

Probleme der internen und externen Entwicklungsfinanzierung in Afghanistan

HANS-BERND SCHÄFER

I. Einführung

Afghanistan muß zu den am wenigsten entwickelten Ländern der Welt gerechnet werden. Trotz relativ hoher Entwicklungshilfeleistungen pro Kopf ist es in den letzten fünfzehn Jahren nicht gelungen, einen Wachstumsprozeß in Gang zu setzen, der nennenswert über der Zuwachsrates der Bevölkerung liegt; diese wird auf etwa 2% p.a. geschätzt, die Zuwachsrates der realen Produktion dagegen auf etwa 3% im Durchschnitt der letzten 10 Jahre¹. Man kann davon ausgehen, daß ein großer Teil der Bevölkerung am physischen Existenzminimum lebt. Nach einer Untersuchung von Ludolf Fischer² ernähren sich in der Stadt etwa 75%, auf dem Land 95% der Einwohner ganz überwiegend von Fladenbrot und gesüßtem Tee. Nach Berechnungen der UNO hat sich die Ernährungslage in den letzten 10 Jahren verschlechtert. Während der tägliche Pro-Kopf-Verbrauch von Kalorien in den Jahren 1961/62 noch mit 2036 angegeben wird, lag er 1966 nur noch bei 1947³. In den Dürrejahren 1969–71 hat sich die Nahrungsmittelversorgung katastrophal verschlechtert.

Außer dem akuten Notstand hat Afghanistan mit zwei Hauptproblemen zu kämpfen: einer hohen Inflationsrate, die insbesondere bei Nahrungsmitteln in ausgeprägter Form in Erscheinung tritt, und den Schwierigkeiten, Verpflichtungen bei der Rückzahlung und Verzinsung von Auslandskrediten nachzukommen. Nachfolgend sollen insbesondere diese beiden Probleme behandelt werden.

II. Die Politik der Fünfjahrespläne und ihre Auswirkungen auf die Finanzsituation

Die afghanische Wirtschaftsentwicklung der letzten zehn Jahre ist gekennzeichnet durch ein Zurückbleiben des Landwirtschaftssektors, einen zu starken Ausbau der Infrastruktur und geringe Eigenanstrengungen des Staates bei der Durchführung von Entwicklungsplänen. Viele Infrastrukturprojekte, die nur mittelbar Erträge und Devisen erwirtschaften können, und Industrieprojekte wurden zudem mit ausländischen Krediten finanziert, ohne daß entsprechende Maßnahmen auf dem Außenhandels-

¹ Nach Unterlagen aus dem afghanischen Planungsministerium.

² Ludolf Fischer, Ernährung und neuzeitlicher Ernährungswandel in Afghanistan, in: Willy Kraus (Hrsg.): Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion und ihre Weiterverarbeitung in Afghanistan, Meisenheim 1972, S. 22 ff.

³ UN. Statistical Yearbook for Asia and the far East 1969, S. 12.

sektor ergriffen wurden, die das Land in die Lage versetzten, die damit verbundenen Verpflichtungen in ausländischer Währung zu erfüllen. (Eine Ausnahme bildet das sowjetische Erdgasprojekt im Norden des Landes, das sich inzwischen zu einer erheblichen Devisenquelle entwickelt hat. Diese Erlöse sind allerdings nur bilateral im Handelsverkehr mit der Sowjetunion verwendbar.)

In den ersten beiden Fünfjahresplänen (1956–62 und 1962–67) war bereits vom Konzept her der Infrastruktur und der Industrie Vorrang eingeräumt worden. Ihre Sollstrukturen sind aus Tabelle 1 zu ersehen:

Tabelle 1: Sollstruktur der Fünfjahrespläne (in Prozent)

	1. Plan (1956–62)	2. Plan (1962–67)
1. Industrie, Energie und Bergbau	31,9	33,5
2. Landwirtschaft	31,4	25,5
3. Verkehrs- und Nachrichtenwesen	25,3	11,2
4. Erziehungswesen	4,8	23,5
5. Gesundheitswesen	1,1	
6. Andere	5,5	6,3
	100,0	100,0

Quelle: W. Jensch, Die Afghanischen Fünfjahrespläne vom ersten bis zum dritten Plan. Diss. Bochum 1970, unveröffentlichtes Manuskript.

Bei den afghanischen Industrialisierungsbemühungen stand jedoch nicht die Erweiterung der Warenproduktion, sondern der Ausbau einer für die Erfordernisse des Landes viel zu umfangreichen Energiekapazität im Vordergrund. Diese ist heute in hohem Grade unausgelastet. Auch in der Landwirtschaft wurde nicht der schnellen Produktionserweiterung mit Hilfe einfacher agrartechnischer Maßnahmen, sondern der Neulandgewinnung mit ehrgeizigen und nur langfristig rentablen Großprojekten der Vorrang eingeräumt, eine Politik, die angesichts des niedrigen Standards der afghanischen Landwirtschaft und den daraus resultierenden Möglichkeiten der Steigerung der Hektarerträge wenig verständlich erscheint. Auch muß darauf hingewiesen werden, daß bei den Großprojekten der Anteil der Devisenkosten an den Gesamtkosten besonders hoch ist, so daß bei einer Kreditfinanzierung mittelfristig eine starke Belastung der Zahlungsbilanz durch Tilgung und Amortisation eintreten muß.

Die Transport- und Kommunikationsausgaben beider Pläne gingen zu etwa 90% in den Bau von Straßen und Flughäfen⁴. Die starke Steigerung der Bildungsausgaben im zweiten Plan ist zum wesentlichen Teil auf den Ausbau der Universität Kabul zurückzuführen, eine Maßnahme, die schon heute sehr umstritten ist. Sie hatte einen zahlenmäßigen Zuwachs von Studenten und Absolventen zur Folge, der die Aufnahmefähigkeit der zurückgebliebenen Wirtschaft weit übersteigt und deshalb zur Bildung eines akademischen Proletariats bzw. zu einem Aufblähen staatlicher Verwaltungen führt, d. h. zu einer weiteren Zunahme versteckter Arbeitslosigkeit. Auch die gesundheitspolitischen Maßnahmen müssen als wenig wirkungsvoll beurteilt

⁴ Vgl. W. Jensch, a.a.O., S. 48 und 108.

werden, wenn man bedenkt, daß noch im Jahre (1970)⁵ von den 689 Ärzten des Landes 586 im Raum Kabul tätig waren, wo nicht einmal 10% der Gesamtbevölkerung leben⁶.

Die einseitige Ausrichtung der beiden ersten afghanischen Entwicklungspläne auf nur langfristig produktive Bereiche wird besonders deutlich, wenn man die Soll- mit der Iststruktur der Pläne vergleicht.

Tabelle 2: Iststruktur des 1. und 2. Fünfjahresplanes

	1. Plan		2. Plan	
	Istzahlen in Prozent der Gesamtausgaben	Istzahl als Prozent der Sollzahl	Istzahlen in Prozent der Gesamtausgaben	Istzahl als Prozent der Sollzahl
1. Industrie, Energie und Bergbau	26,2	82,1	33,9	101,1
2. Landwirtschaft	12,6	40,1	18,0	70,6
3. Verkehrs- und Nachrichtenwesen	49,5	195,6	38,3	342,0
4. Erziehungs- und Gesundheitswesen	7,8	132,2	9,8	41,7
5. Andere	3,9	70,9	—	—
	100,0		100,0	

Quelle: Mohammed J. Abawi, Die afghanischen Fünfjahrespläne und ihre Auswirkung auf den Agrarsektor, in: Zeitschrift für ausländische Landwirtschaft, 7. Jg., Heft 4, S. 364.

Im ersten Plan wurde der Sollansatz von 9,1 Mrd. Afs um 20% überschritten, während im zweiten Plan nur eine Verausgabung von 25 Mrd. Afs im Vergleich zum Istansatz von 31,5 Mrd. Afs erreicht wurde.

Während der Laufzeit beider Pläne hat in der Realisierungsphase, wie aus Tabelle 2 ersichtlich ist, eine erhebliche Verschiebung zugunsten der Infrastruktur stattgefunden, insbesondere auf Kosten der Landwirtschaft. Dort wurden außer den erwähnten Großprojekten zur Neulandgewinnung kaum Maßnahmen zur direkten Steigerung der Erträge durchgeführt. Zählt man den Energiesektor zum Infrastrukturbereich, so entfielen auf diesen in beiden Plänen mehr als 60% der Ausgaben. Auch ein großer Teil der landwirtschaftlichen Großprojekte hat, soweit es sich um Bewässerungsanlagen handelt, den Charakter von Infrastruktur mit langfristiger Amortisation.

