
Die Verschuldung der Dritten Welt: eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung

Kunibert Raffer

„Diese simplen Zahlen, die nur die Auslandsschulden des öffentlichen Sektors umfassen und nicht die gesamten Auslandsschulden der lateinamerikanischen Volkswirtschaften (diese beinhalten auch private Direktinvestitionen des Auslands und die Auslandsverschuldung des Privatsektors), bestätigen, daß die Abhängigkeit der Region von den Finanzzentren der Welt rapide wächst... Festzustellen, daß unsere finanzielle Abhängigkeit vom Ausland erstaunliche Ausmaße angenommen hat führt zu nichts. Es ist lehrreicher eine sehr interessante Frage zu stellen: Wie ist unser Erdteil im kurzen Zeitraum von zehn Jahren in eine solche Situation geraten?“⁴¹ Interessanterweise stammt dieses Zitat, das sicherlich auf die derzeitige Situation Lateinamerikas bzw. der Länder der Dritten Welt im allgemeinen passen würde, bereits aus dem Jahr 1968. Retrospektiv betrachtet also aus der Zeit bevor die „Schuldenexplosion“ eigentlich richtig begonnen hat. Während sich die öffentliche Auslandsschuld des ganzen Kontinentes von 1956 bis 1966 von 4,1 auf 12,6 Mrd. Dollar verdreifachte, nahm allein die öffentliche Verschuldung Mexikos vom Jahresende 1970 bis zum Jahresende 1977 um fast das Sechsfache zu; in den vier Quartalen von 1978 und im ersten Quartal 1979 betragen die veröffentlichten Eurokredite des Landes fast 8 Mrd. Dollar. Die von der Weltbank ausgewiesene Verschuldung der Entwicklungsländer stieg von 68 Mrd. Dollar (1970) auf 258 Mrd. Dollar im Jahre 1977; in den Jahren 1969–1973 verdoppelte sich die Schuldenlast und im Zeitraum 1973–1977 wuchs der Berg der mittel- und langfristigen Verschuldung jährlich um 21 Prozent.

Wie eine Studie der UN feststellt² dürfte sich dieser Trend noch weiter verstärken, wenn keine schwerwiegenden Änderungen eintreten. Extrapoliert man die derzeitige Lage, so wäre am Ende des Jahrtausends ein Zahlungsbilanzdefizit von 190 Mrd. Dollar der Marktwirt-

schaftlichen Entwicklungsländer mit dem Norden zu erwarten. Die Weltbank schätzt die Summe der mittel- und langfristigen Kredite (ausbezahlt) auf 740 Mrd. Dollar für 1985 und 1278 Mrd. Dollar für 1990 bzw. in 1975-Dollars ausgedrückt, auf 348 Mrd. und 449 Mrd.³

Geichzeitig ist der Anteil öffentlicher, somit „weicher(er)“ Kredite gefallen. Dementsprechend hat auch die Weltbank ihre Prognosen über die Entwicklung der öffentlichen Entwicklungshilfe revidiert: statt 0,39 Prozent des Bruttosozialprodukts der DAC-Länder wird für 1985 nur noch mit 0,35 Prozent gerechnet, doch selbst zur Erreichung dieses Zieles wäre eine reale Wachstumsrate von 4,8 Prozent jährlich vonnöten. 1975 bis 1977 betrug die reale Wachstumsrate öffentlicher Hilfe -1,9 Prozent⁴. Anteilsmäßig ist die öffentliche Hilfe seit 1970 von 45,2 Prozent aller Nettoeingänge an Ressourcen der Entwicklungsländer auf 30,6 Prozent (1977) gesunken, läßt man den Anteil der OPEC unberücksichtigt, sogar auf 24,7 Prozent⁵. Würde diese Entwicklung unverändert weitergehen, würde nur bis etwa 1985 überhaupt noch staatliche Hilfe geleistet werden.

Komplementär zu dieser Entwicklung hat der Anteil der privaten Finanzströme an Bedeutung gewonnen:

	1970	1977	1985	1990
Private Kreditoren	47,06%	60,07%	59,19%	60,33%
Öffentl. Kreditoren (einschl. multilateral)	54,41%	40,31%	40,81%	39,67%

Diese Entwicklung wird sich, wie aus obiger Tabelle ersichtlich, nach Schätzungen der Weltbank weiter fortsetzen. Innerhalb des „privaten Bereiches“ ist insbesondere das starke Anwachsen der Bankkredite hervorzuheben, die in den letzten sieben erfaßten Jahren von 0,6 Mrd. Dollar auf 17,8 Mrd. Dollar gestiegen sind und die Wachstumsraten von Direkt- und Portfolioinvestitionen sowie privaten Exportkrediten weit hinter sich gelassen haben⁵.

Die Zunahme „harter“ Kredite führt wiederum zu einer stärkeren Belastung der Schuldnerländer, die Verfügbarkeit von Devisen und damit ihr wirtschaftspolitischer Spielraum wird eingeschränkt; in manchen Fällen führt schon der Zinsen- und Kapitaldienst allein zur Notwendigkeit weiterer Kreditaufnahmen⁶. Im Hinblick auf die mit der gegenwärtigen Verschuldung verbundenen Probleme erscheint es interessant folgende Fragen zu behandeln:

- den starken Anstieg der Bankkredite
- die Auswirkungen eines steigenden Anteils privater Kredite auf die Weltwirtschaft
- die Bewertung des Gläubigerrisikos angesichts stets steigender Verschuldung.

Es sei noch vorausgeschickt, daß es nicht Ziel dieses Artikels sein wird, diese Fragen aus banktechnischer Sicht zu behandeln, sondern daß sie aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive durchleuchtet werden sollen.

Mögliche Gründe für das Ansteigen der Bankkredite

Ein recht trivialer Grund scheint das Abnehmen offizieller Leistungen, verbunden mit einer ständigen Verschlechterung der Konditionen zu sein. Ersteres bedingt, daß man benötigte finanzielle Ressourcen eben woanders suchen muß, letzteres führt – und hier kann man geradezu schulmäßig neoklassisch argumentieren – zu einer relativen Verbilligung kommerzieller Kredite.

