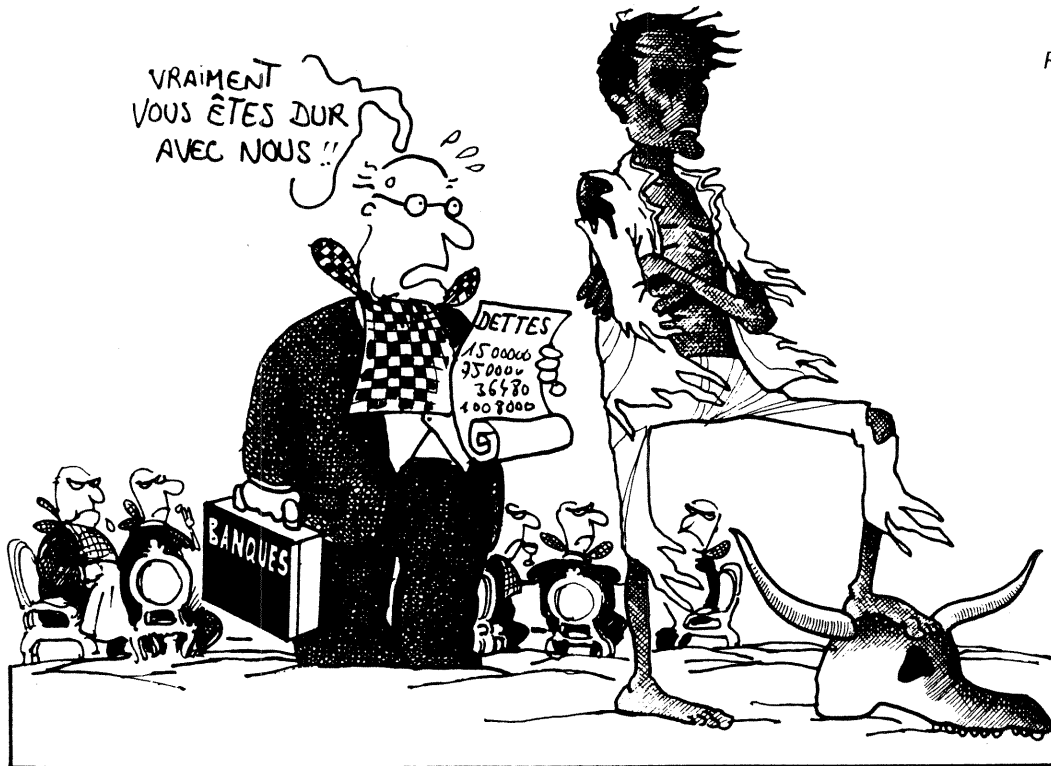


Plantu, in: Le Monde



Die systemgerechte Verarbeitung der Schuldenkrise

«Immer wenn Schuldenkrisen ausbrechen, setzt ein zunächst hektisches Krisenmanagement ein, hinter dem sich aber doch ein systematisches Muster von Zielen und Methoden ausmachen lässt. Schulden werden, wenn sie von den Schuldnern nicht mehr reibungslos bedient werden können, so verarbeitet, dass das Gesamtsystem der Weltfinanzen nicht gefährdet wird und die Interessen der dominanten Kräfte, namentlich der privaten (Banken) und der öffentlichen Kreditgeber, nicht über Gebühr geschädigt werden. ... Das erste Ziel des Krisenmanagements besteht dabei keineswegs darin, das Los der Schuldnerländer angesichts der steigenden Schuldenlasten zu erleichtern, sondern darin, deren Fähigkeit wiederherzustellen, den Schuldendienst, also Zins- und Rückzahlungen an die internationalen Banken, zu leisten.»²³

