrer Austeritätspolitik fest — dazu von der im Dezember 1986 in Paris tagenden Konsultativ-Gruppe der Gläubiger unter Leitung von Weltbank und IWF unmißverständlich aufgefordert.

Erst als im April 1987 Sicherheitsoffiziere aus dem Kupfergürtel den Präsidenten wissen ließen, daß die Bevölkerung eine weitere Verteuerung der Lebenshaltungskosten nicht hinnehmen würde, entschied sich das Regime für ihr eigenes politisches Überleben: Am 1. Mai 1987 erklärte Präsident Kaunda alle Verhandlungen mit dem IWF für beendet; Preiskontrollen wurden wieder eingeführt; ein fester (überbewerteter) Wechselkurs von 8 Kwacha pro Dollar wurde verordnet; IWF und Weltbank wurde als unmenschliche Monster verhöhnt.

Seitdem versucht sich das Kaunda-Regime, abgeschnitten von der finanziellen und technischen Unterstützung durch die westliche Gebergemeinschaft — die das Verdammungsurteil des IWF („ineligible“!) befolgt — aus eigener Kraft über Wasser zu halten. Auch ohne IWF-konforme Anpassung ist die soziale Lage der Menschen deprimierend; lange Schlangen vor den staatlichen Maisläden kennzeichnen im Sommer 1988 die Situation in der sambischen Hauptstadt.

## VIII. Ausblick: „Bewältigung der Schuldenkrise — Prüfstein der Nord-Süd-Beziehungen“<sup>37)</sup>

Die sambische Tragödie der versuchten, trotz aller sozialer Opfer letztlich aber erfolglosen Strukturanpassung macht eines deutlich: Auch noch so ökonomisch vernünftig erscheinende Strukturanpassungsmaßnahmen stoßen auf politische Grenzen der Durchsetzbarkeit wie auf soziale Grenzen der Akzeptanz. Werden diese nicht von den Institutionen des internationalen Schuldenmanagements beachtet — wozu der politische Dialog zwischen Gläubigern und Schuldern auf eine breitere soziale Basis gestellt werden müßte (Einbeziehung von Gewerkschaften, Bauernverbänden, Industrieverbänden, Umweltschutzorganisationen etc.) —, so versagen auch die mächtigen Bretton-Woods-Institutionen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Von Schuldnerstaaten sozial harte und politisch heikle Reformen, Opfer und Anstrengungen zu erwarten, ist nur dann gerechtfertigt, wenn das internationale System der interdependent gewordenen Staatenwelt die Gewähr dafür bietet, daß erfolgreiche Anpassung zu akzeptablen Kosten möglich ist. In einer Zeit, in der in UN-Kreisen „ein Recht auf Entwicklung“ (als Bestandteil der dritten Generation von Menschenrechten) diskutiert wird, können nicht Inter-

essen der Kapitalverwertung und der Schuldentilgung das letzte Wort haben<sup>38)</sup>.

Seit Beginn der siebziger Jahre fordert die Dritte Welt eine *Neue Weltwirtschaftsordnung*. Noch bevor die Verschuldungskrise in Lateinamerika und Afrika als politische Bedrohung des kooperativen Nord-Süd-Verhältnisses in Erscheinung getreten war, forderten ihre Diplomaten und Wirtschaftswissenschaftler eine Ablösung bzw. Modifizierung des Bretton-Woods-Systems mit seinen primär monetären und währungspolitischen Grundsätzen, von dem sie sich enttäuscht abwandten. Die Verheißung auf Wohlstand für alle Handelsnationen hatte getrogen. Große Teile der Dritten Welt wurden immer ärmer; hatte nicht Weltbankpräsident Robert McNamara selbst von 700 Mio. in „absoluter Armut“ lebender Menschen gesprochen, an denen alle Wachstumsfortschritte und Entwicklungsbemühungen spurlos vorbeigegangen seien?

<sup>38)</sup> Interessant ist der Vorschlag von Thomas Kampffmeyer, Die Vergleichs-Lösung ist unausweichlich. Verschuldungskrise: Das „Modell Abs“ als Alternative zum gegenwärtigen Krisenmanagement, in: epd-Entwicklungspolitik 23/24/87 (Dezember 1987), Dokumentation. Dies ist ein Ausschnitt aus seinem Buch: Die Verschuldungskrise der Entwicklungsländer — Probleme und Ansatzpunkte für die Lösung auf dem Vergleichswege, Berlin 1987.