Neben diesen trivialen Gründen gibt es auch politische, insbesondere wirtschaftliche Gründe. Gelder aus staatlichen Quellen sind meist mit Auflagen wirtschaftlicher und/oder politischer Natur verbunden, die sehr empfindlich sein können; es sei in diesem Zusammenhang nur auf die Einstellungen der Zahlungen hingewiesen, als Ceylon die Ölgesellschaften verstaatlichte, sich mit diesen jedoch nicht über die Entschädigungen einigen konnte: erst eine neue, diesen Forderungen aufgeschlossene Regierung erreichte die Aufhebung dieser Maßnahme. Im Streitfall zwischen den USA und Brasilien um die Frage ob Brasilien das Recht habe löslichen Kaffee zu produzieren, wurde die Entwicklungshilfe gezielt eingesetzt. Außerdem ist öffentliche Philantropie meist mit einer gewissen Neigung zum „Binden“ der Gelder und ähnlichen Klauseln behaftet: nur Waren aus dem Geberland dürfen gekauft werden, nur auf nationalen Schiffen darf transportiert werden etc. Solche Praktiken können dazu führen, daß der „günstigere“ Kredit – gemessen an den Schuldkonditionen – nicht unbedingt auch billiger sein muß.

Aber auch mit multilateralen Geldquellen gibt es nach Strahm ähnliche Probleme⁷. Als Sambia anfang 1978 einen Kredit von multilateralen Seite beantragte, wurde die Erteilung von der Öffnung der Grenze zum politisch verfeindeten Land abhängig gemacht. Überdies sind multilaterale Kredite durch den IMF immer mit einschneidenden Eingriffen in die Wirtschaftspolitik der Empfängerländer verbunden, die internationale Überwachung, die mit solchen Finanzierungen verbunden ist, wird nicht selten als zu weitgehend empfunden. Schließlich hat das Aufkommen der Dependenzschule⁸ sicher zu einer kritischeren Betrachtung des Entwicklungshilfesystems geführt. Als Beispiel für diese Skepsis sei auf eine Untersuchung der Autonomen Nationalen Universität Mexiko über Zentralamerika verwiesen, wo Weltbank, Interamerikanische Bank und CIA als der amerikanischen Regierung untergeordnete Stellen angeführt werden⁹.

Um sich gegenüber offiziellen Geldgebern einen Freiheitsraum zu schaffen, könnte es eine Strategie der Entwicklungsländer sein, sich an den internationalen Bankapparat zu wenden, insbesondere wenn dieser Geld ohne weitere Auflagen zur Verfügung stellt. Ein nicht zu übersehender Aspekt ist sicher auch, daß nicht projektgebundene Liquidität sich besser für Waffenkäufe, Kontoeröffnungen in der berühmten „sicheren Schweiz“ oder ähnliche entwicklungsfernere Ziele verwenden läßt. Um einen Hinweis auf die ökonomische Bedeutung solcher Faktoren zu geben sei darauf verwiesen, daß die Militärausgaben der Entwicklungs-

länder 1974 fast doppelt so hoch waren wie die Exporterlöse aus dem Handel mit „core-commodities“* aller Mitgliedsländer der 77 oder 131 Prozent der Erlöse aus den Nairobi Gütern* betrug, somit mehr als die gesamten Exporteinnahmen der afrikanischen oder der lateinamerikanischen Entwicklungsländer. Allein für Waffenimporte wurden 5,46 Mrd. Dollar oder ein gutes Fünftel der Erlöse aus dem Export von „core-commodities“* ausgegeben. Außer den Vereinigten Staaten (42,18 Prozent) gab es kein anderes Industrieland mit einem Rüstungsanteil von über 20 Prozent an den gesamten öffentlichen Ausgaben, jedoch fielen 15 von 59 untersuchten Entwicklungsländern in diese Gruppe. Der höchste Prozentsatz betrug 64,59 Prozent¹⁰. Allerdings muß auch gesagt werden, daß gerade für solche Zwecke (Rüstungsausgaben, side-payments) öffentlichen Stellen nicht notwendigerweise unzugänglich sind. Es gibt genügend Beispiele wo solche Transaktionen als Hilfe verbucht wurden, die dies bestätigen und die Wichtigkeit privater Finanzierungsquellen in dieser Hinsicht relativieren.

Allerdings ist es keineswegs so, daß Banken stets ohne Auflage Kredite vergeben. Morgan Guaranty kritisierte die „Langsamkeit“ der Brasilianer bei der Korrektur ihrer Zahlungsbilanzentwicklung und verband diesen wirtschaftspolitischen Aspekt mit der Frage neuer Kredite. Peruanische Beamte mußten die ökonomischen Ratschläge der Citibank beherzigen, oder, wie es deren Vizepräsident ausdrückte: „Wir hatten viele Unterhaltungen mit ihnen. Das ging so weit, daß man uns des Diktats bezichtigte, aber wir machten nur klar, daß sie nicht kreditwürdig waren.“¹¹ Noch vor kurzem zwang eine amerikanische Großbank einen schwarzafrikanischen Staat ein Stahlwerksprojekt größer zu projektieren als ursprünglich geplant worden war.

Allerdings kalkulieren die Banken naturgemäß mit dem Rechenstift und sind daher auch bereit durch Regierungen oder multilaterale Stellen gesetzte Restriktionen bei Krediterwägungen außer Acht zu lassen, wie beispielsweise am Pertamina*-Fall gezeigt werden kann. 1972 war im Rahmen eines stand-by Kredites und anschließender Abkommen mit dem IMF sowohl ein Plafond für die Neuverschuldung Indonesiens als auch der nationalen Ölgesellschaft Pertamina, der Ursache der Schwierigkeiten, im speziellen vereinbart worden. Unter Führung eines Generals hatte die Gesellschaft forsch Schulden angehäuft und sich in Tätigkeitsbereiche gewagt, die mit ihrem ursprünglichen Wirkungsbereich nicht mehr verwandt waren. Es zeigte sich, daß v. a. US-Banken sehr erfinderisch waren um diese Restriktionen zu umgehen und trotz eindringlicher Appelle der US und anderer Regierungen an ihre nationalen Banken der Geldhahn für Pertamina offen blieb. Die stärker betriebswirtschaftliche Orientierung der Banken und ihre Anzahl bieten daher stets, auch im Fall öffentlichen Boykotts, eine gewisse Möglichkeit Kredite zu erhalten.