Oktober 1982 wird allgemein als Ausbruch der Schuldenkrise angesehen, als Mexiko als erstes grosses Schuldnerland zahlungsunfähig wurde. «In der ersten Phase des Krisenmanagements wurde davon ausgegangen, dass es sich

um ein konjunkturelles und damit vorübergehendes Problem handle, das mit Umschuldungen und neuen Krediten zu lösen sei. 1985 schlug der damalige US-Finanzminister Baker deshalb neue Kredite für die Schuldner (fresh money) vor, um die Zahlungsfähigkeit der 15 am stärksten betroffenen Länder sicherzustellen. Der Baker-Plan scheiterte. Die Schuldendienstbelastung war damals derart hoch, dass das fresh money in die Bedienung der Zinsen ging und sofort wieder in die Kassen der Gläubiger zurückfloss (Schuldenrecycling). Alle Massnahmen des Krisenmanagements waren von Anfang an mit Strukturanpassungsprogrammen verbunden, die vom IWF entwickelt und von der Weltbank übernommen wurden.»²⁴

Strukturanpassungsprogramme

Als erstes fordern diese «Konsens von Washington» genannten Strukturanpassungsprogramme:

a) die Durchsetzung von Haushalts-

disziplin im Sinne der Reduzierung der öffentlichen Kreditaufnahme;

b) die Neuordnung der Staatsausgaben zu Lasten der Beschäftigung im öffentlichen Sektor und der industriellen Subventionen. Preissubventionen für Grundnahrungsmittel oder den öffentlichen Transport werden gekürzt. Die sich daraus ergebenden Verteuerungen treffen natürlich in erster Linie die Ärmsten. Der Theorie nach sollte die Förderung des Gesundheitswesens und der Grundbildung von Kürzungen ausgeschlossen bleiben; nur leider sah die Praxis ganz anders aus. Die Löhne der öffentlichen Angestellten werden gesenkt oder zumindest eingefroren. Auch im Privatsektor wird auf Lohnsenkungen hingewirkt. Angesichts der gleichzeitigen Preiserhöhungen kommt dies einer Senkung der Kaufkraft gleich;

c) eine stabile Wechselkurspolitik, die die Exporte begünstigen sollte. Meistens wird diese Stabilisierung aber erst nach einer erheblichen Abwertung der Landeswährung erreicht, mit dem Resultat, dass sich die Exporte in der Tat verbilligen, die Importe (Erdöl!) sich aber drastisch verteuern;

d) die Liberalisierung des Aussenhandels (die die heimische Wirtschaft dann ungeschützt der internationalen Konkurrenz aussetzt), sowie die Förderung ausländischer Direktinvestitionen;

e) die Verbreiterung der Besteuerungsbasis durch eine Steuerreform, was praktisch einer Steuererhöhung zur Sanierung der Staatsfinanzen gleichkommt, und die Privathaushalte sehr stark belastet.

Der Brady-Plan

Leidtragende der meisten Massnahmen sind eindeutig die ärmeren Schichten der Gesellschaft.²⁵ «Ab 1987/88 aber war klar, dass es sich bei der Schuldenkrise um ein strukturelles Problem handelte. Deshalb sah der Brady-Plan, der 1989 den Baker-Plan ablöste, erstmals Schuldenreduzierungen vor. Konkret handelte es sich um einen Mix von Schuldenstreichung, Neukrediten und Schuldendiensterleichterungen. Ziel der Strategie war es, die Bankschulden der 39 am höchsten verschuldeten Länder innerhalb von drei Jahren um 20% zu verringern. Tatsächlich führte der Brady-Plan für einige Grossschuldner mit mittlerem Einkommen zu einer Entspannung, d.h. einer Reduzierung des Schuldendienstes um 30 Milliarden Dollar. Das waren 15% ihrer Gesamtschulden.

Der Brady-Plan war vor allem auf Länder mittleren Einkommens zugeschnitten. Für die armen Länder brachte er nichts, da sie hauptsächlich bei Regierungen im Norden verschuldet waren. Gläubigerregierungen schufen auf dem G7-Gipfel 1988 in Toronto erstmals die Möglichkeit, Schulden der armen Länder zu erlassen: bis zu 33% der jeweils im Pariser Club [Verhandlungskartell von Gläubigerregierungen] verhandel-