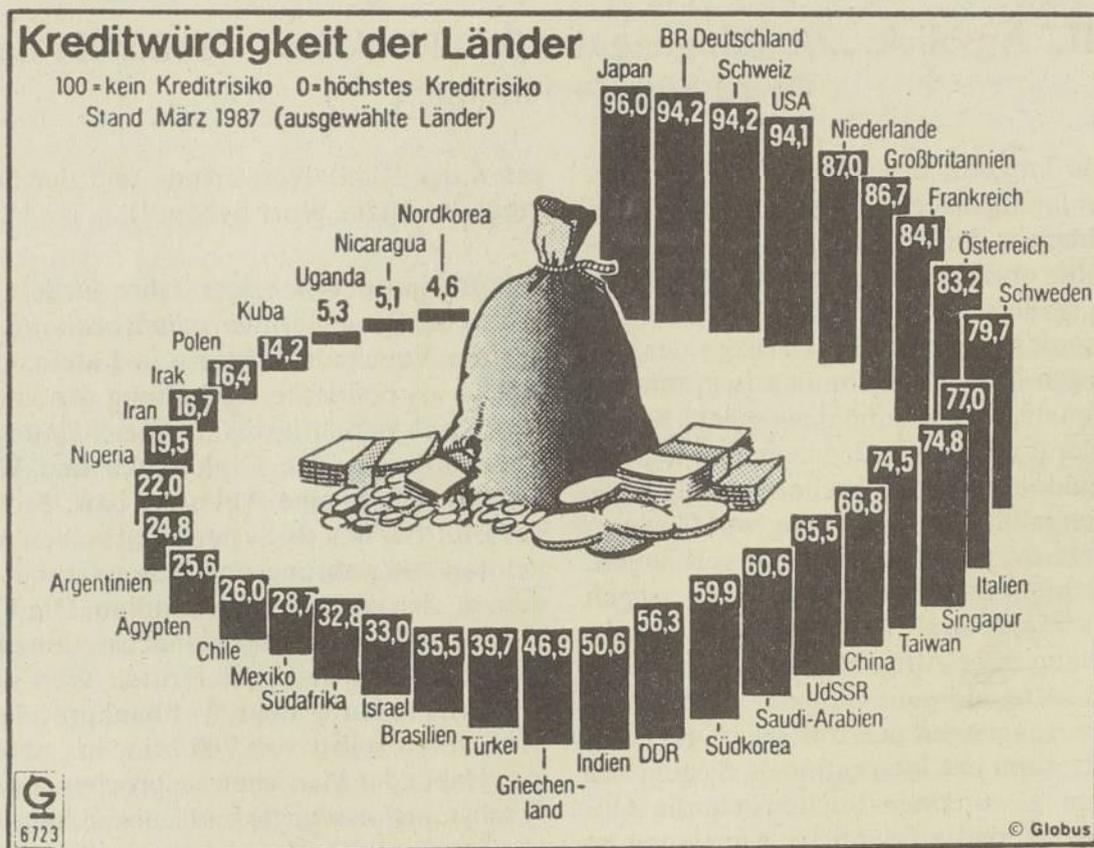
<sup>37)</sup> „Bewältigung der Schuldenkrise — Prüfstein der Nord-Süd-Beziehungen“ — so lautet eine Stellungnahme der Kammer der EKD für Kirchlichen Entwicklungsdienst, EKD-Texte, Nr. 23, Hannover, Mai 1988.

Die *UN-Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten von Staaten*, im Jahr 1974 mehrheitlich gegen die Stimmen der OECD-Länder durchgesetzt, hält fest an der alten Idee der „einen Welt“, die durch freien Handel und solidarische Zusammenarbeit den zivilisatorischen Fortschritt für alle bringen soll. Gefordert werden jedoch Hilfen für die schwächeren Mitglieder, ferner nicht-reziproke Handelspräferenzen für Entwicklungsländer und einen freizügigen Ressourcen- und Technologietransfer zu Sonderkonditionen für die Least Developed Countries (LLDCs, die ärmsten der Entwicklungsländer). Bekanntlich ist die Dritte Welt mit diesem vagen Gegenentwurf für eine gerechtere Weltwirtschaftsordnung vorerst gescheitert. Bemerkenswert aber ist die Tatsache, daß die funktionale Notwendigkeit von Bank und Fonds niemals in Frage gestellt worden ist, wenn auch die demütigen-

den Praktiken letzterer Institution oftmals an den Pranger gestellt worden sind.

Die Bretton-Woods-Institutionen haben in der Vergangenheit, wie gezeigt wurde, manche Korrekturen an ihrer Politik vorgenommen und neue Finanzierungsinstrumente geschaffen, aber sie erwiesen sich als unzureichend oder als unzumutbar. Die Konditionen für auch sozial und ökologisch akzeptable Unterstützungsmaßnahmen durch Bank und Fonds müssen so umgestaltet werden, daß reformwillige Schuldnerstaaten zumindest eine faire Chance erhalten, „ihre Volkswirtschaften geordnet, ohne soziale Zerreißproben und ohne Gefahr für die demokratische Entwicklung anzupassen“<sup>39</sup>). Vielleicht ist diese Forderung eine politische Illusion, aber eine Alternative ist nicht in Sicht.