Darüber hinaus erfolgt durch Einschaltung des Bankenapparates eine größere Diversifizierung der Geldquellen. Dies ist insbesondere im

* Siehe Anhang „Erläuterung von Spezialausdrücken“

Hinblick auf die gescheiterten Versuche Finanzierungsquellen außerhalb der derzeitigen internationalen Institutionen, die durch die Stimmaufteilung von den Industrieländern dominiert werden, zu schaffen, in denen sogar ein Staat ein absolutes Vetorecht hat. Die Bestrebungen der Gruppe der 77 um ein integriertes Rohstoffprogramm sind in diesem Licht zu sehen. Es schließt als wichtigen Bestandteil Finanzierungsmöglichkeiten für Diversifikationsstrategien, Forschungsausgaben und Rohstoffverarbeitung ein und könnte zu einer größeren Selbständigkeit der Dritten Welt, sowohl über die Handels- als auch über seine Kreditaspekte führen. Schließlich runden die Forderungen in der Diskussion um das Link bei der Schaffung von Sonderziehungsrechten das Bild ab.

Allerdings ist selbst der bisher größte Erfolg, die am 21. März 1979 verabschiedete UNCTAD-Resolution über die Grundelemente eines gemeinsamen Fonds, bisher ein Fehlschlag. Abgesehen von der lächerlichen finanziellen Ausstattung konnte auch die ursprünglich ausgehandelte Stimmaufteilung – 47 Prozent für die Gruppe der 77, 42 Prozent Industrieländer, 8 Prozent Ostblock, 3 Prozent China – nicht praktisch durchgesetzt werden. Die Vereinigten Staaten, in seltener Eintracht mit der UdSSR, meldeten sofort Bedenken an, obwohl finanzielle und andere wichtige Entscheidungen nur mit $\frac{3}{4}$ Quorum gefällt werden könnten, ein Überstimmen der Industrieländer daher unmöglich wäre, wohl aber die USA überstimmt werden könnten – sofern innerhalb der Gruppen nach konventionellen Kriterien aufgeteilt würde¹².

Die stärkere Einschaltung des Bankenapparates findet auch in den Industrieländern Unterstützung. Politiker sehen sich dadurch in die Lage versetzt Entwicklungshilfegelder zu kürzen – das Fallen der Hilfe kann somit auch eine Folge der Ausweitung anderer Finanzierungsquellen statt deren Ursache sein – Theoretiker, wie Donges vom Kieler Institut, sprechen sich sowieso für möglichst „marktorientierte“ Finanzierungsalternativen aus. Donges¹³ kritisiert daher das Lomé-Abkommen* wegen der kompensatorischen STABEX-Finanzierung* zu präferentiellen Bedingungen. Er empfiehlt statt dessen Kredite zu Marktkonditionen wenn die Deviseneinnahmen aus dem Rohstoffexport aus konjunkturellen Gründen unter ein Referenzniveau fallen und ihre Rückzahlung sicher gestellt ist sobald die Exporteinnahmen aufgrund von Preissteigerungen dieses wieder übersteigen sollten. Allerdings ist nicht klar wozu man dann überhaupt noch internationale Übereinkommen benötigt solange es noch Banken gibt, wenn diese Bedingungen so attraktiv für zahlungsschwache Entwicklungsländer wären. Jedenfalls ist schwer einzusehen warum jemand, der zu Marktbedingungen borgen kann, dies nur bei konjunkturell bedingten Devisenausfällen tun darf. An Kreditwürdigkeit und Ertrag orientierte Banken sind in dieser Hinsicht sicher liberaler als manche Theoretiker.

Die Auswirkungen des steigenden Anteils nichtöffentlicher Kredite auf die Weltwirtschaft

Die zunehmende nichtöffentliche Verschuldung der Entwicklungsländer kam international betrachtet gerade zum richtigen Zeitpunkt. Das konjunkturell bedingte Nachlassen der Kreditnachfrage in den Industrieländern und die erhöhte Liquidität sowohl der ölexportierenden Staaten als auch der Ölmultis trafen in optimaler Weise mit der steigenden Beanspruchung des internationalen Finanzierungssystems durch die Länder der Dritten Welt zusammen, die somit eine Art Auffangfunktion hinsichtlich der Nachfrage nach Liquidität ausübten. Allerdings nahmen die privaten Kredite schon seit 1967 zu: betrug sie damals noch 27,4 Prozent der gesamten öffentlichen Schulden, schnellten sie bis 1974 auf 35,9 Prozent, wobei sich eine deutliche Konzentration bei den reichen Entwicklungsländern feststellen läßt, was im Hinblick auf die Kreditwürdigkeit nicht weiter verwundert. Zieht man für die Zeit nach 1974 den Euromarkt heran, so ergibt sich anhand der veröffentlichten Eurokredite folgendes Bild:

Veröffentlichte Eurokredite

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980 Jän.-Apr.*
Industrieländer	60,55%	22,00%	25,90%	32,34%	42,52%	27,30%	34,80%
Entwicklungsländer	34,09%	63,27%	63,17%	58,93%	51,92%	61,48%	59,05%
Zentralplanwirt.	3,91%	12,96%	8,26%	7,87%	5,02%	10,50%	4,73%
andere	1,44%	1,77%	2,66%	0,86%	0,55%	0,72%	1,43%
100% = Mio US \$	28.520	20.554	28.703	34.185	73.724	68.891	16.602

* vorläufige Schätzung

Quelle: berechnet aus: IBRD, Borrowing in International Capital Markets;

Die Entwicklungsländer – in beschränktem Maße auch die Zentralplanwirtschaften – haben den Ausfall der Industrieländer ausgeglichen und die Absorption der Petrodollar ermöglicht. 1974 wurden 40 Prozent der OPEC-Überschüsse in Form von Eurowährungsdepositen angelegt, die wiederum von den Banken benutzt wurden um ihre Beteiligungen an Konsortialkrediten am Euromarkt zu finanzieren¹⁴.

