

Ethische Perspektiven der Verschuldungsproblematik

Müller, Johannes

Konferenzbeitrag / conference paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Müller, J. (2000). *Ethische Perspektiven der Verschuldungsproblematik*. München: Institut für Gesellschaftspolitik an der Hochschule für Philosophie München. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-323544>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Ethische Perspektiven der Verschuldungsproblematik

Johannes Müller

Die weltweite Entschuldungskampagne aus Anlass des Weltwirtschaftsgipfels 1999 in Köln hat den Blick darauf gelenkt, dass die internationale Schuldenkrise zumindest aus der Sicht der Schuldnerländer alles andere als gelöst ist. Sie hat vor allem in den allerärmsten Ländern zum Verzicht auf dringend notwendige Investitionen in die Grundbedürfnisse der Menschen geführt und so zu noch mehr Verelendung jener Schichten der Bevölkerung, die sowieso schon unter großer Armut zu leiden haben. Diese Tatsache zeigt, dass die internationale Schuldenkrise nicht nur ein wirtschaftliches, sondern auch ein ethisches Problem darstellt. Es braucht daher auch Lösungsansätze, die über eine rein finanztechnische und ökonomische Sichtweise hinausgehen, und politische Entscheidungen, die von ethischen Prinzipien geleitet sind.

Ich will in meinem Beitrag versuchen, einige sozialetische Überlegungen zur Verschuldung und Entschuldung vorzulegen, wobei der Zusammenhang von Armut und Verschuldung im Mittelpunkt stehen soll. Ein kurzer erster Teil wird das Verständnis von Entwicklung skizzieren, das als Grundlage für alle weiteren Überlegungen dienen wird. Der Hauptteil wird dann zehn sozialetische Thesen zum Abbau von Schuldenlasten entfalten.

Ethik der Entwicklung als Grundlage

Eine Politik des Schuldennachlasses ist nicht aus sich selbst heraus eine Notwendigkeit oder gar ein ethisches Gebot. Ebenso wenig ist sie ein Selbstzweck. Sie ist vielmehr von übergeordneten Erfordernissen her zu begründen und ethisch zu rechtfertigen. Im Kontext der so genannten Dritten Welt stellt sich somit die Frage nach den Zielen von Entwicklungspolitik. Sie sollten universal und interkulturell vermittelbar sein und darum, vor allem in ihrer Begründung, von grundlegenden, möglichst allen Menschen gemeinsamen Erfahrungen ausgehen, um eine möglichst umfassende Zusammenarbeit zu fördern.

Die folgenden Überlegungen betrachten es als Ziel jeder Entwicklungspolitik, *menschliches Leid in all seinen Formen und Dimensionen zu überwinden bzw. zumindest so weit als möglich in Grenzen zu halten*. Entwicklung muss von all dem ausgehen, worunter Menschen leiden. Offensichtliche und fundamentale Formen solchen Leides sind Hunger, Krankheit, Armut oder Unterdrückung. Menschen leiden aber auch und manchmal sogar besonders dann, wenn sie diskriminiert werden, wenn man sie lediglich als Objekte der Entwicklungspolitik behandelt, oder wenn man ihre sozio-kulturelle Tradition zerstört. Umgekehrt können aber auch Traditionen inhuman und damit Grund schweren Leides sein.

Leid ist folglich in einem *ganzheitlichen Sinn* zu verstehen. Es umfasst physisches wie nicht-physisches Leid, und es kann viele Ursachen haben. Immer aber handelt es sich um menschliche Erfahrungen, die in ihrer noch nicht reflektierten Grundform weithin kulturunabhängig sind und nirgends einfach hingenommen werden, sondern sozusagen aus sich selbst heraus nach ihrer Überwindung schreien oder zumindest eine plausible Erklärung verlangen. Im Leid als einer negativen Erfahrung wird insofern dialektisch sichtbar, was anzustreben ist. Von diesem Ansatz her lassen sich die Menschenrechte wie die menschlichen Grundbedürfnisse als

negativ-dialektisch formulierte Imperative eines „So nicht!“ verstehen, ohne unmittelbar auf bestimmte philosophische oder religiöse Traditionen zurückgreifen zu müssen.