<sup>39</sup>) Kammer der EKD (Anm. 37), S. 13.



## **Klaus Schröder: Der Weg in die Verschuldungskrise**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33—34/88, S. 3—12

Die internationale Verschuldungskrise schwelt weiter. Die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer hat Ende 1987 mit 1 200 Mrd. US-Dollar einen neuen Höchststand erreicht. Allein in den letzten zehn Jahren erhöhte sie sich um 860 Mrd. US-Dollar, und seit 1982, dem Jahr des offenen Ausbruchs der Verschuldungskrise, um 350 Mrd. US-Dollar. Begonnen hat diese Entwicklung mit der überproportionalen Zunahme der Neuverschuldung zwischen 1973 und 1982: Die Wachstumsrate von jahresdurchschnittlich 20 % lag weit über allen anderen ökonomischen Orientierungsgrößen wie Sozialprodukt- und Exportentwicklung. Sowohl in absoluten wie relativen Größen gehören Länder Lateinamerikas zu den Hauptschuldern: Brasilien mit 115 und Mexiko mit 105 Mrd. US-Dollar führen das Feld der Problemschuldner an. Die fälligen Zinszahlungen sind von 15 (1977) auf jährlich 70 Mrd. US-Dollar gestiegen; der Anteil der Zinszahlungen an den Exporten (Zinsquote) Lateinamerikas liegt bei 30 %. Für diese Entwicklung verantwortlich sind neben internen Faktoren in den Entwicklungsländern externe Faktoren wie die beiden Ölpreisschocks der siebziger Jahre, die weltwirtschaftliche Rezession, der Verfall der Rohstoffpreise, neuer Protektionismus sowie in astronomische Höhe gekletterte Zinsrechnungen. Ein wichtiger Einflußfaktor war zudem der internationale Bankenmarkt.

Die Entwicklungsländer sind trotz vielfältiger binnen- und außenwirtschaftlicher Anstrengungen unter den gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Bedingungen überfordert, ihre Zahlungsfähigkeit und internationale Kreditwürdigkeit zurückzugewinnen. Die seit 1982 einsetzenden Umschuldungen, die eine Verlagerung der fälligen Tilgungen in die Zukunft regeln, haben nur das kurzfristige Ziel der Vermeidung eines internationalen Finanzkollaps' erreichen lassen. Deswegen wird kein Weg daran vorbeiführen, Methoden und Instrumente des Krisenmanagements umzustellen: Die endlose Finanzierung der Zinszahlungen zahlungsunfähiger Entwicklungsländer durch die Banken ist aufzugeben, weil sie nur die Verschuldung erhöht und die Rückzahlungsfähigkeit weiter aushöhlt. Schuldenstreckung muß ersetzt bzw. ergänzt werden durch Schuldenstreichung. Nur so kann nach dem Prinzip der Einzelfallregelung eine langfristige Re-Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft gelingen. Sowohl die Banken wie die internationalen und nationalen Währungsbehörden tragen für diese Kehrtwende eine hohe Verantwortung; ohne ein Entschuldungskonzept sind neue Zerreißproben ähnlich spektakulärer Art wie 1987, als Brasilien einseitig seine Zinszahlungen begrenzte, um eine Ausbluten zu vermeiden, vorzusehen.

## **Wilhelm Hankel: Hintergründe der internationalen Schuldenkrise**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33—34/88, S. 13—22

In der internationalen Schuldenkrise beschuldigt jeder jeden: die Dritte Welt die Erste des monetären Kolonialismus, die Erste Welt die Dritte der Fehlplanung, Mißwirtschaft und Korruption. Entsprechend gilt die Krise des US-Dollars als verursacht durch die abenteuerliche Schuldenpolitik der USA. In Wahrheit signalisiert diese Konfusion, daß es in der westlichen Welt keine allgemein akzeptierte Theorie und Politik der Rolle des Geldes im Entwicklungsprozeß gibt. Die Dritte Welt ist, anders als die Erste vor ihrem 'take-off' im 19. Jahrhundert, 'underbanked' und daher auf den fragwürdigen Service der internationalen Bankwelt angewiesen: Ein Kreditloch, das diese selber schließen müßte und könnte durch den Aufbau eines eigenen Bankensystems, um unabhängiger vom internationalen Kreditmarkt zu werden.

Dieses Theorie- und Institutionendefizit ist der eigentliche Hintergrund des Schuldendesasters der Dritten Welt. IWF wie Weltbank sind aufgerufen, die zu dieser Diagnose passende Therapie und institutionelle Hilfe zu entwickeln.