Die Hauptursache für diese weiteren Prioritätenverschiebung dürfte darin liegen, daß im wesentlichen nur solche Projekte realisiert wurden, für die projektgebundene ausländische Mittel zur Verfügung standen⁷, während Projekte, die zum größten Teil mit eigenen Anstrengungen hätten durchgeführt werden müssen, vernachlässigt wurden. Dies zeigt sich sehr deutlich, wenn man die Soll- mit der Ist-Finanzierung der Pläne im Hinblick auf den Anteil der Eigen- bzw. Fremdmittel vergleicht:

⁵ 21. März 1970 bis 21. März 1971. Dies entspricht dem islamischen Jahr 1349.

⁶ Vgl. Survey of Progress, 1970—71, Dept. of Statistics, Ministry of Planning, Kabul, Nov. 1971, S. 34 ff.

⁷ Vgl. M. J. Abawi, a.a.O., S. 365.

Tabelle 3: Vergleich Soll-Ist-Struktur der ersten beiden Fünfjahrespläne

	Soll		Ist		in % der Sollvorgabe
	in Mrd. Afs	in %	in Mrd. Afs	in %	
1. Plan					
Entwicklungshilfe	5,4	58,9	7,9	76,7	164,4
Inländische Mittel	3,8	41,1	2,4	23,3	63,7
2. Plan					
Entwicklungshilfe	32,5	83,2	18,8	75,2	57,8
Inländische Mittel	6,5	16,8	6,2	24,8	94,2

Quelle: W. Jensch, a.a.O., S. 57 und 120⁸.

Während die tatsächlich aufgebrachten inländischen Mittel im ersten Plan wesentlich unter dem Voranschlag blieben, hat sich im zweiten Plan diese Relation scheinbar verbessert. Real trifft dies jedoch aus zwei Gründen nicht zu. Einmal war die Höhe der erhofften Entwicklungshilfen für den zweiten Plan viel zu optimistisch eingeschätzt worden, zum anderen setzten während der Laufzeit des zweiten Plans eine starke Inflation und ein Wechselkursverfall ein. In Tabelle 3 wurden dagegen die Afs-Werte der Auslandshilfe zum offiziellen Dollarkurs (45 Afs) berechnet, der sich vom Freimarktkurs jedoch immer weiter entfernte. Der nationale Preisindex stieg von 1961/62 bis 1966/67 von 100 auf 214,1%⁹, der Freimarktkurs des Dollars von 72 Afs (1964) auf 79 Afs (1967)¹⁰. Insofern gibt obige Aufstellung die Relation von Eigen- und Fremdleistung verzerrt wieder.

Die beiden ersten Fünfjahrespläne haben die Infrastruktur des Landes also auf den meisten Gebieten weit über das Maß hinaus wachsen lassen, das vom produktiven Bereich der Wirtschaft in Anspruch genommen werden kann; dieser expandierte weit langsamer als erwartet, insbesondere auch was die Exportproduktion und die importsubstitutiven Bereiche angeht. Diese Behauptung gilt auch, wenn man unterstellt, daß die Infrastruktur auf Grund der Unteilbarkeitsprobleme nicht voll dem Wachstum der anderen Bereiche angepaßt werden kann¹¹. Da die Infrastrukturprojekte weitgehend mit Auslandskrediten finanziert wurden, ließ sich zum Abschluß der zweiten Planperiode bereits absehen, daß das Land in eine Zahlungsbilanzkrise hineinsteuern würde¹².

Während der Laufzeit der ersten beiden Pläne konnte die landwirtschaftliche Produktion nur geringfügig gesteigert werden und wies bei einzelnen Produkten starke Schwankungen auf. Die industrielle Produktion zeigte dagegen steigende Tendenz.

⁸ Die Angaben zum zweiten Plan sind Afs-Werte nach der Wechselkursabwertung und deshalb höher als oben angegeben.

⁹ Vgl. Survey of Progress 1967/68, a.a.O., Anhang S. 12.

¹⁰ Vgl. International Finance Statistics, IMF, April 1971, S. 42.

¹¹ Zur Überdimensionierung der Infrastruktur in Afghanistan vgl. insbesondere W. Jensch, a.a.O.

¹² Die Entwicklungshilfekredite des zweiten Plans beliefen sich auf 218 Mio. US\$, von denen allein 173 Mio. auf die UdSSR und 30,4 Mio. auf die BRD entfielen. Ihre Konditionen müssen als recht günstig beurteilt werden; nach den vorliegenden Unterlagen überschreiten die Zinssätze kaum die Höhe von 3,5%. Die USA haben den größten Teil ihrer Hilfe (etwa 80%) als Zuschuß geleistet. Vgl. Third Five Year Plan, 1967–1972, S. 20 ff.

Erst im dritten Plan (1967–72) wurde die einseitige Infrastrukturpolitik revidiert. Die Landwirtschaftspolitik rückte stärker in den Vordergrund, wie aus Tabelle 4 ersichtlich wird.

Tabelle 4: **Intersektorale Investitionsverteilung des 3. Plans**

	Sollwerte		Prozentuale Veränderung der Aus- gaben gegenüber dem 2. Plan	Revidierte Sollwerte	
	in Mrd. Afs	in %		in Mrd. Afs	in %
Bergbau und Industrie	10,7	32,5	+ 27	4,7	30,8
Landwirtschaft und Bewässerung	9,6	29,2	+117	5,5	35,8
Erziehung, Gesundheit, soziale Dienste	5,5	16,7	+125	2,9	18,8
Transport und Kommunikation	4,1	12,5	— 42	1,6	10,8
Reserve	3,0	9,1	—	0,6	3,8
Insgesamt	32,9	100,0	+ 32	15,3	100,0

Quellen: Third Five Year Plan, a.a.O., S. 46, und K. H. Hendrikson, Landwirtschaftliche Entwicklungspolitik im Spiegel der Fünfjahrespläne und ihre Durchführung, in: Willy Kraus (Hrsg.): Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion, a.a.O., S. 67.

Die Ziele des dritten Plans berücksichtigten die verschlechterte Zahlungsbilanzsituation. So sollte in der Landwirtschaft die Produktion von Baumwolle, eines der zukunftsträchtigsten Exportprodukte, um 120% gesteigert werden. Gleichzeitig ist Baumwolle Rohstoff der sich recht günstig entwickelnden Textilindustrie. Im industriellen Sektor erhielt die Produktion von Erdgas besonderen Vorrang; mittlerweile hat Erdgas sich zur bedeutendsten Devisenquelle des Landes entwickelt. Außerdem sollen die Schuh- und die Baumwollstoffproduktion besonders gefördert werden, beides importsubstitutive Bereiche.

Dennoch erwies sich der dritte Fünfjahresplan bereits 1968 als unrealistisch und mußte revidiert werden. Das Planvolumen wurde um etwa die Hälfte, von 33 auf 15,3 Mrd. Afs, gekürzt. Damit wurde in erster Linie der Tatsache absinkender Kapitalhilfeleistungen aus dem Ausland Rechnung getragen.

Aber auch der revidierte dritte Plan hat nicht das erhoffte Wachstum gebracht, sieht man von Einzelergebnissen wie dem Erdgasprojekt ab. Ein Grund dafür waren sicher die Dürrejahre 1970 und 1971, die das Land in eine Hungerkatastrophe gestürzt hätten, wären nicht umfangreiche ausländische Getreidelieferungen erfolgt. Ein anderer Grund ist die zu weit vorangetriebene Infrastruktur mit ihren hohen Folgekosten, was sich als Hemmschuh für das afghanische Wirtschaftswachstum ausgewirkt hat.

Der wichtigste Grund für die unbefriedigende Entwicklung aber ist die mangelnde Fähigkeit und Willigkeit der gesetzgebenden Körperschaften, durch neue Steuergesetze die Aufbringung eigener Mittel zu erleichtern und einen ausreichenden Beitrag zum Wirtschaftswachstum zu leisten.