ten Fälligkeiten konnten erlassen werden. Schnell zeigte sich, dass damit eine Überwindung der Zahlungsunfähigkeit nicht zu erreichen war. Die maximalen Erlassquoten wurden auf den folgenden G7-Gipfeln über 50% (London 1991), 67% (Neapel 1994) angehoben - ohne dass ein Austritt aus dem Prinzip des 'too little, too late' gelungen wäre. Vor allem die zahlreichen Einschränkungen und Sonderbedingungen haben dazu geführt, dass die unter den 'Neapel-Bedingungen' erlassenen Forderungen weniger als 4% der bilateralen Gesamtschulden der armen hochverschuldeten Länder (SILICs) ausmachen. Bezogen auf die Schulden gegenüber bilateralen Gläubigern der 17 Länder, die einen Erlass gemäss den 'Neapel-Bedingungen' erhalten haben (nur die Hälfte der SILICs kam in den Genuss des Programms) ergibt sich ein Erlass von weniger als 20%. Von einem Durchbruch kann angesichts dieser Zahlen nicht die Rede sein.»²⁶

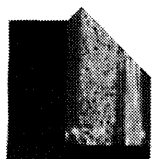
Die Situation der ärmsten Länder hat sich sogar verschlechtert. Das implizite Eingeständnis dieses manifesten Scheiterns des Schuldenmanagements ist der jüngste Vorschlag von IWF und Weltbank, die sogenannte HIPC-Initiative.

Die HIPC-Initiative

1996 lagen die HIPC²⁷ bei fälligen Zinszahlungen mit 4,66 Milliarden Dollar im Rückstand und die langfristigen Gesamtschulden der HIPC waren auf 201 Milliarden US-Dollar angewachsen.²⁸ «Der überwiegende Teil der langfristigen Auslandsverschuldung der

HIPC geht auf öffentliche Quellen (bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit und staatlich gestützte Handelsbürgschaften zurück. Stetig gewachsen ist in den letzten 15 Jahren die multilaterale Verschuldung der HIPC. Dies ist eng damit verknüpft, dass der IWF und die Weltbank schon bald nach dem offenen Ausbruch der Schuldenkrise die Federführung im Krisenmanagement übernommen haben. Dazu gehör(t)en umfangreiche Neukredite und Struktur-anpassungsprogramme.»²⁹ IWF und Weltbank bestanden aber immer auf ihrem bevorzugten Gläubigerstatus (Priorität der Schulden gegenüber den multilateralen Gläubigern; Verweigerung ihre Forderungen auch nur teilweise zu erlassen oder umzuschulden). Aber weil das bisherige Krisenmanagement bei den HIPC-Ländern eindeutig versagt hatte, sollten in Zukunft die multilateralen Schulden in eine neue Um- und Entschuldungsinitiative für die HIPC einbezogen werden.

In der Oktober 1996 von IWF und Weltbank verabschiedeten HIPC-Initiative werden zum ersten Mal (!) alle Kategorien von Schulden (private, öffentliche und multilaterale) in ein umfassendes Entschuldungskonzept integriert. «Die Schulden der HIPC sollen in einem Zeitraum von sechs Jahren auf ein 'tragfähiges' Niveau reduziert werden. Dazu muss das Schuldnerland zunächst Strukturanpassungsprogramme erfolgreich durchführen. Nach drei Jahren wird dann festgestellt, ob das Land in der Lage sein wird, aus der untragbaren Verschuldung herauszukommen ('decision point').»³⁰ Wenn aber nach erfolgreichen Strukturanpassungsprogram-



CREATION & METIER

Maisons contemporaines · Maisons biologiques · Transformations

Unicum S.A.

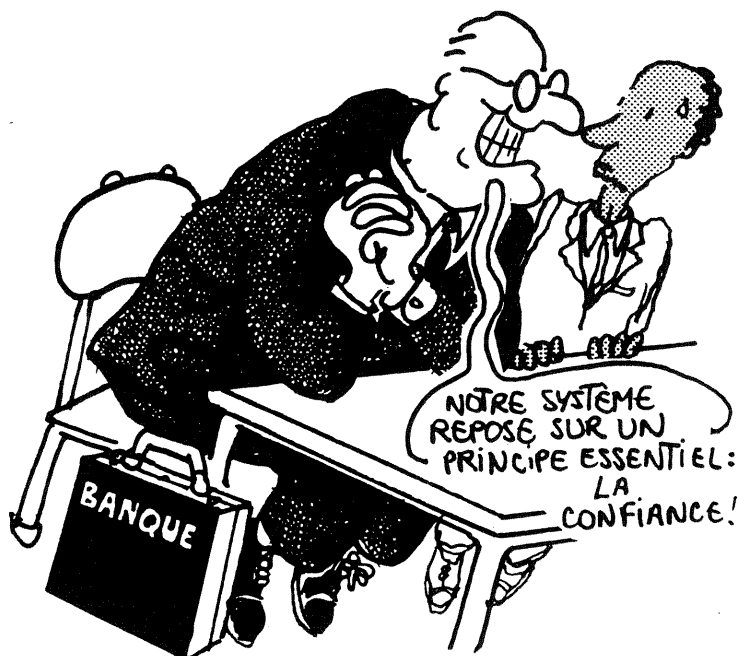
6a, rue de Crauthem L-3334 Hellange
Tél. 51 26 52 Fax 51 26 68