Neben den OPEC-Anlagen am Euromarkt ermöglichten in den USA angelegte Mittel den amerikanischen Banken, ihre Finanzaktiva in den Entwicklungsländern zu vermehren, oder – wie ein namentlich ungenannter „top US bank regulator“ gegenüber Newsweek formulierte: „Man hat eine ungeheure Menge Geld verdient indem man OPEC-Überschüsse hereingenommen und diese an nicht ölexportierende Länder verliehen hat“¹⁵. Besonders in den Jahren 1975–1976 erwies sich die „Aufnahmebereitschaft“ der Entwicklungsländer für die amerikanischen Banken als Segen: mit einer sehr schwachen Binnenmarktnachfrage konfrontiert bot sich der Weg in die Entwicklungsländer als günstiger Ausgleich an.

Betrachtet man die derzeitige Situation, die durch eine starke internationale Liquidität gekennzeichnet ist, so rechtfertigt sie dieselben Schlußfolgerungen: wieder "fangen" die Entwicklungsländer den Nachfrageausfall „ab“. Trotzdem sinken die spreads sehr stark, wie dies schon anfangs der Siebzigerjahre zu beobachten war, und verlängern sich die durchschnittlichen Laufzeiten. Bereits im Juni 1978 beklagte der Institutional Investor nicht nur den Verfall der spreads, die damals im Falle Gaz de France auf ½ Prozent reduziert wurden, sondern auch die Verringerung der Differenzierung zwischen guten und weniger risikolosen Kunden und befürchtete einen „unispread“-Markt. Noch 1979 lag die Marke für „prime industrialised countries“ bei 0,5 Prozent. Die Vermutung, daß nicht veröffentlichte Kredite aufgrund der größeren Diskretion noch zu günstigeren Bedingungen aushandelbar sind, ist nicht zurückzuweisen: da der Signaleffekt für andere Kunden nicht gegeben ist, ist ein für Marktsegregation wesentlicher Punkt erfüllt. Es scheint müßig darüber nachzudenken welche Effekte eine totale Abstinenz der Dritten Welt beispielsweise im Jahre 1978 und somit ein Überangebot von knapp 38 Mrd. Dollar auf die Wirtschaft und den Bankenapparat gehabt hätte. Die so von den Entwicklungsländern „abgesaugte“ Liquidität diene weitgehend dazu Importe aus Europa und Amerika zu finanzieren bzw. Kapitalrückflüsse multinationaler Unternehmen zu ermöglichen. Die durchschnittliche Wachstumsrate der Industrieländerexporte von 6,2 Prozent in der Periode 1970–1977 konnte nur wegen der steigenden Verschuldung der Entwicklungsländer realisiert werden, die teilweise sogar negative Exportwachstumsraten bei steigenden Importen aufwiesen. Umgekehrt lag die reale Wachstumsrate des Nordens um 1,5 Prozentpunkte jährlich über der Importwachstumsrate.

Eine besonders wichtige Rolle spielten die Entwicklungsländer nach Meinung der Weltbank bei den Exporten von Sektoren mit hoher Produktivität, wie z. B. Maschinen, Transportausrüstungen und Chemikalien, die 70 Prozent der von den Entwicklungsländern importierten industriellen Fertigwaren betragen. Gleichzeitig weist die Weltbank darauf hin, daß der steigende Protektionismus der Industrieländer ihre eigenen Exportchancen stark beschränke. Dieser Umstand wird durch die Verschuldung der Importeure relativiert, Arbeitsplätze werden, zumindest kurz- bis mittelfristig erhalten: man wäscht sich, ohne das Fell naß zu machen.

Ruft man sich die bekannte Studie von Dos Santos ins Gedächtnis, laut der 1946–1967 jedem einfließenden Dollar 2,7 Dollar an repatriierten Gewinnen gegenüberstanden¹⁶, wird die Bedeutung einer geregelten Devisenversorgung der Dritten Welt für die Transnationalen unmittelbar einsichtig. Kurzfristig sind die Bilanzen noch krasser: für die Zeit 1968–70 betragen die Kapitalzuflüsse aus den USA beispielsweise nur 20 Prozent der Rückflüsse¹⁷. Allerdings sind die offen deklarierten Rückflüsse nur ein Teil der tatsächlichen Zahlungen: wie eine Untersuchung über 15 Pharma-Konzerne in Kolumbien zeigte, wurden 6,1 Prozent als Gewinne ausgewiesen, der tatsächliche Gewinn, der hinter

Transferpreisen und anderen Techniken versteckt wurde, wurde jedoch auf knapp 80 Prozent des Kapitaleinsatzes geschätzt¹⁸. Auch in diesem Fall wären die Transaktionen ohne entsprechende Kreditmöglichkeiten unmöglich gewesen.