III. Staatseinnahmen und Auswirkungen von Defizitfinanzierung

Das System der Staatseinnahmen stützt sich überwiegend auf Zölle und indirekte Steuern, so daß eine Besteuerung der landwirtschaftlichen Mittel- und Oberschicht,

insbesondere der Gruppen mit Großgrundbesitz, nach dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit fast völlig unterbleibt. Das landwirtschaftliche Einkommen ist von der Einkommensteuer ausgenommen, die Viehsteuer wurde 1966 abgeschafft, die Landsteuer ist unbedeutend. Viele Agrareinkommen sind auf Grund der Bewässerungsprojekte erheblich angestiegen, doch bleiben auch diese unbesteuert. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Struktur der Staatseinnahmen aus inländischen Quellen, die sich in den letzten zehn Jahren nur unwesentlich verändert hat:

Tabelle 5: **Struktur der Staatseinnahmen 1969/70**

	in Mio. Afs	in %
A. Direkte Steuern	411	8,1
davon:		
Persönliche Einkommensteuern	208	4,1
Körperschaftsteuer	118	2,3
Landsteuer (Bodensteuer)	83	1,6
B. Indirekte Steuern	2549	50,1
davon:		
Importzölle	1869	36,8
Exportzölle	188	3,7
Handelsumsatzsteuer	341	6,7
C. Einkünfte aus Vermögens- und Dienstleistungskäufen	721	14,2
D. Staatsbetriebe	996	19,6
davon Monopole	920	18,1
E. Sonstiges	407	8,0
F. Insgesamt	5084	100,0

Quelle: Survey of Progress, 1970-71, a.a.O., Tabellenanhang, S. 1 f.

Rund 70% der gesamten Staatseinnahmen stammen aus Zöllen und staatlichen Monopolbetrieben, insbesondere dem Zucker- und Treibstoffmonopol, während auf direkte Steuern nicht einmal 10% der Staatseinnahmen entfallen.

Von zahlreichen Entwicklungspolitikern ist bis zum Überdruß darauf hingewiesen worden, daß eine entscheidende Voraussetzung eines leistungsfähigen Steuersystems die Reform der Landsteuer sei, durch die der wichtigste Wirtschaftssektor zur Finanzierung der Staatsausgaben herangezogen werden kann. Bis heute hat das Parlament Afghanistans dazu keine Maßnahmen ergriffen, insbesondere wohl auch deshalb, weil dort die ländliche Oberschicht vorherrschend ist, die durch eine solche Steuerreform belastet würde.

Obwohl zuverlässige Angaben über die Höhe des afghanischen Bruttosozialprodukts fehlen, dürfte doch die Steuerlastquote nicht höher als etwa 7% sein; wenn Afghanistan auch zu den ärmsten Ländern der Welt, mit einer zwangsläufig relativ niedrigen Steuerlastquote, gehört, so wäre trotzdem eine beachtliche Erhöhung möglich. So beträgt z. B. die Steuerlastquote der Elfenbeinküste 17,7%, in Tanzania 13,6%, in Honduras 11,0%, in Paraguay 10,5%, in Thailand 10,4%¹³. Bis-

¹³ Vgl. UNCTAD, Financial Resources for Development, TD/118/Supp. 1. Dec. 1971, S. 19.

her wurden die ökonomisch leistungsfähigsten Schichten Afghanistans außer über Verbrauchssteuern kaum belastet. Selbst eine Verzehnfachung der Landsteuer-einnahmen würde wohl keinen zu hohen Anspruch an das Leistungsvermögen der Volkswirtschaft darstellen. Bei den jetzigen ländlichen Besitzverhältnissen bestünde aber dann die Gefahr einer weiteren Verarmung des Großteils der Landbevölkerung. Eine höhere Besteuerung wäre hauptsächlich bei den Großgrundbesitzern möglich, die dann aber wohl alles versuchen würden, die erhöhte Belastung auf ihre Pächter abzuwälzen. Andererseits aber hätte diese Maßnahme allein bereits eine etwa 20%ige Erhöhung der Staatseinnahmen zur Folge.

Betrachtet man die Entwicklung der Staatseinnahmen von 1965–71, so hat sich zwar insgesamt eine Steigerung um 37,4% ergeben, im gleichen Zeitraum ist aber der nationale Preisindex von 170,5 auf 258,2¹⁴ gestiegen. Die realen Staatseinnahmen weisen deshalb wahrscheinlich eine sinkende Tendenz auf. (Eine exakte Aussage hierüber wäre nur bei genauer Analyse der staatlichen Ausgabenstruktur möglich, da die Inflationsraten einzelner Güter sehr unterschiedlich sind. Vgl. dazu Tabelle 8.

Tabelle 6: Entwicklung der Staatseinnahmen (in Mrd. Afs)

1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71 ^a	1971/72 ^b
4,14	4,28	4,21	4,46	5,08	5,71	5,69

^a Vorläufig.

^b Budgetansatz.

Quelle: Survey of Progress 1970–71, S. 5.

Hinzu kommen Erlöse aus den „Commodity-Hilfen“, in erster Linie unentgeltliche Weizenlieferungen aus den USA. Ihr Verkauf gegen Landeswährung erhöht in der Regel die normalen Staatseinnahmen um zusätzlich 10 bis 20%. Im Jahre 1971/72 wird diese Einnahmequelle einen Erlös von 1,1 Mrd. Afs einbringen¹⁵, (19% der Staatseinnahmen). Der afghanische Haushalt ist in einen ordentlichen und einen Entwicklungshaushalt eingeteilt. Letzterer finanziert die Vorhaben aus den Fünfjahresplänen und enthält auch die ausländischen Hilfen. Wegen der stagnierenden Staatseinnahmen sind in den letzten Jahren die Haushaltsüberschüsse über den ordentlichen Haushalt einschließlich Schuldendienst immer geringer geworden, so daß verstärkt zum Mittel der Defizitfinanzierung gegriffen wurde, um den Entwicklungshaushalt zu finanzieren.

Strenge Regeln für die Defizitfinanzierung gibt es nicht. Allerdings darf das vom Parlament festgelegte Haushaltsvolumen nicht überschritten werden. Eine gewisse Kontrolle auf den Umfang der Notenbankverschuldung hat auch zeitweise der Weltwährungsfonds ausgeübt, in dem er die Gewährung von Standby-Krediten mit Auflagen, z. B. der Einhaltung eines Kreditceilings, verband. Wenn auch die Geldschöpfung nicht, wie in letzter Zeit behauptet wird, exzessiv oder gar hemmungslos ist – sie erreicht auch im Rechnungsjahr 1971/72 kaum 20% der normalen Ein-

¹⁴ Vgl. Survey of Progress, 1970–71, a.a.O., Tabellenanhang, S. 19.

¹⁵ Ebenda, S. 2.

Tabelle 7: **Entwicklung der Zentralbankkredite (in Mio. Afs)**

1964/65	1965/66	1966/67	1967/68
709	138	424,7	593
1968/69	1969/70	1970/71	1971/72 ^a
592	1089	540	1361

^a Budgetansatz.

Quellen: Survey of Progress, 1968–69, a.a.O., S. 11, und 1970–71, a.a.O., S. 5, 1966/67, S. 59, 1965/66, S. 60.

nahmen einschließlich der Erträge aus der Commodity-Hilfe —, hat sie doch zu der starken Inflation beigetragen und zum Wechselkursverfall geführt. Diese Entwicklung ist aber auch auf die Dürrejahre 1969/70 und 1971/72 zurückzuführen, die eine erhebliche Verringerung der landwirtschaftlichen Produktion zur Folge hatten. Tabelle 8 gibt die Entwicklung der wichtigsten Preise in den letzten Jahren an.

Tabelle 8: **Preisentwicklung 1964–70 (1961/62 = 100)**

	1964/65	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71
Alle Güter	156,1	170,5	214,1	264,2	208,3	200,7	258,2
Getreide	173,4	186,5	246,7	336,0	233,7	218,9	318,2
Fleisch	145,0	174,9	217,0	212,3	191,3	207,1	226,6
Obst	147,0	168,0	188,0	177,4	199,2	207,3	158,4
Gemüse	138,7	144,6	157,4	155,8	173,0	178,6	195,4
Anderer							
Nahrungsmittel	129,9	141,0	151,5	151,7	146,1	146,8	146,9
Nicht-Nahrungsmittel	99,1	103,4	111,1	110,9	105,4	114,5	114,3

Quellen: Survey of Progress, 1969/70, a.a.O., Anhang, S. 19, und 1970/71, a.a.O., Anhang, S. 19.

Aus dieser Statistik lassen sich einige wichtige Folgerungen gewinnen:

1. Getreide ist der Hauptengpaß in der Versorgung. Kein Index ist einerseits so stark gestiegen, andererseits so starken Schwankungen unterworfen wie der Getreidepreisindex, ein deutliches Zeichen für unelastische Nachfrage. Der Weizenanteil an der Ernährung der afghanischen Bevölkerung ist erheblich. In die Berechnung des nationalen Preisindex geht Getreide mit einer Gewichtung von 58,1% und Weizen allein mit einer Gewichtung von 42,5% ein¹⁶. Ein großer Teil der Bevölkerung lebt fast ausschließlich von Fladenbrot. Daran wird deutlich, welche Schlüsselstellung gegenwärtig und in absehbarer Zukunft die Weizenproduktion für die Sicherung der Ernährungsgrundlage hat, und daß eine weitere Vernachlässigung dieses Sektors nicht zu vertreten ist. Die Getreidepreisschwankungen spiegeln nicht völlig die Situation auf den Erzeugermärkten wider, denn sie enthalten die z. T. erheblichen Gewinne der Händler. Ihnen ist

¹⁶ Vgl. M. Nasser: Analytical Methodology of Consumer Price Index in Afghanistan, Institute of Social Studies, The Hague, April 1971, S. 14.

eine beachtliche Monopolstellung zugefallen, weil es wegen der notwendig hohen Eigenfinanzierung — ein Kreditsystem existiert erst in Ansätzen — eine wirksame Zugangsbeschränkung gibt. Die Regierung hat mit verschiedenen Interventionen versucht, den Preis zu stabilisieren, jedoch nur mit geringem Erfolg.