Ein spezifisches Merkmal menschlichen Leides besteht darin, dass Menschen die Fähigkeit besitzen, sich in die Lage leidender Mitmenschen zu versetzen und in gewisser Weise an ihrem Leid teilzuhaben. Solches *Mit-Leiden* (*compassion*), eine spontane, fast unvermeidliche Reaktion, wenn man mit den Opfern selbst (oder auch nur Bildern oder Berichten) konfrontiert ist, gründet in eigenen Leiderfahrungen. Der Appell des „So nicht!“ des Leides richtet sich also auch an jene, die nur mit-leiden und enthält einen starken Anstoß, den Opfern zu helfen. Er kann daher als Grundlage jeder Solidarität betrachtet werden.

Auch das solidarische Handeln über den unmittelbaren Lebensraum hinaus und die Verpflichtung der reichen Länder zur *Solidarität* mit ärmeren Ländern ist mit den gleichen Argumenten begründbar. Diese neue, früher so nicht gegebene Verantwortung ist aus der Globalisierung des Blicks auf menschliches Leid, wie ihn die modernen Medien ermöglichen, entstanden. Sie gründet außerdem in der wachsenden Interdependenz einer Welt, in der die politischen Entscheidungen vor allem der mächtigen Länder weitreichende Auswirkungen auf die Entwicklungschancen in den armen Ländern haben.

Grundlegender ethischer Maßstab ist also das Ziel umfassender und ganzheitlicher Entwicklung aller Menschen. Dieses Leitziel ist auch von den Menschenrechten und der allen Menschen gemeinsamen Würde her begründbar, die sich ihrerseits ohne ein gleiches „Recht auf Entwicklung“ für alle Völker nicht verwirklichen lassen. Eine Schuldenpolitik (der Kreditnehmer nicht weniger als der Gläubiger), welche Entwicklung in ihrer fundamentalen Ausrichtung verhindert, ist darum ethisch nie zu rechtfertigen. Solch ein Entwicklungsverständnis enthält eine Reihe von *ethischen Implikationen* und Handlungsorientierungen, die auch für alle Maßnahmen zur Entschuldung richtungweisend sein müssen.

Selbstverständlich bedürfen diese Grundprämissen, um politisch relevant und wirksam werden zu können, einer genauen *Analyse* der Schuldenproblematik. Diese muss die vielfältigen Zusammenhänge untersuchen, die zwischen der Schulden-situation und dem Leid der Menschen bestehen, um von hierher nach Lösungen zu suchen. Anspruch auf Allgemeingültigkeit hat allein die Grunderfahrung des Leides, die weder ein Ersatz für eine gute Analyse ist, noch eine solche garantiert. Ihre Ergebnisse sind selten eindeutig, sondern es kann zu in der Sache begründeten Meinungsunterschieden kommen. Dies gilt noch mehr für die Handlungsebene, denn aus ein und derselben Analyse lassen sich oft verschiedene *politische Optionen* ableiten. Dieser niemals eindeutige Vermittlungsprozess impliziert eine „negative Güterabwägung“ unter der Rücksicht des je größeren Leides und verlangt politische Klugheit, Gespür für das Machbare, Lernen aus Fehlern und langfristiges Denken.

Sozialethische Kriterien für den Umgang mit Schulden

A. Grundlegende Maßstäbe

1. Eine Ethik des Überlebens verbietet es, Schulden (inklusive Zinsen) einzutreiben oder Forderungen zu stellen, welche vor allem die Armen mit menschenunwürdigen Lebensbedingungen oder sogar dem Leben zu bezahlen haben.

Der vorgestellte Entwicklungsansatz impliziert eine Anthropologie, in deren Zentrum die konkreten Menschen mit ihren vielfältigen Leiden stehen. Daraus ergibt sich als grundlegender ethischer Imperativ: Ausgangspunkt und Ziel, Zentrum und Träger aller Entwicklung muss stets der Mensch sein, der darum keinen anderen Zielen oder Interessen geopfert werden darf. Aus diesem Ansatz lässt sich eine Ethik des Überlebens bzw. des Schutzes menschlichen Lebens ableiten, die es gebietet, keine Forderungen zu stellen, die Menschen mit dem Leben oder mit Lebensbedingungen bezahlen müssen, die sich mit den Grundprinzipien der Menschenwürde nicht vereinbaren lassen.