men die Schuldenreduzierung im Pariser Club auf der Basis der Neapel-Bedingungen nicht ausreicht um - innerhalb von weiteren drei Jahren - einen tragfähigen Schuldenstand zu erreichen, gewährt der Pariser Club an diesem «decision point» Schuldenerleichterungen bei konzessionären Krediten der Weltbankgruppe (IDA) oder des IWF (ESAF), die bis zu 80% des Gegenwartswertes der entsprechenden Schulden ausmachen können. Andere bilaterale und kommerzielle Geber gewähren gleiche Bedingungen.

Wenn, nach einer erweiterten Unterstützung durch bilaterale Geber und multilaterale Institutionen, das Schuldnerland gute Leistungen in der zweiten, dreijährigen Strukturanpassungsphase bringt, gewährt der Pariser Club («completion point») sehr weitgehende Schuldenstandreduzierungen (bis 80% des Gegenwartswerts; Gegenwartswert = die Geldmenge, die heute marktverzinst angelegt, zur Zahlung des zukünftig - nominalen - Schuldendienstes benötigt wird). Andere kommerzielle und bilaterale Geber gewähren vergleichbare Bedingungen. «Schuldner, die schon in den Jahren vor der HIPC-Initiative erfolgreich bei der Strukturanpassung waren, können im Prinzip am sogenannten 'decision point' in den Prozess einsteigen.

Als 'tragfähig' definiert die HIPC-Initiative eine Schuldendienstquote von 20-25% bzw. einen Schuldenstand (Gegenwartswert) von 200-250% der Exporterlöse.³¹ Zu diesen Kriterien kam 1997 noch das sogenannte Fiskalkriterium³² hinzu. Diese Definition der «Tragfähigkeit» ist aber arbiträr im Sinne der Gläubigerländer verfasst. Ihr Anliegen liegt in der Schuldendienstfähigkeit des Schuldnerlandes, d.h. dass «ein Land aller Wahrscheinlichkeit nach in der Lage ist, seine gegenwärtigen und zukünftigen Verpflichtungen zu erfüllen, ohne auf zukünftige Umschuldungen oder die Anhäufung von Zahlungsrückständen zurückzugreifen»³³.

Insgesamt soll die HIPC-Initiative 8,2 Milliarden US-Dollar kosten; über vier Milliarden davon sollen von den multilateralen Gebern kommen. Wenn man diese Summen in Bezug setzt zur lang-



fristigen Gesamtverschuldung der HIPC-Länder (201 Milliarden Dollar) oder zum Schuldendienst (alleinige Zinszahlungen in den drei Jahren 1994-1996: 5,5 Milliarden Dollar)³⁴, kann dieses Programm wieder nur als absolut inadäquat gegenüber den tatsächlichen Ausmassen der Schuldenkrise der ärmsten Länder angesehen werden. Denn trotz des extrem hohen Schuldendrucks erhalten zwei Jahre nach der Verabschiedung der HIPC-Initiative lediglich sieben Länder einen konkreten Schuldenerlass, der insgesamt 3 Milliarden Dollar ausmacht. Es sind dies Uganda, Bolivien, Burkina Faso, Guyana, Elfenbeinküste, Mosambik und Mali. Was dieser Schuldenerlass konkret bedeutet soll beispielhaft an der Situation Ugandas und Mosambiks verdeutlicht werden.