2. Die Preissteigerungen nehmen mit zunehmender Superiorität der Güter ab. Die durchschnittliche Preissteigerung bei Fleisch betrug in den letzten neun Jahren nur zwei Drittel, bei Obst nur die Hälfte der von Getreide. Dieselbe Tendenz ist bei Gemüse und anderen Nahrungsmitteln zu beobachten. Besonders deutlich zeigt sich diese Entwicklung bei den Nichtnahrungsmitteln, die nur um 14,3% teurer geworden sind. So leiden insbesondere die armen Bevölkerungsschichten, bei denen Weizen einen großen Prozentsatz des Warenkorbs ausmacht, unter der Inflation, während sie sich mit steigendem Wohlstand weniger bemerkbar macht.

Eine gewisse Verteilungswirkung zuungunsten der einkommensstarken Gruppe hat aber durch das teilweise inflationsbedingte Ansteigen des Wechselkurses beim Kauf importierter Luxusgüter stattgefunden, die im Preisindex nicht enthalten sind¹⁷.

Über das Ausmaß der Nominalloohnerhöhungen in dem oben betrachteten Zeitraum liegen keine regelmäßigen und umfassenden statistischen Daten vor. Nach einer Angabe des „Survey of Progress“ stiegen von 1963/64 bis 1967/68 die durchschnittlichen Industriearbeiterlöhne von 7500 auf 10 700 Afs p.a. an (+42,7%). Im gleichen Zeitraum erhöhte sich jedoch der nationale Preisindex von 132,2 auf 208,3% (+58%). Das Industriearbeiter-Realeinkommen ist demgemäß rückläufig. Eine exakte Aussage hierüber ist aber bei den unzureichenden statistischen Unterlagen nicht möglich, auch im Hinblick auf den noch üblichen hohen Teil von Naturalentlohnung. Auch H. Büscher stellt fest, daß die Lebenslage der Industriearbeiter sinkende Tendenz aufweise und die Minderung des Realeinkommens ungelerner Arbeiter auf die Hälfte des Standes von 1961/62 nicht unwahrscheinlich sei¹⁸. Um die Folgen der (von der Regierung verursachten) Inflation in ihren Verteilungsauswirkungen besser als durch Mutmaßen abschätzen zu können, wäre der Aufbau einer regelmäßigen Lohn- und Einkommensstatistik für Afghanistan dringend geboten.

3. Die Auswirkungen der Inflation auf Land- und Stadtbevölkerung sind unterschiedlich. Dies ergibt sich aus der relativ geringfügigen Rolle, die das Geldwesen bis heute spielt. Die Landwirtschaft ist zum überwiegenden Teil noch Subsistenzwirtschaft; von der Getreideerzeugung wurden nach einer Schätzung für 1963 nur etwa 10% vermarktet¹⁹. Dieser Prozentsatz wird zwar inzwischen etwas angestiegen sein, doch bedeutet es, daß die landwirtschaftlichen Erzeuger sich und ihre Familien vor den Folgen der Inflation noch schützen können. Um so mehr sind die inflationären Hauptwirkungen bei der relativ kleinen Gruppe der nicht im Agrarsektor tätigen Bevölkerung zu vermuten. Gemildert wird diese

¹⁷ Vgl. M. Nasser, a.a.O., S. 15.

¹⁸ Vgl. H. Büscher, Die Industriearbeiter in Afghanistan, Meisenheim 1969, S. 177 und S. 183.

¹⁹ Vgl. E. Rhein und A. G. Ghaussy, Die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans 1880 bis 1965, Opladen 1966, S. 64.

Belastung allenfalls durch den Rückhalt, den auch Industriearbeiter noch im Rahmen der Großfamilie haben, die meist auf dem Lande wohnt. Die Inflation mag daher ein Grund für die bisher erst unerhebliche Landflucht und die damit verbundene geringe Slumbildung²⁰ der Städte Afghanistans sein, anders als in Ländern mit einer für die Landbewohner tatsächlich oder vermeintlich attraktiveren Beschäftigungsmöglichkeit in einer sich ausbreitenden Industrie.

4. Die Preise, insbesondere die Weizenpreise, sind nach oben und unten stark flexibel; die Flexibilität des Weizenpreises ist die höchste von allen Gütern in Afghanistan. Das läßt darauf schließen, daß der von der landwirtschaftlichen Bevölkerung zur Selbstversorgung einbehaltene Teil der Ernte eine relativ starre Größe ist, die durch starke Preissteigerungen nur geringfügig verringert werden kann. Bei einer guten Ernte steigt der Anteil, der den Markt erreicht, überproportional an, bei einer schlechten Ernte sinkt er stark ab. Diese Tendenz wird durch ein ausgeprägtes spekulatives Verhalten der Händler noch verstärkt. Durch eine Politik inflationärer Geldschöpfung wird es nicht gelingen, nennenswerte zusätzliche Teile des landwirtschaftlichen Realprodukts für andere Bereiche und Aktivitäten freizubekommen.
5. Die geringe Preissteigerungsrate bei den nicht landwirtschaftlichen Produkten deutet auf unausgelastete Kapazitäten in diesen Branchen hin. Diese Vermutung wird durch Unterlagen im Planungsministerium voll bestätigt, die übereinstimmend von erheblichen Kapazitätsreserven im Industriesektor sprechen. So scheint es realistisch zu sein, wenn in einer Studie des sowjetischen Beraterteams in Kabul die Möglichkeit einer Verdoppelung der Industrieproduktion mit dem Schwergewicht auf der Produktion von Schuhen, Baumwollstoffen, Energie und Zement in den nächsten fünf Jahren behauptet wird.

Die Entwicklung des industriellen Sektors ist jedoch, wie auch die Vergangenheit eindeutig gezeigt hat, nicht ohne Verbesserung der landwirtschaftlichen, insbesondere der Weizenproduktion möglich. Der afghanischen Landwirtschaft obliegen – neben der allgemeinen Sicherung der Ernährungsgrundlage – vornehmlich zwei Aufgaben. Sie muß erstens in der Lage sein, den Industrieaufbau mit ihren eigenen Produkten ausreichend zu alimentieren, d. h. die steigenden Einkommen aus der Industrie, die überwiegend für landwirtschaftliche Produkte ausgegeben werden, müssen auf ein ebenfalls steigendes Angebot treffen. Umgekehrt setzt dieser Vorgang erst die bäuerliche Bevölkerung instand, vermehrt industrielle Produkte nachzufragen und eine Auslastung der Kapazitäten zu erreichen. Eine industrielle Entwicklung, die nicht von der Steigerung der landwirtschaftlichen Marktproduktion begleitet ist, kann möglich sein; es ist grundsätzlich denkbar, einen exportorientierten Industriesektor aufzubauen und einen Teil der Devisenerlöse zum Nahrungsmittelimport zu verwenden.

Die zweite Hauptaufgabe des landwirtschaftlichen Sektors wird daher in einer Steigerung der Exportproduktion, insbesondere Baumwolle, zu sehen sein, damit Devisen in ausreichendem Maße für den Kauf industrieller Vorprodukte, die nicht im Lande produziert werden können, bereitgestellt werden.

²⁰ Trotz der oft menschenunwürdigen Wohnverhältnisse in vielen Städten sind diese Viertel nicht als Slums anzusehen, deren hervorstechendstes Merkmal die Auflösung sozialer Beziehungen, steigende Kriminalität usw. ist. Vgl. H. Büscher, a.a.O., S. 183.

Die Bedeutung der Landwirtschaftsentwicklung, besonders der Weizenproduktion, scheint, nachdem sie jahrelang vernachlässigt worden war, inzwischen von der afghanischen Regierung erkannt worden zu sein, nicht zuletzt durch die Erfahrungen der beiden zurückliegenden Hungerjahre. Die Weizenproduktion soll in einem Sofortprogramm durch den Großeinsatz von Düngemitteln gesteigert werden. Der Dünger soll zu niedrigen Preisen von zentralen Stellen im ganzen Land aus verkauft werden, bei Bedarf auch auf Kredit. Diese Aktion ist vielversprechend, weil Untersuchungen auf Versuchsfarmen ergeben haben, daß eine erhebliche Hektarertragssteigerung mit Hilfe von Kunstdünger bei Beibehaltung ansonsten noch rückständiger Bbaumethoden mit veralteten landwirtschaftlichen Geräten möglich ist²¹. Insgesamt sollen in den nächsten fünf Jahren folgende Mengen Kunstdünger verwendet werden.