Schließlich darf bei der Aufzählung der Nutznießer der Vermittlerrolle der Banken auf die OPEC bzw. jene Mitgliedsländer mit Kapitalüberschuß, wie sie die Weltbank zusammenfaßt, nicht vergessen werden. Zwar wäre es für diese möglich, ihre Gelder direkt an andere Entwicklungsländer zu borgen und diese nach Erschöpfung ihrer eigenen Ressourcen wieder zurückzufordern um damit ihre eigene weitere Entwicklung zu finanzieren, doch ist diese Rolle politisch und ökonomisch riskanter als die Zwischenschaltung des Euromarktes. Ökonomisch ist die Sicherheit der Anlagen bei den internationalen Banken wahrscheinlich größer, politisch wird so der direkte Kontakt und dadurch die mögliche Reibungsfläche mit dem Schuldner weitgehend eliminiert. Geht man von den derzeitigen Schätzungen aus, daß 40–50 Prozent der Eurodollar Petrodollar seien, so geht jeder 2. Dollar an Zinsen und Kapitaleinsatz – grob gesprochen – zum Teil an diese Länder. Im Lichte der derzeitigen Belastung – 27 Prozent der neu eingegangenen Schulden wurden 1977 benötigt um die Rückzahlungsverpflichtungen zu erfüllen, nach Schätzungen von Euromoney sollten hierfür 1980 bereits 50 Prozent und 1985 vielleicht 65 Prozent der neuen Schulden verwendet werden¹⁹ – wären unangenehme Auswirkungen auf die Stellung dieser Länder im Rahmen des Blocks der Entwicklungsländer bei direkter Kreditvergabe nicht ausgeschlossen, insbesondere da gerade die NOPEC-Länder die eigentlichen Verlierer des Preiskampfes um das Öl zwischen OPEC und Industrieländern waren. Abgesehen von der Erhöhung der Importkosten von ca. 13 Mrd. Dollar jährlich, die durch die Exporte in die OPEC-Länder, die von 1548 Mio. (Durchschnitt 1971–1973) auf 7560 Mio. Dollar (1975) gestiegen waren, keineswegs abgedeckt werden konnten, ließen auch die Ausfälle von DAC-Importen das Defizit von 9 Mrd. (1973) auf 31 Mrd. (1975) wachsen. Die Industrieländer waren demgegenüber in der Lage durch Importrestriktionen, Exportsteigerungen der 6 größten Staaten von über 70 Prozent jährlich und Inflation die Anpassung relativ leicht zu bewältigen²⁰. Nach Schätzungen der Weltbank hat sich daher der reale Ölpreis – ausgedrückt in 1970-Dollar – im Juli 1979 noch auf knapp unter 7 Dollar belaufen, was gegenüber dem Jahresdurchschnitt 1974 nur einer Steigerung von etwa 11 Prozent entsprach, obwohl der nominelle Preis schon über 20 Dollar betrug. Nimmt man an, daß die Preissteigerungen bei den OPEC gelieferten Gütern über dem Index aller Exporte von industriellen Fertigwaren der Industrieländer lag, den die Weltbank als Deflator benutzte, so hätte man unter Umständen selbst im Juli 1979 noch nicht das Niveau von 1974 erreicht. Erst die jüngsten Preiserhöhungen dürften zu real höheren Ölpreisen geführt haben. Auf der Strecke blieben dabei die NOPEC-Länder, die neben höheren Ölpreisen auch die gestiegenen Preise für andere Güter hinnehmen mußten. Nicht

unwesentlich wurden hiervon auch lebensnotwendige Nahrungsmittel betroffen.

Im Hinblick auf die oben angerissenen Entwicklungen kann man die Rolle der Banken als die Rolle eines Mittelsmanns auffassen, dessen Transformationsaufgabe nicht so sehr in der Fristentransformation als vielmehr in der Risiko- und Zurechenbarkeitstransformation liegt: Geld aus irgendwelchen Quellen oder für irgendwelche Zwecke wird in US-Kredite oder Eurokredite verwandelt.

Das Gläubigerrisiko bei stets steigender Verschuldung

Last but not least muß noch die Frage des Risikos, das dieser Mittelsmann zu tragen hat, beleuchtet werden. Abgesehen von der Zunahme ist auch eine starke Konzentration der Verschuldung festzustellen. Nach jüngsten Weltbankzahlen entfielen auf Brasilien und Mexiko allein fast 20 Prozent der gesamten öffentlichen Verschuldung der Entwicklungsländer, fünf Länder deckten 36,81 Prozent und neun Länder, ca 10 Prozent aller erfaßten Staaten, deckten gut 52 Prozent der Schulden ab. Die 20 verschuldetsten Länder vereinigten 75,62 Prozent auf ihr Konto. Unter den 37 Ländern mit niederm Einkommen, die insgesamt nur ein Viertel der Schulden zu tragen haben, entfielen auf Indien 30 Prozent, auf Indonesien 23,7 Prozent und auf Pakistan rund 14 Prozent, auf alle drei Länder 67,7 Prozent der Gesamtverschuldung dieser Gruppe.

Bei den Eurokrediten ist diese Konzentration noch ausgeprägter: 1978 erhielten Brasilien und Mexiko zusammen fast 30 Prozent aller veröffentlichten Kredite an Entwicklungsländer oder 15,68 Prozent aller veröffentlichten Kredite! 1975 und 1976 war der Anteil dieser beiden mit 34,27 Prozent bzw. 31,45 Prozent aller an Entwicklungsländer vergebenen veröffentlichten Kredite noch höher. 1978 erhielten 20 Entwicklungsländer 83,45 Prozent aller an Entwicklungsländer vergebenen Kredite oder 44,18 Prozent aller veröffentlichten Eurokredite. Man kann annehmen, daß die nicht veröffentlichten Kredite ebenfalls nicht breiter gestreut sind, doch läßt sich dies naturgemäß nicht belegen.

Aufteilung der veröffentlichten Eurokredite (in %, revidiert)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Ölexporteur	8,32	25,78	21,35	30,36	27,21	20,25
Higher & upper middle income countries	72,34	63,11	61,06	50,97	57,87	62,94
Intermediate & lower middle income countries	16,36	10,11	17,42	17,60	14,43	15,15
Low income countries	3,00	1,02	0,20	1,08	0,49	1,66

Quelle: IBRD, Borrowing in International Capital Markets

Wie die folgende Tabelle zeigt, gehen gerade die ärmsten Entwicklungsländer leer aus, ein nicht unerwartetes Ergebnis, da diese Länder keine entsprechende Leistungskraft besitzen um die Kredite zu bedienen und daher zu Recht durch wirkliche Entwicklungshilfe entlastet werden sollten.

Diese Tabelle entspricht nicht den derzeitigen Einteilungskriterien der Weltbank, die sich nun nach den BNP/Kopf aus 1976 als maßgebliche Größen richten. Um die Prozentsätze vergleichbar zu machen wurden die Werte für 1979 auf die alte Einteilungsart rückgerechnet, außerdem wurde die Gruppe der „Ölexporteur“ umdefiniert. Die derzeit aktuelle Einteilung gibt aus zwei Gründen ein stark abweichendes Bild:

- erstens, werden unter „Ölexporteur“ nur die „capital surplus oil exporters“ erfaßt, also Länder wie Saudi-Arabien oder Kuwait, die kaum als traditionelle Schuldnerländer angesprochen werden können, während große Kunden wie Venezuela, Algerien oder Indonesien – bekanntlich OPEC-Mitglieder – zu ihren Einkommensgruppen hinzugezählt werden. Da OPEC-Länder aber zweifellos eine andere Qualität als Schuldner haben als Haiti oder Äthiopien führt eine solche Einteilung m. E. zu falschen Schlüssen. Indonesien allein hat z. B. 1979 etwa soviele Eurokredite aufgenommen, wie alle anderen Low Income Countries zusammen.
- zweitens, sind die Abgrenzungen, insbesondere zwischen Higher and Upper Middle and Intermediate & Lower Middle Income Countries, wenig stabil. Durch die Umstellung vom BNP/Kopf 1975 auf Werte 1976 fällt beispielsweise Mexiko aus der oberen Gruppe in die zweite Einkommensgruppe zurück. Die Trennlinie anhand des BNP/Kopfes 1976 ist auch insofern problematisch als sie gerade zwischen Brasilien und Mexiko verläuft. Wäre sie nur geringfügig höher, wäre auch Brasilien kein Land der obersten Einkommenskategorie. Nun ist Mexiko ein wichtiges Land: 1979 hat es allein 7655 Mio. Dollar oder 18,07 Prozent aller Kredite an Entwicklungsländer am Euromarkt aufgenommen. Die Entscheidung in welche Gruppe Mexiko fällt beeinflusst daher maßgeblich die prozentuelle Verteilung. Nimmt man die derzeitigen Einteilungskriterien so erhält man folgendes Bild:

Aufteilung der veröffentlichten Eurokredite (in %)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Ölexporteur	8,32	0,54	1,35	7,81	3,52	1,89
Higher & upper middle income countries	72,34	45,06	57,07	47,98	41,46	45,40
Intermediate & lower middle income countries	16,36	41,48	38,05	41,46	50,07	49,44
Low income countries	3,00	12,93	3,54	2,76	4,96	3,27

Quelle: IBRD, Borrowing in International Capital Markets;

Wenngleich diese Einteilung, gewollt oder ungewollt, eine etwas weniger krasse Konzentration auf „reiche“ Entwicklungsländer aufweist, zeigt sich auch hier, daß die Ärmsten keine Kredite bekommen.

Neben einem crowding-out der Ärmsten stellt die Weltbank auch eine Verschlechterung der Laufzeiten, bedingt durch den steigenden Anteil privater Kredite mit kürzeren Laufzeiten, fest. Fast 50 Prozent aller, auch der noch nicht ausbezahlten Schulden zu Jahresende 1977, sollte bis spätestens 1982 wieder zurückgezahlt werden. Nimmt man nur die privaten Kredite, so müssen rund 70 Prozent bis zu diesem Zeitpunkt zurückgezahlt sein. Nur sieben Länder, nämlich Algerien, Argentinien, Brasilien, Indonesien, Mexiko, Spanien und Jugoslawien vereinigten über die Hälfte der 1977 an private Kreditoren ausstehenden Schulden auf sich. Gleichzeitig ist aber auch auf der Gläubigerseite eine starke Konzentration zu bemerken: $\frac{3}{4}$ aller Forderungen gegenüber Entwicklungsländern wurden von zehn großen Häusern gehalten. Trotz dieser Zahlen und der Ungewißheit der Exporterlöse, die ein weiteres Risikoelement darstellen, soll hier die These aufgestellt werden, daß die Banken insgesamt kaum ein nennenswertes Risiko eingehen. Selbst auf revolutionärem Wege an die Macht gekommene Regime anerkennen in der Regel die bestehenden Auslandsverpflichtungen. Dies schon allein aus dem Grund, weil sie sich sonst selbst von den auch für sie wichtigen Kreditmärkten und offiziellen Geldquellen abkoppeln würden, was sich derzeit wohl kein Schuldnerland der Dritten Welt leisten kann.

Außerdem erscheint die Situation im Vergleich zum Beginn dieses Jahrhunderts eher beruhigend. Nach einer Studie von A. Lewis haben selbst einkommenschwache und nicht bestens kreditwürdige Entwicklungsländer nur ein Verhältnis Schulden zu Exporten von etwa 1 : 2; 1913 wäre – wie Pichler ausführt – dieses Verhältnis für Kanada, allerdings unter kolonialen Bedingungen, etwa 8–9 gewesen, für Südafrika etwa 6, für Lateinamerika etwa das Fünffache, für Afrika (ohne Südafrika) etwa 4,5 und für Rußland und Australasien 4–5. Gleichzeitig habe es im wesentlichen nur drei Kapitalexporthure gegeben, die sicherlich zu professionellen, zweifellos aber zu ungünstigeren Bedingungen als heute verliehen hätten. Trotzdem sei diese Schuldensituation verkräftet worden; man könne daher annehmen, daß auch die heutige, von geringeren Schulden gekennzeichnete Situation trotz ihrer größeren Komplexität managebar sei²¹. Das Problem der Verschuldung liegt, akzeptiert man diese Argumentation, eigentlich nicht beim Risiko der Gläubiger, sondern bei der Frage der sozialen Belastungen, die mit steigender Auslandsverschuldung einhergehen können.

Solange die Schuldnerländer zumindest die Zinsen und Kapitalrückzahlungen bzw. als Minimalerfordernis noch den Zinsendienst leisten können, brauchen Schulden eigentlich nie zurückgezahlt werden. Sie nehmen so den Charakter ewiger Renten an und sorgen für ein ständiges Einkommen. Sie müssen lediglich von Zeit zu Zeit umgeschichtet und es müssen neue Konditionen ausgehandelt werden. Das einzige Risiko liegt im – gesamtwirtschaftlich betrachtet – irrationalen Verhalten einzelner Gläubiger, eine Problematik, die in der Spieltheorie

unter dem Namen „Gefangenendilemma“ bekannt ist. Auch die Weltbank beurteilt die Lage so: wenn irgendein Ereignis das Vertrauen verlieren läßt, so folgt daraus die Krise, ein Risiko, das mit der zunehmenden Kürze der Laufzeiten an Bedeutung gewinnt. Solange jedoch mit der Rückzahlungsfähigkeit gerechnet wird, besteht keine Gefahr.

In der Praxis dürfte die Risikoeinschätzung mancher, wenn nicht aller Banken noch recht gering sein, wie an internationalen Fällen wie Pertamina oder Zaire gezeigt werden kann. Im bereits erwähnten Pertamina-Fall vergaben Banken noch Kredite, als sie von der US-Botschaft schon davor gewarnt wurden. Als durch den Herstatt-Krach und den Krach der Franklin National Bank in den USA eine Verknappung der Liquidität eintrat, die sich vor allem bei kleineren Banken stärker bemerkbar machte, und zusätzlich die Öleinkünfte der Pertamina fielen, kümmerte sich die amerikanische Regierung darum, daß keine Bank den Mechanismus der „cross-default“-Klauseln auslöste. Man stellte das Einvernehmen mit der amerikanischen Bankaufsichtsbehörde her und versicherte den Banken, daß ihre Interessen gewahrt werden würden.