In der Logik dieses Ansatzes liegt auch eine „vorrangige Option für die Leidenden“, was dem Appell zur Solidarität eine spezifische Prägung gibt. Vorrangige Aufmerksamkeit müssen jene erhalten, die von besonders schwerem Leid betroffen sind. Entwicklungspolitik muss darum armutsorientiert oder – richtiger gesagt – armenorientiert sein, denn es sind die Armen, die am meisten zu leiden haben, da ihnen in der Regel auch die Mittel fehlen, um ihr Leiden selbst zu verringern oder zu überwinden.

Diese Kriterien gelten auch im Hinblick auf die Ziele wie Mittel jeder Schuldenpolitik. Es ist ethisch niemals zu vertreten, Schulden einzufordern oder einzutreiben, wenn Menschen dies mit extremer Not und möglicherweise einem vorzeitigen Tod zu bezahlen haben. In den meisten Ländern gilt darum das Prinzip des Pfändungsschutzes. Ebenso wenig ist es vertretbar, Strukturanpassungen mit so rigorosen Auflagen zu fordern, dass der Preis das Abwürgen der Wirtschaft eines Landes ist. Auch in diesem Fall hätten die Rechnung primär die Armen zu begleichen. Elementare Grundbedürfnisse und grundlegende Entwicklungserfordernisse müssen also stets Vorrang haben. Aus all dem lässt sich freilich nur die Pflicht zur teilweisen oder notfalls auch völligen Stundung des aktuellen Schuldendienstes ableiten.

2. Die Maßnahmen zur Lösung der Schuldenproblematik sollten mehr final als kausal orientiert sein. Da sich die meisten Schuldnerländer in einer Solvenz- und nicht in einer Liquiditätskrise befinden, braucht es einen erheblichen Abbau und damit Erlass von Schuldenforderungen. Nur so lassen sich dauerhafte Anreize für eine Entwicklung auf der Basis von Eigeninitiative schaffen.

Entwicklung im Sinn des vorgestellten Ansatzes muss immer primär „Entwicklung von unten“ sein, was nicht nur eine ethische Forderung, sondern ebenso eine unabdingbare Voraussetzung jeder erfolgreichen Entwicklungspolitik ist. Alle politischen Maßnahmen, ob staatlich, privat oder international, müssen daher Hilfe zur Selbsthilfe leisten, also die Eigeninitiative fördern und stärken. Die betroffenen Menschen kennen nämlich ihre Nöte und Lebensumstände am besten, sie haben das größte Interesse an einer Verbesserung ihrer Lage, und sie verfügen meist über viel praktische Erfahrung in der Lösung ihrer Alltagsprobleme. Nur mit ihrer aktiven Partizipation, nicht nur bei der Durchführung von Programmen, sondern schon bei der Entscheidungsfindung lassen sich die anstehenden Probleme wie etwa eine dauerhafte Entschuldung lösen.

Eine hohe und auf unabsehbare Zeit nicht abtragbare Schuldenlast ist ein kaum überwindbares Hindernis für einen solchen Entwicklungsansatz. Aus diesem Grund ist es nicht mit einer Stundung des Schuldendienstes getan, sondern es braucht eine Reduzierung auf ein Maß, das Eigenanstrengungen wieder lohnenswert macht und möglichst sogar Anreize für eigenes Bemühen schafft. Alle Maßnahmen der Schuldenpolitik sollten daher mehr final als kausal orientiert sein: Sie sollten weniger die Schuld an den Schulden bestrafen wollen, als das Ziel verfolgen, die Schuldenlast auf ein erträgliches Maß zu reduzieren.