Tabelle 9: Umfang des Düngemittelprogramms

	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77
Gesamtmenge (Mio. t)	68	80	90	105	157
davon Eigenproduktion	—	—	35	70	105
Importe	68	80	55	35	52
Devisenerfordernis (Mio. US\$)	5,1	5,8	4,5	3,5	5,2

Quelle: Planungsministerium.

Dieses „Weizenprogramm“ ist uneingeschränkt zu begrüßen und sollte mit Zuschüssen unterstützt werden. Es wird einen wichtigen Beitrag zur Beseitigung der bisher entstandenen strukturellen Disparitäten darstellen, wenn auch die mitunter geäußerte Erwartung einer fünfzigprozentigen Ertragssteigerung mit Skepsis zu beurteilen ist.

Die bisher dargestellten Zusammenhänge erlauben einige Schlüsse bezüglich der Möglichkeiten afghanischer Defizitfinanzierung. Grundsätzlich braucht diese nicht negativ beurteilt werden. Das gilt insbesondere, weil das Bankensystem die Rolle, die ihm in westlichen Industriestaaten zukommt, noch nicht erfüllen kann. So ist z. B. die Bank Melli, die größte afghanische Privatbank, auf Grund ihrer Bilanzstruktur eher als eine Holding zu betrachten. Das Kreditwesen und damit auch die Fähigkeit des Bankensystems zur Giralgeldschöpfung sind nicht ausgebaut. Die monetäre Versorgung der Wirtschaft über den Staatshaushalt sollte deshalb nicht abgelehnt werden. Bei der sehr hohen marginalen Konsumneigung in Afghanistan müssen sich jedoch bei Überdosierung sofort inflationistische Tendenzen (besonders bei Agrarprodukten) ausbreiten²².

Eine Geldschöpfungspolitik müßte daher bemüht sein, zusätzliche Nachfrage zunächst in Sektoren mit Leerkapazitäten zu lenken. Dies wird beim industriellen Sektor teilweise auf Schwierigkeiten stoßen, weil dort hauptsächlich einfache Konsumgüter produziert werden. Denkbar sind jedoch ein stärkerer Ausbau der Bau-

²¹ Vgl. L. C. Pickett, J. K. First, J. L. London, and H. A. Naitagi: The Influence of Four Mechanisation Schemes on Wheat Yields under Fertilized and Unfertilized Conditions, Kabul 1968.

²² Vgl. Tabelle 8.

industrie und Arbeitsprogramme im ganzen Land, wenn dies auch nur mit großen Schwierigkeiten möglich sein wird. Wenn es gelänge, hinge der Erfolg einer solchen Politik entscheidend davon ab, ob mit dem zusätzlich geschaffenen Einkommen auch landwirtschaftliche Produkte nachgefragt werden können. Die Geldschöpfungsmöglichkeiten nehmen also vor allem mit steigender Weizenproduktion zu.

Vielleicht ist es deshalb angebracht, das Ausmaß der Defizitfinanzierung jeweils von den geschätzten Ernteergebnissen in einem Jahr abhängig zu machen. Bisher werden die Haushaltsdefizite recht unsystematisch angesetzt und vergrößern sich oft gegenüber dem Ansatz durch unrealistische Einnahmen-Schätzungen. Es wäre daher sinnvoll, die geplante Defizitfinanzierung teilweise in einen Eventualhaushalt zu übernehmen, dessen Verausgabung von Expertenschätzungen über das erwartete Ernteergebnis im laufenden Haushaltsjahr abhängig gemacht würde. Dieser Haushalt müßte sich der realen Landwirtschaftsproduktion also passiv anpassen, da in diesem Sektor ein zusätzliches Marktangebot kaum durch eine Steigerung der monetären Nachfrage entsteht. Die bessere Auslastung der Industriekapazität wird damit entscheidend durch die landwirtschaftliche Produktion bedingt.

Man mag gegen diese Argumentation einwenden, sie berücksichtige nicht den Einfluß zusätzlicher Nachfrage auf den Frei-Markt-Wechselkurs, der dadurch weiter ver falle. Das würde zutreffen, wenn die Defizitfinanzierung zu Neu- oder auch Erweiterungsinvestitionen verwendet würde. Nach Schätzungen des Planungsministeriums liegt der Importanteil von Neuinvestitionen im industriellen Sektor bei etwa 50%. Da viele Vorprodukte mangels eigener Produktionsmöglichkeit importiert werden müssen, wird Zusatznachfrage im industriellen Sektor auch zu zusätzlicher Devisennachfrage führen, die bei unverändertem Devisenangebot den Wechselkurs weiter ansteigen läßt.

So wichtig diese Argumentation grundsätzlich auch sein mag, so reicht sie doch gegen Defizitfinanzierung nicht aus. Denn sie trifft gleichermaßen auch auf eine ordentliche Finanzierung von Investitionen zu. Angenommen, es gelänge morgen, ein leistungsfähiges Steuersystem einzuführen, so würde ein ebenso starker Druck auf den Wechselkurs ausgeübt, da die Steuern hauptsächlich die Sachgestalt von Konsumgütern hätten. Die meisten für einen Aufbau der afghanischen Wirtschaft benötigten Güter können zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur im Ausland gekauft werden. Das würde bedeuten, daß ein großer Teil des zum Wirtschaftsaufbau verwendeten Steueraufkommens zwangsläufig zur Nachfrage von Devisen für Importzwecke verwendet werden müßte. Das afghanische Devisenangebot ist aber fast ausschließlich von der Höhe der Exporterlöse abhängig, so daß bei konstantem Devisenangebot und steigender Devisennachfrage der Wechselkurs im idealtypischen Fall um den gleichen Prozentsatz ansteigen müßte wie die Devisennachfrage. Diese Steigerung des Wechselkurses ist aber unabhängig von der Art der Aufbringung derjenigen Mittel, die zur Devisennachfrage eingesetzt werden. Jede Wachstumspolitik in Afghanistan, ob über Geldschöpfung oder Steuern finanziert, steht vor dem Problem der Devisenaufbringung für Bottleneck-Güter, das nur durch eine rasche Expansion der Exportproduktion gelöst werden kann und von der Frage „Defizitfinanzierung oder nicht“ wenig abhängig ist.

IV. Die Zahlungsbilanzprobleme Afghanistans

Es wurde eingangs bei der Charakterisierung der Fünfjahrespläne auf den überschnellen Ausbau der Infrastruktur hingewiesen. Ihre Finanzierung erfolgte zum großen Teil über Kredite, ohne daß Maßnahmen auf dem Außenhandelssektor stattgefunden hätten, um die erforderlichen Devisen für den Schuldendienst zu erwirtschaften. Außerdem war die Entwicklungshilfe für Afghanistan in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen, teils als Folge der nachlassenden Ost-West-Spannung, teils als Reaktion auf die geringen Eigenanstrengungen, so daß Devisenzuflüsse sich weiter verringerten, während der Schuldendienst infolge wachsender Tilgungs- und Verzinsungsfähigkeiten stark anstieg. Die Schuldendienstzahlungen werden in wachsendem Maße zum wichtigsten Posten der afghanischen Zahlungsbilanz, die sich zu einer der ungünstigsten der Welt entwickeln dürfte, falls kein Moratorium erreicht wird. Aus den folgenden Tabellen lassen sich die tatsächliche und die projizierte Zahlungsbilanzentwicklung ungefähr ablesen.