Sehr deutlich spiegelt sich die Situation in der Frage Senator Sarbanes' ob die Banken deshalb soviel Kredit vergeben hätten, weil sie wußten, daß eigentlich keine Gefahr bestünde weil die US und andere westliche Regierungen eine Bankrotterklärung einfach nicht zulassen könnten und daher „während Sie ihnen erklärten sie hätten sich auf ein risikoreiches Unternehmen eingelassen usw., bereits abzusehen war, daß, egal wie sie (= die Banken) sich verhielten, sie schließlich schadlos gehalten würden?“²² Die Antwort des damals zuständigen Referenten der Botschaft in Jakarta bestätigt diese Vermutung vollinhaltlich. Der untersuchende Senatsausschuß kam daher zum Schluß, daß sich die „Indonesische Situation“ jederzeit wiederholen könne, sofern die Banken ein solches Verhalten für opportun ansehen würden. Daß diese Vorgangsweise – zumindest für amerikanische Banken, die mit entsprechender Hilfe ihrer Regierung rechnen können – kaum ein Risiko darstellt, zeigt auch die Äußerung des Senators Frank Church, des Vorsitzenden des Unterausschusses für multinationale Fragen: Er sorgte sich, daß der Senat bald gezwungen sein werde für Schenkungen oder andere Hilfeleistungen für bankrottgefährdete Schuldnerländer zu stimmen um die Stabilität des US-Banksystems zu erhalten.

Auch im Fall Zaires verhielten sich die Banken ähnlich: Während die öffentliche Verschuldung umgeschichtet wurde, beharrten die Banken auf ihren Konditionen, machten sich jedoch erbötig einen neuen 250-Mio.-Dollar-Kredit zu gewähren. Der öffentliche Kreditgeber trug so das volle Risiko, während die Banken rechtzeitig ihre Zahlungen bekamen. Einige, von der Exim* garantierte Kredite, wurden bei den Verhandlungen in Paris mitberücksichtigt: die Privatbanken erhielten ihr Geld, die Exim-Bank mußte auf die Zahlungen warten.

Die Witteveen-Fazilität schließlich, um ein Beispiel aus dem multinationalen Bereich zu zitieren, hatte laut Unterstaatssekretär Salomon

hauptsächlich die Funktion das Vertrauen des Kapitalmarktes in die Rückzahlungsfähigkeit der Defizitländer und in das internationale Finanzsystem zu stärken, da die Summe von 10,2 Mrd. Dollar im Hinblick auf den Liquiditätsbedarf unbedeutend sei.

Der Senatsausschuß kam daher auch zum Schluß, daß die Unabhängigkeit der Kreditvergabe privater Banken in Übersee gut wäre, hätten die Banken auch tatsächlich das Risiko zu tragen. Da es aber aus einer Reihe politischer und ökonomischer Gründe die Regierungen der Gläubigerländer seien, die tatsächlich das Risiko trügen, müsse man auch die Berechtigung hoher Zinsen, die Entwicklungsländern unter Hinweis auf die Unsicherheit der Anlage verrechnet würden, in Frage stellen²³.

Der darin enthaltene Vorwurf an die Banken ist allerdings seltsam: gerade der US-Senat müßte wissen, daß Zinsen immer unter dem Aspekt der Nachfrageelastizität nach Krediten ausgehandelt und an sich unwägbare Faktoren wie „Risiko“ nur als Begründung für die erzielbare Höhe herangezogen werden. Dies ist ein bei Preisdiskriminierung übliches Verfahren und den Banken vorzuwerfen, sie würden versuchen mehr statt weniger Gewinn zu erzielen ist eigentlich seitens eines Verfechters der Marktwirtschaft grotesk.

Das geringe Risiko der Kredite hat nämlich einen tieferen Grund, der bei den Regierungen selbst, somit auch beim Senat, liegt. Die Regierungen der Industrieländer versuchen durch Kredite und notfalls auch Schenkungen die Notwendigkeit steigender Rohstoffpreise und einer Umstrukturierung der Produktion hintanzuhalten. Entwicklungshilfe und Schenkungen können von Fall zu Fall gezielt eingesetzt werden, höhere Rohstoffpreise sind weitaus stabiler wenn sie sich einmal etabliert haben. Daher bevorzugen die Industrieländer stets Programme wie STABEX oder weitere IMF-Fazilitäten gegenüber Preiserhöhungen durch Rohstoffabkommen. Am weitesten in diese Richtung gehen einige Mitglieder des Kieler Instituts, die statt Rohstoffpreisstabilisierung eine Abgeltung allenfalls anfallender Gewinne für die Entwicklungsländer durch Entwicklungshilfe als paretosuperior vorschlagen²⁴.

Die Frage der Schulden ist, wie Fishlow ausführt, primär eine Frage der Handelsbeziehungen²⁵. Will man die derzeitige Handels- und Wirtschaftsstruktur der Weltwirtschaft erhalten, so muß man die Risse im System mit Krediten kitten. In dem Maße in dem diese Funktion durch private Geldquellen wahrgenommen wird, ersparen sich staatliche Stellen Entwicklungshilfegelder, sollte es aber zur Gefahr von Bankrotterklärungen kommen, die das ganze System gefährden würden, wird man immer bereit sein Schulden nachzulassen oder den Bankenapparat zu stützen um das derzeitige System zu retten.