Uganda und Mosambik

Obwohl Uganda seit zehn (!) Jahren erfolgreiche Strukturanpassungsprogramme zur vollsten Zufriedenheit des IWF geleistet hat, erhält das Land lediglich einen Schuldenerlass von 347 Millionen Dollar, bei einer Gesamtschuld (Gegenwartswert) von 1,7 Milliarden. Die Verzögerung dieses Beschlusses um ein Jahr (die Gläubiger konnten sich auf keinen Termin des Erlasses einigen!) kostete Uganda rund 20 Millionen Dol-

lar, die das Land ansonsten an Schuldendienst eingespart hätte, eine Summe, die ungefähr der Hälfte der Staatsausgaben für Gesundheit entspricht!³⁵

Mosambik wird vom Pariser Club gerne als «Vorzeigebispiel» benützt. In der Tat erscheint die erlassene Schuldensumme, rund 57% des Gegenwartswerts, auf den ersten Blick als sehr eindrucksvoll. Wenn man aber bedenkt, dass der effektiv 1995 bis 1998 geleistete Schuldendienst im Jahresdurchschnitt bei 113,2 Millionen US-Dollar lag, und der neue Schuldendienst - trotz Schuldenerlasses - immer noch 98,7 Millionen ausmacht, hat die HIPC-Initiative dem Land nur eine tatsächliche Erleichterung von rund 14 Millionen jährlich eingebracht. Der neue Schuldendienst entspricht dann immer noch ungefähr den gesamten Ausgaben Mosambiks für Bildung und Gesundheitswesen! Nach einer Weltbankstudie wären aber zusätzlich 50 Millionen Dollar jährlich nötig, um international vereinbarte Mindeststandards im Bildungssektor, u.a. die Grundschulbildung für alle, zu garantieren. Durch die HIPC-Initiative ist überwiegend der «debt overhang» (= Schulden, die Mosambik sowieso nicht zurückzahlen könnte) beseitigt worden. Ziel war wieder die Schuldendienstfähigkeit des

Landes. An der Situation der Mosambikaner (Lebenserwartung: 47 Jahre; Kindersterblichkeit: 134 auf 1000 Geburten; 70% der Bevölkerung hat keinen Zugang zu sauberem Wasser; Analphabetenrate: 60%) wird sich nichts ändern!³⁶

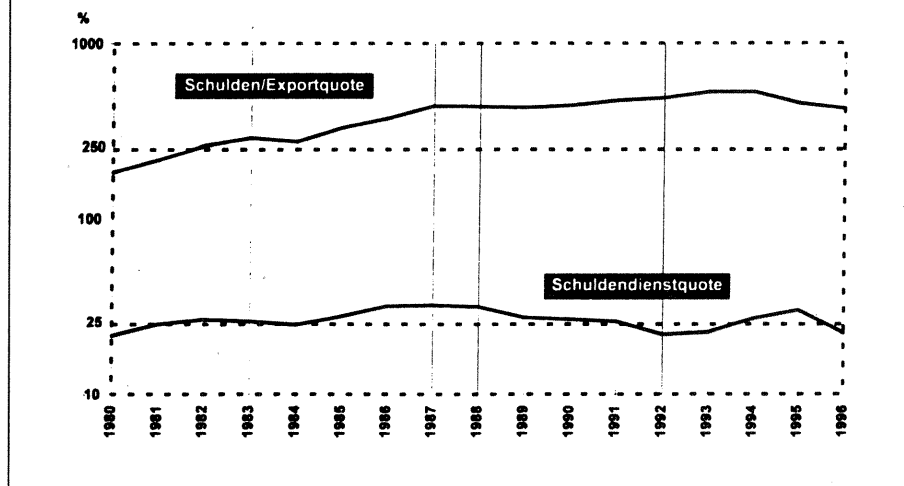
Dass die «Tragfähigkeit» der Schulden ausserdem schon jenseits der Grenze des ökonomisch sinnvollen und möglichen definiert wurde, geht aus Graphik 9 hervor.³⁷