Tabelle 10: Zahlungsbilanz 1966–71 (in Mio. US-Dollar)

	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72
1. Exporte (fob)	64,7	66,4	71,8	82,1	83,7	88,3
a. Traditionelle Exporte	64,7	63,5	62,8	69,8	69,3	73,7
b. Erdgas	—	2,9	9,0	12,3	14,5	14,6
2. Importe (cif)	—150,8	—138,9	—124,4	—124,7	—117,4	—119,0
a. Kommerzielle Importe	—66,7	—63,5	—65,6	—72,5	75,4	—74,0
b. Importe durch Entwicklungshilfe	—84,1	—75,4	—58,9	—52,2	—42,0	—45,0
3. Handelsbilanz	—86,1	—72,5	—52,6	—42,6	—33,7	—30,7
4. Ausgleichsposten für multiple Wechselkurse ^b	0,6	—0,6	6,5	—3,5	—0,2	5,5
5. Schuldendienst	—7,1	—12,8	—16,1	—22,8	—27,0	—30,6
6. Tourismus	—1,0	—	1,0	3,0	5,0	6,5
7. Auslandshilfe für Importe	84,1	75,4	58,9	52,2	42,0	45,0
8. Sonderziehungsrechte	—	—	—	4,9	4,0	4,0
9. Saldo der übrigen Trans- aktionen, einschließlich ungeklärte Beträge	3,8	0,6	4,5	8,6	10,0	—
10. Geldbewegungen	—5,7	—9,9	2,2	—0,2	0,1	—
11. Schuldendienst in %/o der Exporte und Tourismus	11,1	19,3	22,1	26,8	30,4	32,2

^a Minuszeichen = Devisenverlust.

^b Bezüglich Exporte von Karakul, Wolle, Baumwolle und Erdgas.

Quelle: Da Afghanistan Bank und Handelsministerium.

Tabelle 11 enthält eine Zahlungsbilanzprojektion bis 1976/77. In ihr sind Schätzungen über die mit Entwicklungshilfe finanzierten Importe nicht enthalten. Sie lassen den Devisenhaushalt unberührt, weil in gleicher Höhe Kapitalimporte getätigt werden (vgl. Zeile 2b und Zeile 7 in Tabelle 10). Außerdem wird nur die Handelsbilanz, die Touristikbilanz und der Schuldendienst geschätzt, da alle übrigen devisenwirksamen Transaktionen kaum projizierbar sind.

Tabelle 11: Zahlungsbilanzprojektion 1972/73–1976/77 (in Mio. US-Dollar)

	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77
Deviseneinkünfte					
1. Traditionelle Exporte	62,5	70,7	79,9	87,1	94,0
2. Erdgasexporte	14,6	14,6	22,4	22,4	22,4
3. Tourismus (netto)	3,0	4,0	5,0	6,0	7,0
4. Insgesamt	80,1	89,3	107,3	115,5	123,4
Devisenausgaben					
5. Kommerzielle Importe	70,0	72,1	74,2	76,4	78,7
6. Schuldendienst	36,9	37,2	41,4	43,4	44,8
7. Insgesamt	106,9	109,3	115,6	119,8	123,5
8. Deviseneinkünfte					
./. Devisenausgaben	./26,8	./20,0	./8,3	./4,3	0,1
9. Schuldendienst in Prozent der Exporte + Tourismus	46,1	41,6	38,6	37,6	36,3
10. IMF-Rückzahlungsverpflichtungen	9,8	2,0	—	—	—

Quelle: Planungsministerium.

Aus diesen beiden Tabellen wird ersichtlich, daß die Schuldendienstbelastung einen immer größeren Anteil der Deviseneinnahmen aufzehrt, in einigen Jahren wird er über 40% der Exporterlöse ausmachen. Der Schuldendienst Afghanistans wäre dann wohl relativ zu den Deviseneinkünften einer der höchsten in der Welt. Dabei muß darauf hingewiesen werden, daß die Schätzungen über die zukünftige Entwicklung der Exporte und Importe noch sehr optimistisch sind. In obiger Statistik wachsen die traditionellen Exporte mit einer jährlichen Rate von über 10%, wogegen Importe nur mit knapp 3% ansteigen.

Die Schulden sind ein starkes Wachstumshemmnis, besonders bei Berücksichtigung der Tatsache ständig sinkender Entwicklungshilfeleistungen und damit sinkender nicht-kommerzieller Importe. Ein Moratorium scheint aus entwicklungspolitischer Sicht notwendig. Es sollte so gestaltet werden, daß die jährliche Belastung 20–25% der Devisenerlöse möglichst nicht übersteigt. Andernfalls würde Afghanistan mit einer im Vergleich zu anderen Staaten extrem hohen Schuldendienstquote und sogar mit einem Nettokapitalabfluß rechnen müssen. Selbst mit diesem Prozentsatz wäre die jährliche Schuldendienstquote noch relativ hoch.

Mit einer Verbesserung der Schuldendienstposition sollte die afghanische Regierung gleichzeitig wirksame Maßnahmen ergreifen, die allgemeine Außenhandels-situation zu verbessern:

1. Maßnahmen auf der Exportseite

Die afghanischen Exporte setzen sich in erster Linie aus Früchten und Nüssen (34,9%), Erdgas (16,7%), Karakul (12,6%), Baumwolle (10,6%), Wolle (8,3%), Teppichen (6,8%) und sonstigen landwirtschaftlichen Produkten zusammen²³. Sie sind

²³ Berechnet nach den Werten des Jahres 1970/71 (Gesamlexport 83,7 Mio. US\$).

im Vergleich zu vielen anderen Entwicklungsländern relativ frei von Behinderungen. Die meisten Devisenerlöse können zum Freimarktkurs in Landeswährung umgetauscht werden. Dieser Kurs ist (von 1964 bis 1971) von 72,2 Afs auf 84 Afs gestiegen²⁴, teils infolge der Inflation, teils aber wegen der starken Devisennachfrage für Importe und den Schuldendienst und wegen des Fehlens kursstabilisierender Maßnahmen der Zentralbank. Dadurch haben sich einerseits die Terms of Trade erheblich verschlechtert, andererseits wurden aber durch die stark ansteigenden Inlandspreise für Exportgüter angebotssteigernde Produktionsanreize ausgelöst.

Lediglich Baumwolle, Wolle, Karakul und Erdgas werden zu einem vorgeschriebenen Wechselkurs exportiert, der unter dem Freimarktkurs liegt²⁵. Für Erdgas ist diese Regelung unwesentlich, da alle Exporte nur mit der Sowjetunion gegen Verrechnungsdollar abgewickelt werden. Der gespaltene Devisenkurs hat sich aber zumindest auf die Exportproduktion von Karakul und Baumwolle nachteilig ausgewirkt. Von 1964 bis 1970 ging der Baumwolllexport von 14,9 auf 8,9 und der Karakullexport von 12,5 auf 10,6 Mio. US\$ zurück. Bei Wolle ist eine Stagnation der Exporte festzustellen, die aber weniger eindeutig auf den Zwangswechselkurs zurückzuführen ist, weil das Angebot als Kuppelprodukt nicht sehr stark preisabhängig ist. Die Abschaffung der Zwangswechselkurse auf Baumwolle und Karakul ist deshalb aus zahlungsbilanzpolitischen Gründen dringend geboten, auch wenn damit gewisse Verminderungen der Staatseinnahmen verbunden sind.

Baumwolle wird von allen Agrarexperten als das potentielle Hauptexportprodukt Afghanistans angesehen. Eine französische Beratergruppe hält es für möglich, innerhalb einiger Jahre zu einer Exportproduktion von 40 Mio. US\$ zu gelangen. Außerdem fallen importsubstitutive Kuppelprodukte wie Öl und Kuchen als Futtermittel an. Die Höhe der Baumwollproduktion ist infolge ausgeprägter Anbaukonkurrenz stark abhängig von der Relation zwischen Weizen- und Baumwollpreis. Auch wenn der Baumwollpreis erhöht wird und der diskriminierende Wechselkurs wegfällt, wird deshalb die Steigerung der Baumwollproduktion entscheidend von dem Gelingen des oben erwähnten Weizenprogramms abhängen, das eine Senkung oder zumindest eine Stabilisierung des Weizenpreises zur Folge haben wird. Mit der Konsolidierung der Auslandsschulden sollte die Regierung ein „Baumwollprogramm“ durchführen, wobei alle die Maßnahmen von besonderem Wert sind, die zu einer Erhöhung des Baumwoll- gegenüber dem Weizenpreis führen.

Die Karakulexporte weisen seit 1965 rückläufige Tendenz auf und werden auch weiterhin sinken. Hier wirkt sich ebenfalls der etwa 20 Afs unter dem Freimarktkurs liegende Devisenkurs exporthemmend aus. Es gibt auch inzwischen starke Konkurrenzbeziehungen mit der UdSSR und Südafrika, die ebenfalls hochwertige und oft besser sortierte Felle anbieten. In den Jahren 1969/70 und 1970/71 ist wegen der Trockenheit ein großer Teil des gesamten Karakulbestandes abgeschlachtet und vermarktet worden. Nicht zuletzt deshalb stiegen die Exporterlöse auf 10,6 bzw. 12,0 Mio. US\$. Für die nächsten Jahre wird aber infolge dieser Maßnahme mit stark sinkenden Exporten gerechnet. Erst für 1976/77 wird wieder ein Export von über 12 Mio. US\$ erwartet.