Anmerkungen

- 1 Miguel S. Wionczek, El endeudamiento público externo y los cambios sectoriales en la inversión privada extranjera de América Latina, in: La dependencia político-económica de América Latina, H. Jaguaribe et al. (Hrsg.), Méjico 1978 (10. Aufl.), S. 118 f.
- 2 A. P. Carter, W. Leontief, P. Petri, The Future of the World Economy, (Preliminary), UN 1976, S. 38 f. bzw. W. Leontief u. a., Die Zukunft der Weltwirtschaft – Bericht der Vereinten Nationen, Stuttgart 1977 (endgültige Fassung), S. 127. (Es handelt sich hierbei um 1970-Dollar.)
- 3 World Development Report, 1979, The World Bank, August 1979, S. 29.
- 4 *ibid.* S. 8.
- 5 UNIDO, World Industry since 1960: Progress and Prospects, Wien 1979, S. 291 ff.
- 6 Vgl. Osvaldo Sunkel, National Development Policy and External Dependence in Latin America, The Journal of Development Studies, 1969, S. 31.
- 7 R. H. Strahm, Überentwicklung–Unterentwicklung, Stichwörter zur Entwicklungspolitik, 1978 (3. Aufl.), Stein/Mfr. S. 125: Vgl. auch Th. Hayter Aid as Imperialism, 1974, Hardsmondworth, oder The Economist, April 22, 1978, S. 19.
- 8 Einen Überblick über diesen Ansatz bietet: Kunibert Raffer, Die dependencia-Theorie: die alte Weltwirtschaftsordnung aus der Sicht der Dritten Welt, in: ders. (Hrsg.), Probleme des Nord-Süd-Verhältnisses, Wien 1979, edition öH, S. 24 ff.
- 9 Mario Monteforte Toledo et al., Centro America 1, Subdesarrollo y dependencia, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972, S. 9.
- 10 Walther G. Hoffmann, Der Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttonationalprodukt, Kyklos 1970, S. 88. (Das Untersuchungsjahr war 1966.)
- 11 Newsweek, Nov. 29, 1976, S. 50.
- 12 Vgl. Kunibert Raffer, Is There a Common Interest in a Common Fund? – A Neutral Observer's View, in: Internationale Entwicklung, 1979/IV, S. 30 ff.
- 13 Jürgen B. Donges, The Third World Demand for a New International Economic Order: Governmental Surveillance Versus Market Decision Taking in Trade and Investment, Kyklos 1977, S. 244.
- 14 Economic Review, The Provincial Bank of Canada, Vol. VII, no. 3, May–June 1977, p. 3 f.
- 15 High Hopes, Deep Debts, Newsweek, Nov. 29, 1976.
- 16 Theotonio Dos Santos, The Structure of Dependence, American Economic Review, Papers & Proceedings 1970, S. 232.
- 17 Jorge E. Fernández-Pol, Introducción al estudio de las empresas transnacionales, Buenos Aires 1974, S. 107; Vgl. auch: Lynn K. Mytelka, Technological Dependence in the Andean Group, International Organisation, Winter 1978, vol. 32, S. 103.
- 18 Strahm, S. 106 f.
- 19 UNIDO, S. 301; The Euromarkets in 1978, Euromoney, March 1978, p. 54.
- 20 Vgl. hierzu Antonio Carlo, Crisi petrolifera e ferrea legge del sottosviluppo, Terzo Mondo 31–32, gennaio-giugno 1976, S. 57 ff; und Kunibert Raffer, „Ölkrise“, Ölprophite und Energieversorgung – ein Beitrag zum Rohstoffproblem Erdöl, in: M. Kopeinig/K. Raffer (Hrsg.), Aktuelle Beiträge zur Entwicklungspolitik, Wien 1980 (Österreichischer Informationsdienst f. Entwicklungspolitik) (im Erscheinen).
- 21 Vgl. W. Arthur Lewis, The Evolution of the International Economic Order, Princeton 1978, p. 59; J. Hanns Pichler, Die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer, sowie Pichlers Diskussionsstatements in: K. Raffer (Hrsg.), Probleme des Nord-Süd-Verhältnisses, Wien 1979, edition öH, S. 57 ff. und insbes. S. 96 f.
- 22 Bretton Woods Agreements Amendments Act of 1977, Report of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, Report no. 95–603, Washington DC, November 15, 1977, S. 24.
- 23 *ibid.* S. 30
- 24 St. Baron, H. H. Glismann, B. Stecher, Internationale Rohstoffpolitik – Ziele, Mittel, Kosten. Kieler Studien Bd. 150, Tübingen 1977, insbes. S. 35.
- 25 A. Fishlow, Debt Remains a Problem, Foreign Policy, Spring 1978, no. 30, S. 140, vgl. auch Pichler, in K. Raffer (Hrsg.), S. 69.

Erläuterung von Spezialausdrücken

- *core commodities*: Zehn Güter, die von den Entwicklungsländern hauptsächlich exportiert werden und für die es derzeit keine gängige deutsche Bezeichnung gibt: Kakao, Kaffee, Kupfer, Baumwolle und Baumwollgarn, Jute und Juteprodukte, Gummi, Hartfasern und deren Produkte, Zucker, Tee, Zinn.
- *Exim-Bank*: Export-Import-Bank der USA, die öffentliche Garantien für Auslandsgeschäfte abwickelt.
- *Lomé-Abkommen*: Vertrag zwischen der EG und knapp 60 Entwicklungsländern, der Handels- und Entwicklungshilfebeziehungen zwischen den beiden Ländergruppen regelt. Bisher wurden zwei jeweils auf fünf Jahre befristete Verträge geschlossen. Zu den Lomé-Verträgen vgl. K. Raffer, Lomé II: Hilfe oder Weg in die Abhängigkeit?, Internationale Entwicklung 1980/I.
- *Nairobi-Güter*: 18 Güter, die laut UNCTAD-Resolution No. 93 (IV) in ein Integriertes Rohstoffprogramm einbezogen werden sollen. Außer den besonders wichtigen *core commodities* sind dies die Rohstoffe Bananen, Rindfleisch, Tropenhölzer, Pflanzenöle und Ölsaaten, Bauxit, Eisenerz, Mangan, Phosphate.
- *Pertamina*: Verstaatlichte indonesische Ölgesellschaft; entstand 1968 durch Fusion der P. N. Permina und P. N. Pertamina, zweier verstaatlichter Gesellschaften im Öl- und Gasbereich.
- *STABEX*: Wortbildung aus „STABILisierung der EXporte“, Kernstück des ersten Lomé-Vertrages. STABEX sieht vor, daß bei Rückgang der Exporterlöse bestimmter Rohstoffe finanzielle Kompensation in Form von günstigen Krediten bzw. Schenkungen erfolgt.