## **Hartmut Sangmeister: Die Auslandsverschuldung Lateinamerikas: Entwicklungskrise ohne Ausweg?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33–34/88, S. 23–35

Die lateinamerikanischen Staaten sind traditionell internationale Großschuldner. Was die aktuelle Verschuldungskrise von früheren Zahlungs(bilanz)schwierigkeiten einzelner Länder unterscheidet, ist nicht nur das Volumen der involvierten Kredite, sondern auch die Struktur der Verschuldung. Bemerkenswert ist vor allem der hohe Anteil öffentlicher Schulden an den lateinamerikanischen Auslandsverpflichtungen. Wichtigste Quelle für die Außenfinanzierung der lateinamerikanischen Volkswirtschaften stellten private und öffentliche Kredite dar, während ausländische Direktinvestitionen eine wesentlich geringere Rolle spielten. Schwierigkeiten mit der termingerechten Bezahlung von Tilgungsraten und Zinsen haben die Verschuldungskrise ausgelöst und verschärft, aber nicht verursacht. Wirtschaftspolitisches Fehlverhalten der Regierungen von Schuldner- wie Gläubigerländern hat zu der krisenhaften Verstärkung der Zahlungs(bilanz)probleme entscheidend beigetragen.

Am Beispiel Brasiliens läßt sich zeigen, daß die Verschuldungskrise direkt mit dem lateinamerikanischen Entwicklungs„modell“ nachholender Industrialisierung verknüpft ist. Versteht man die Verschuldungskrise auch als eine Entwicklungskrise, dann wird deutlich, daß ernsthafte Lösungsversuche mehr beinhalten müssen als nur die Erhaltung der Zahlungsfähigkeit der hochverschuldeten lateinamerikanischen Länder. Mit den bislang praktizierten Umschuldungen und dem Einsatz innovativer Finanzierungsinstrumente läßt sich meist nur ein Zeitgewinn erzielen, ohne daß die strukturellen Ungleichgewichte innerhalb der lateinamerikanischen Volkswirtschaften und die asymmetrischen Austauschverhältnisse zwischen Lateinamerika und den Industrieländern abgebaut werden. Bei anhaltendem Kapitaltransfer aus Lateinamerika in die Gläubigerländer besteht die Gefahr, daß sich der interne Verteilungskampf in den lateinamerikanischen Staaten weiter verstärkt und die politische Instabilität der Region erhöht wird.

## **Rainer Tetzlaff: Weltbank und Währungsfonds als umstrittene „Krisenmanager“ in den Nord-Süd-Beziehungen. Zur Funktionsweise und politischen Bedeutung der beiden Institutionen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33–34/88, S. 36–46

Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF) sind zu den mächtigsten internationalen Organisationen der Nachkriegszeit geworden. Sie verfügen über erhebliches Expertenwissen, über Finanzressourcen, vor allem aber über Definitionsmacht: Bei Verschuldungskrisen von Entwicklungsländern entscheiden sie über die Akzeptanz von wirtschaftlichen Sanierungsprogrammen. Ohne ihr Gütesiegel halten sich auch private Geldgeber zurück. Gleichzeitig vergeben sie Kredite nur zu „Konditionen“, die oftmals kaum zu erfüllen sind oder am Protest der Bevölkerung scheitern. Am Beispiel Sambias wird aufgezeigt, daß zu harte IWF-Auflagen zum Abbruch des Dialogs zwischen Schuldnerland und Fonds führen kann.

Die These, daß zuweilen Regime in Entwicklungsländern durch zu großzügigen Ressourcentransfer von den Industrie- zu den Entwicklungsländern von außen einen Zuwachs von „Souveränität“ erhielten, wird am Beispiel des Sudan illustriert. Ohne auswärtige Unterstützung hätte sich das verschwenderische Numeiri-Regime weniger lange im Amt halten können.

IWF und Weltbank haben im Laufe ihrer Geschichte ihre Instrumentarien zur Unterstützung der Entwicklungsländer modifiziert und erweitert. Vor allem der IWF hat neue „Fazilitäten“ eingerichtet, während die Bank seit 1980 Strukturanpassungsdarlehen vergibt, vor allem an afrikanische Länder. Allerdings haben die beiden Bretton-Woods-Institutionen häufig zu wenig Sensibilität dafür gezeigt, was in Schuldnerstaaten politisch zumutbar und sozial verträglich ist. Mit den herkömmlichen Instrumenten des Krisenmanagements ist eine Lösung der Schuldenkrise nicht in Sicht. Die Konditionen müßten so umgestaltet werden, daß — wie die EKD jüngst erklärte — reformwillige Schuldnerstaaten zumindest eine faire Chance erhalten, „ihre Volkswirtschaften geordnet, ohne soziale Zerreißen und ohne Gefahr für die demokratische Entwicklung, anzupassen“.