Zu einer weiteren wichtigen Devisenquelle hat sich innerhalb weniger Jahre das

²⁴ Vgl. IMF, International Finance Statistics, April 1971, S. 41/42.

²⁵ Baumwolle 70 Afs, Karakul 65 Afs, Wolle 55 Afs pro US-Dollar.

Erdgas entwickelt. Die erst 1967/68 aufgenommene Produktion stieg rasch an und soll ihr maximales Volumen mit 22,4 Mio. US\$ 1974 erreichen, das dann beibehalten werden soll. Das von der Sowjetunion durchgeführte Erdgasprojekt ist eines der wenigen Unternehmungen, die dem Land rasch Devisen einbringen und aus diesem Gesichtspunkt heraus sehr zu befürworten. Auf einen wichtigen Nachteil der Erdgasförderung, so wie sie jetzt vorgenommen wird, weist Jensch²⁶ hin. Die gesamten bisher bekannten Vorräte belaufen sich auf 67 Mrd. m³, wovon bis 1983 54 Mrd. m³ zu einem Preis von 5,6 US\$ pro m³ und einem Wechselkurs von 44,70 Afs pro US\$ an die Sowjetunion zu liefern sind. Es bleiben 13 Mrd. m³ für den Inlandsverbrauch, hauptsächlich für ein Dampfkraftwerk und eine Kunstdüngerfabrik, die etwa einen Verbrauch von 500 Mio. m³ p.a. haben werden und deshalb nach 26 Jahren von der Rohstoffzufuhr abgeschnitten sind. Erst ein wesentlich höherer und zeitlich gestreckter Eigenverbrauch könnte daher echte Entwicklungsvorteile für das Land bringen.

Tabelle 12: Erdgasexporte (in Mio. US-Dollar)

1967/68	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76
2,9	9,0	12,1	14,0	14,0	14,6	17,2	22,4	22,4

Quelle: Planungsministerium, ab 1971/72 geschätzt.

Bei Wolle ist wegen umfangreicher Notschlachtungen während der Dürreperiode mit einer ähnlich rückläufigen Exportentwicklung wie bei Karakul zu rechnen. Während die Wollexporte 1970/71 und 1971/72 noch 7 Mio. US\$ ausmachten, werden sie in 1972/73 auf 4 Mio. US\$ sinken und voraussichtlich erst 1975/76 ihre alte Höhe wieder erreichen.

Bei allen übrigen Exportprodukten wird nicht mit außergewöhnlichen Entwicklungen gerechnet. Die Projektionen sind aber teilweise sehr optimistisch und durch Vergangenheitswerte kaum zu rechtfertigen. So wird beim Teppichexport mit einer jährlichen Steigerung von etwa 4% gerechnet, obwohl in den letzten 6 Jahren eine eher sinkende Tendenz zu verzeichnen war.

Um in Zukunft stärker als bisher auch den traditionellen Exportsektor fördern zu können, wird von Beratergruppen die Einrichtung einer zentralen Exportförderungsabteilung im Handelsministerium vorgeschlagen. Außerdem werden Qualitätskontrollen und Standardisierung wichtiger Exportgüter und besondere Handelsvereinbarungen mit den Importüberschußländern, insbesondere Japan, empfohlen.

Zu einer beachtlichen Devisenquelle hat sich in den letzten Jahren der Tourismus entwickelt, und es wird mit einer weiteren erheblichen Steigerung der Nettoeinnahmen gerechnet. Bei den außergewöhnlich niedrigen Dienstleistungspreisen, den günstigen Klimaverhältnissen im Sommer und einer Anzahl eindrucksvoller Sehenswürdigkeiten im gesamten Land mag diese Hoffnung berechtigt sein. Es fehlt aber bisher außer in Kabul an Hotels, die am westlichen Standard orientiert sind und deren Bau Voraussetzung für einen Massentourismus wäre.

²⁶ Vgl. W. Jensch, a.a.O., S. 135.

2. Maßnahmen auf der Importseite

Die afghanischen Importe sind in „kommerzielle“ und Entwicklungsimporte eingeteilt; letztere sind ausschließlich von der gewährten Entwicklungshilfe abhängig und ‚belasten‘ daher die Zahlungsbilanz nicht. Eine Verbesserung der Devisenreserveposition und damit der Schuldendienstfähigkeit würde sich aber bei einer Verringerung der kommerziellen Importe ergeben.

Von den Gesamtimporten des Jahres 1969/70 in Höhe von 72,5 Mio. US\$ entfielen 14 Mio. US\$ auf Nahrungsmittel, überwiegend Tee und Zucker. Das übrige setzt sich fast ausschließlich aus Industrieprodukten zusammen. Eine besondere Konzentration zugunsten eines bestimmten Gutes ist nicht festzustellen.

Unter zahlungsbilanzpolitischem Gesichtspunkt wäre es wichtig festzustellen, welche Importe entwicklungspolitisch notwendig sind und welche nicht. Einen gewissen Aufschluß kann deren Einteilung in Investitions- und Konsumgüter geben. Eine Aufteilung der Importe unter diesem Gesichtspunkt ergibt folgendes Bild:

Tabelle 13: **Struktur der Importe (1969/70)**

	in Mio. US\$	in % der kommerziellen Importe
1. Güter zum direkten Verbrauch	21,0	26,7
Industrie- und Nichtkonsumgüter	—	—
Konsumgüter	21,0	26,7
2. Mittelfristig haltbare Güter	20,8	26,4
Industrie- und Nichtkonsumgüter	3,2	4,1
Konsumgüter	17,6	22,3
3. Dauerhafte Güter	5,3	6,7
Industrie- und Nichtkonsumgüter	0,3	0,4
Konsumgüter	5,0	6,3
4. Brenn- und Schmiermittel	7,6	9,6
Industrie- und Nichtkonsumgüter	—	—
Konsumgüter	7,6	9,6
5. Primärgüter (keine Konsumgüter)	17,5	22,2
6. Kapitalgüter	6,5	8,3
Konsumgüter insgesamt	51,2	65,1
Nichtkonsumgüter insgesamt	27,5	34,9

Quelle: Survey of Progress, 1970-71, a.a.O., Anhang, S. 12. Die Zahlen für die Gesamthöhe der Importe weichen aus ungeklärtem Grund von denen in Tabelle 9 ab.

Zwei Drittel der kommerziellen Importe bestehen aus Konsumgütern. Unter den Gütern zum direkten Verbrauch machen Nahrungsmittel (hauptsächlich Zucker und Tee) mit 14,63 Mio. US\$ und Pharmazeutika mit 3,46 Mio. US\$ den überwiegenden Teil aus und sind nicht zu den Luxusgütern zu rechnen. Es zeugt jedoch von der geringen Leistungsfähigkeit der afghanischen Landwirtschaft, daß neben umfangreichen Getreidelieferungen, die in obiger Statistik nicht zum Ausdruck kommen, noch etwa 20% der kommerziellen Importausgaben für Nahrungsmittel verwendet werden müssen.

Von den mittelfristig haltbaren Konsumgütern fällt der größte Teil auf Textilien und Kleidung, während sich die langlebigen Konsumgüter breit streuen, mit einer

gewissen Konzentration bei Personenautos (1,28 Mio. US\$) und Haushaltsgeräten (1,69 Mio. US\$).

Aus den vorliegenden Statistiken läßt sich nicht klar erkennen, wieviel der Konsumgüterimporte einerseits Luxusgegenstände, andererseits Konkurrenzprodukte mit der Inlandsproduktion sind. Es dürfte aber kaum einem Zweifel unterliegen, daß der Aufbau der eigenen Industrie, insbesondere der Baumwollverarbeitung und der Schuhproduktion, in denen große Kapazitäten geschaffen wurden, durch den relativ liberalisierten Außenhandel behindert wird. Der Import von Baumwollprodukten weist zwar sinkende Tendenz auf, ist aber mit 3,0 Mio. US\$ noch zu hoch, wenn man die vorhandene Möglichkeit zur Importsubstitution in Betracht zieht. Er soll nach Schätzungen des Planungsministeriums auf 1,9 Mio. US\$ in 1976/77 sinken. Behindernd wirkt sich auch der umfangreiche Import gebrauchter Kleidungsstücke aus (1,8 Mio. US\$), die in den Basars zu sehr niedrigen Preisen angeboten werden. Eine Einschränkung dieser Billigimporte ist aber bei dem jetzigen Lebensstandard nicht vertretbar, weil sie für breite Bevölkerungsschichten die einzige Möglichkeit ausreichender Bekleidung darstellen. Einen weiteren und umfangreichen Ausbau der Bekleidungsindustrie stehen sie jedoch ohne Zweifel im Wege. Auch die Schuhproduktion wird durch Importe, besonders aus dem Iran und Indien, und einen umfangreichen Schmuggel behindert.