Graphik 9 zeigt, dass die Schuldendienstquote der HIPC's in den Jahren 1990 bis 1996 bei durchschnittlich 25% lag. Aus Graphik 5 (vgl. S.27) geht aber hervor, dass die HIPC's in diesen Jahren kein einziges Mal den Schuldendienst leisten konnten und sogar jedes Jahr erhebliche Zinsrückstände aufzuzeigen hatten. Wobei noch zu erwähnen wäre, dass der tatsächlich geleistete Schuldendienst der HIPC's nur 40% der eigentlich fälligen Zahlungen ausmachte. Das eine «Tragfähigkeits-Kriterium» der Weltbankinstitutionen, nämlich die Schuldendienstquote von 20-25%, ist also eindeutig zu hoch angesetzt. Wirklich - sozial und ökonomisch - tragfähig wäre eine Schuldendienstquote von vielleicht 5-10%! So wurde z.B. der Bundesrepublik Deutschland beim Londoner Schuldenabkommen von 1953 eine Schuldendienstquote von nur 3,35% zugemutet (bei einem Verhältnis der nicht erlassenen Schulden zu den Exporterlösen von nur 85%)³⁸. Graphik 9 zeigt aber zusätzlich, dass seit 1982 die Schulden/Exportquote der HIPC's erheblich über 250%, d.h. jenseits der von der Weltbank definierten Tragbarkeitsgrenze liegt. Die Schulden der HIPC's sind also schon seit 16 (!) Jahren, nach eigenem Eingeständnis der Weltbank, absolut untragbar. Wieso haben dann die Gläubiger bis jetzt keine entsprechenden Massnahmen ergriffen, um dieser untragbaren Situation effizient entgegenzuwirken?

Die HIPC-Initiative kann also wieder nur als «too little, too late» eingestuft werden. Oder mit den Worten des amerikanischen Ökonomie Professors an der Harvard-Universität, Jeffrey D. Sachs, ausgedrückt: «Die gegenwärtige Strategie, bekannt als HIPC-Initiative,

Graphik 9

15 Jahre Untragbarkeit der Schulden der HIPC



ist zu langsam und zu knauserig. ... Vielleicht entspricht sie dem Ideal Washingtoner Bürokraten: Die Länder brechen nicht zusammen, aber es geht ihnen auch nie besser.»³⁹ Sollte dies das Ideal des real-existierenden Neo-Liberalismus sein?

Ethische Überlegungen zu den Auswirkungen der Schuldenkrise

Erfahrung und Vernunft bestätigen, dass die wirtschaftlichen Tätigkeiten im allgemeinen sowohl produktive wie distributive Aspekte umfassen.⁴⁰ Ökonomische Rationalität beinhaltet Prognose und Abwägung der Folgen ökonomischen Handelns (Nutzen-Kosten-Abwägung). Die Abwägung der Folgen verlangt aber auch deren, implizite oder explizite, Bewertung. Denn es gibt keine wertfreie Rationalität, sondern nur eine werturteilsenthaltende Rationalität, welche aber immer auch (implizit) gewisse kaschierte Wertvorstellungen mittradiert.⁴¹ So ist es leicht einzusehen, dass «Kapitalakkumulation und Profitoptimierung» sich einer utilitaristischen Form des Ethos verschrieben haben. Jedem ökonomischen Diskurs, der die normative Kraft des Faktischen beansprucht oder von einer nicht hinterfrag-

baren wirtschaftlichen Sachgesetzlichkeit ausgeht, ist also zu widersprechen.

In seinem Hauptwerk «Reason and Morality»⁴² zeigt der amerikanische Philosoph Alan Gewirth auf, «dass Handeln eine inhaltlich bestimmte *normative Struktur* besitzt, dergestalt, dass jeder Handelnde rational genötigt ist, ein bestimmtes gehaltvolles oberstes moralisches Prinzip als verbindlich anzuerkennen und dieses Prinzip nicht ohne Selbstwiderspruch bestreiten kann. Im Wege eines reflexiven Argumentes hat Gewirth nachweisen können, dass in der Perspektive jedes Handelnden bzw. Handlungsfähigen die Brücke zwischen Tatsachen und Werten immer schon geschlagen ist»⁴³. Und Gewirth kann aufweisen, dass das von ihm rational überzeugend begründete «oberste moralische Prinzip auch als