Die Auswirkungen des afghanischen Zollsystems auf die Importstruktur sind wegen der unübersichtlichen Zollerhebung schwierig zu beurteilen. In der Regel wird nicht der Rechnungsbetrag des Importeurs, sondern ein für die betreffende Warenart festgelegter fiktiver Preis pro Gewichtseinheit mit einem Zoll versehen. Aus diesem Grunde sagt der Zollsatz alleine über die tatsächliche Belastung des Importgutes nichts aus, denn der fiktive Preis kann vom Marktpreis erheblich abweichen, was auch häufig der Fall ist.

Generell ist aber die Tendenz feststellbar, daß bei Nicht-Nahrungsmitteln und Fertigprodukten eine zu geringe Zollbelastung als Folge niedriger Listenpreise eintritt. Das gilt insbesondere bei Textilien. Aber auch die Belastung von Luxusgüterimporten ist in vielen Fällen zu niedrig. So wird die Einfuhr von Silber und Platin mit 1% und von Edel- und Halbedelsteinen mit 5% des Rechnungsbetrages belegt²⁷. Chinesisches Porzellan wird zwar mit 35% verzollt, jedoch beträgt der fiktive Listenpreis nur etwa 11,— DM pro Kilo. Auch der Zoll auf elektrische Geräte wie Tonbandgeräte, Stereo-Anlagen ist mit 20 bis 25% des Rechnungsbetrages zu niedrig, weil diese Geräte ausschließlich von der reichen Oberschicht gekauft werden können. Europäische Lederschuhe, die ebenfalls nur von einer kleinen Minderheit gekauft werden können, werden zwar mit einem Zoll von 100% belegt, jedoch liegt der fiktive Listenpreis nur bei ungefähr 2,— DM.

Zur Einsparung von Devisen und zur Umstrukturierung der Importe zugunsten von mehr Investitionsgütern wären daher prohibitive Zollsätze für Luxusgüter und stärkere Schutzzölle für die sich durchaus hoffnungsvoll entwickelnde importsubstituierende Industrie angebracht. Eine derartige Politik wäre aber isoliert nicht durchführbar, sondern müßte, weil sie mit einem Sinken der Zolleinnahmen verbunden wäre, mit einer Revision des Steuersystems Hand in Hand gehen. Dafür fehlen jedoch bisher die politischen Voraussetzungen.

²⁷ Import Tariff for Afghanistan.

Ferner müßten bei einer Erhöhung von Zollsätzen wirksame Mittel gegen den Schmuggel unternommen werden, der besonders mit Pakistan sehr umfangreich ist. Solche Maßnahmen würden zusätzliche Devisen in beträchtlichem Umfang einsparen helfen, denn die Schmuggelimporte machen nach übereinstimmenden Informationen einen ansehnlichen Bruchteil der kommerziellen Importe aus, wenn auch weder offizielle noch inoffizielle Schätzungen dafür vorliegen. Die afghanische Regierung hat wirkungsvolle Maßnahmen gegen den Schmuggel bisher nicht durchgeführt, und es ist auch nicht abzusehen, daß sie es in Zukunft tun wird. Die afghanische Industrie wird nicht in der Lage sein, die bereits vorhandenen Kapazitäten auszunutzen, wenn nicht ein wirksamer Schutz gegen ausländische Konkurrenz erfolgt. Dies wird für große Teile der Bevölkerung schmerzlich sein, die nunmehr erhöhte Preise für Konsumgüter bezahlen müssen. Solche negativen Verteilungswirkungen sollten aber bewußt in Kauf genommen werden.

V. Konsolidierung der Schulden

Neben den geschätzten laufenden Deviseneinnahmen ist für die Beurteilung der Zahlungsfähigkeit auch der Bestand an internationaler Liquidität von Belang, der sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt hat:

Tabelle 14: **Devisenbestände (in Mio. US-Dollar)**

1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	
44,5	45,3	46,9	38,3	39,1	41,2	45,5	
	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.
1971	44,7	40,6	43,1	45,2	50,5	49,3	60,6

Quelle. IMF International Financial Statistics, April 1972, S. 41/42.

Ein Teil dieser Beträge (zwischen 3 und 6 Mio. US\$) sind Sonderziehungsrechte und nur bedingt als freie Devisenreserve zu betrachten. Außerdem können kurzfristige Steigerungen auf saisonale Einflüsse zurückzuführen sein. Trotzdem könnte bei Einsatz der Devisenreserve der Schuldendienst noch für etwa 2 Jahre aufrechterhalten werden (vgl. Tabelle 11, Zeile 8), so daß von einer akuten Zahlungsunfähigkeit nicht gesprochen werden kann. Auffallend ist, daß sich die Devisenreservenposition seit 1967 und insbesondere in den beiden Dürrejahren ständig verbessert hat. Dies ist zum Teil auf unerwartete Exporterlöse, insbesondere bedingt durch Notschlachtungen von Schafen, zurückzuführen. Da die afghanische Notenbank keine planmäßigen Devisentransaktionen zur Kursstützung durchführt, ist der notwendige Devisenbestand erheblich niedriger als der zur Zeit vorhandene. Deshalb könnte ein Rückgriff darauf vertretbar erscheinen.

Berücksichtigt man aber, daß die Entwicklungshilfe für Afghanistan stark rückläufig ist und weiter sein wird, so hat das Land bei voller Bedienung seiner Schulden für die nächsten Jahre mit einem Nettokapitalabfluß zu rechnen, eine Vorstellung, die gerade für die am wenigsten entwickelten Länder der Dritten Welt entmutigend

sein muß. Ein Nettokapitalabfluß aus Afghanistan würde zudem gegen den Vorsatz verstoßen, den 25 ärmsten Ländern besondere Hilfe zu Vorzugsbedingungen zu gewähren.

Die afghanische Regierung bemüht sich, eine Konsortialregelung bei der Konsolidierung der Schulden zu erreichen. Entscheidend werden die Bedingungen eines Moratoriums von der Haltung der Sowjetunion als dem Hauptgläubigerland abhängig sein.

Bei einer Regelung der Schuldendienstfrage wären besonders folgende Gesichtspunkte in Erwägung zu ziehen:

1. Die jährliche Schuldendienstbelastung sollte einen bestimmten Prozentsatz der Exporterlöse nicht überschreiten (etwa 20 bis 25^{0/0}). Andernfalls würden die Möglichkeiten für ein befriedigendes Wachstum zu sehr beschnitten. Eine solche Regelung würde in den nächsten fünf Jahren ungefähr zu einer Halbierung des Schuldendienstes führen.
2. Man muß die Frage aufwerfen, ob nicht Teile der Schulden gestrichen werden sollten, denn es ist nicht von der Hand zu weisen, daß bisher zahlreiche Fehlplanungen vorgelegen haben, die auch den Geberländern mit zur Last gelegt werden können. Maßnahmen zur Förderung des Exportsektors sind bei weitgehender Kreditfinanzierung der Infrastruktur, unterblieben, so daß das Land zwangsläufig in eine Zahlungsbilanzkrise geraten mußte. Bei einem teilweisen Erlaß der Schulden könnte so vorgegangen werden, daß jene Kredite storniert würden, mit denen unwirtschaftliche Entwicklungsprojekte finanziert wurden: Als Beispiel käme für die deutsche Seite der 98-Mio.-DM-Kredit für das Kraftwerk Maipar in Betracht, bei dem in der Planungsphase offensichtlich nicht ausreichend berücksichtigt wurde, daß das sandige Wasser ständig die Turbinen beschädigt, so daß mit einer rentablen Energieerzeugung wohl nicht gerechnet werden kann; ähnliche Beispiele ließen sich für die Projekte der USA und der Sowjetunion anführen. Es kommt aber auch eine Reduzierung der Gesamtkreditsumme in Frage. Dies hätte den Vorteil, daß man auf schwierige Verhandlungen bezüglich einzelner Projekte verzichten könnte.
3. Die afghanische Seite wird nicht umhin können, die Eigenanstrengung zu verstärken. Auch ein außerordentlich armes Land ist in der Lage, durch eine angemessene Besteuerung leistungsfähiger Schichten einen ins Gewicht fallenden Betrag zur Entwicklungsfinanzierung zu leisten.

Was die jährliche Belastung, insbesondere in den nächsten Jahren, angeht, so wäre es sinnvoll, nicht von vornherein feste Rückzahlungsbeträge festzulegen, sondern diese von der Exportentwicklung abhängig zu machen in der Art, daß die Schuldendienstbelastung mit steigenden Exporterlösen wächst, aber unterproportional. Dies würde einen Anreiz zu stärkeren Anstrengungen auf dem Außenhandelssektor geben.