Die begrenzten Erfolge bisheriger Umschuldungspolitik haben gezeigt, dass die Schuldenprobleme vieler Länder Ausdruck einer tiefreichenden Strukturkrise sind. Sie haben es nämlich nicht mit einer Liquiditätskrise, sondern mit einer Krise ihrer Zahlungsfähigkeit überhaupt (Solvenzkrise) zu tun, die sich nur durch einen erheblichen Abbau und damit Erlass von Schuldenforderungen auf Dauer lösen lässt. Für die allerärmsten hochverschuldeten Länder ermöglicht allein ein mehr oder weniger vollständiger Schuldennachlass einen Neuanfang, denn sie könnten ihre Schulden auf unabsehbare Zeit nur unter unzumutbaren Opfern begleichen. Das häufig gegen Schuldennachlässe angeführte *moral-hazard*-Argument ist in derartigen Fällen fehl am Platz – ganz abgesehen davon, dass es auch auf Banken und andere Kreditgeber wie den IWF anzuwenden wäre, welche die Krisen wie zuletzt in Asien durch eine leichtfertige Kreditvergabe oder falsche Ratschläge mitverschuldet haben.

3. Jeder Verzicht auf Schuldenforderungen ist grundsätzlich mit einer Armutskonditionalität zu verknüpfen, da sich nur so die daraus entstehenden Lasten für nicht verantwortliche Dritte ethisch rechtfertigen lassen.

Eine Ethik des Überlebens und der Verzicht auf Schuldenforderungen müssen mit einer Armutskonditionalität verknüpft werden. Schulden lassen sich bekanntlich nicht einfach streichen, sondern sie sind immer von irgend jemandem (Steuerzahler, Sparer) zu begleichen. Es ist daher ethisch nicht zu rechtfertigen, wenn breite Bevölkerungsschichten in den Gläubigerländern für Schulden einstehen sollen, mit denen die Reichen in armen Ländern ihren Luxus finanziert haben. Insofern ist mit jedem Schuldenverzicht ein Mechanismus zu verbinden, der garantiert, dass ein solcher Nachlass zu einem wesentlichen Teil tatsächlich den Armen und der breiten Bevölkerung in den Schuldenländern zugute kommt. Dies ist wohl der schwierigste und doch entscheidende Punkt bei allen Verhandlungen. Je größer die Bereitschaft der verschuldeten Länder zu entsprechenden Reformen ist und je entschlossener sie diese einleiten, umso großzügiger sollte die Entlastung ausfallen. Ebenso sollten demokratische Regierungen, die autoritäre Regime ablösen und deren hohe Schuldenlast übernehmen, zumindest eine echte Chance für eine verantwortungsvolle Politik erhalten.

4. Auch das Weltgemeinwohl erfordert einen erheblichen Schuldennachlass, zum einen weil sich nur so langfristig das Überleben der Menschheit sichern lässt, zum anderen um – nach dem Modell einer reziproken Konditionalität – bisher unentgeltliche Beiträge von Schuldnerländern zum Wohl aller Menschen zu honorieren. Dies liegt auch im Eigeninteresse der Industrieländer.

Ein erheblicher Nachlass der globalen Schuldenlast lässt sich auch vom Weltwohl her begründen. Drückende Schuldenlasten sind ein großes Hindernis für eine menschen- und umweltgerechte Entwicklung, die auf das Gemeinwohl der ganzen Menschheit, künftige Generationen eingeschlossen, ausgerichtet sein muss. Die globalen Herausforderungen und wachsende weltweite Interdependenzen machen neue institutionelle Formen globaler Solidarität noch notwendiger. Eine reziproke Konditionalität, also wechselseitige Selbstverpflichtungen der Industrie-, Transformations- und Entwicklungsländer, könnten zumindest den Dialog in diesem schwierigen Feld erleichtern.

Ein solche Politik würde auch den langfristigen Eigeninteressen der Industrieländer entsprechen. Die globalen Rückwirkungen der Zwangslage hochverschuldeter Länder bekommen nämlich zunehmend auch die Gläubigerländer zu spüren. So ist etwa die wachsende Zahl von Armutsflüchtlingen in die reichen Länder ist zu einem nicht geringen Teil eine Folge des wachsenden Nord-Süd- und West-Ost-Gefälles.

Entschuldung wäre aber auch eine Entwicklungspolitik im Sinn einer präventiven Sicherheitspolitik, denn ohne einen gewissen Ausgleich der wachsenden Kluft zwischen Reich und Arm dürfte es schwer sein, zunehmende, auch grenzüberschreitende Konflikte zu vermeiden.

B. Kriterien für die Verfahrensweise

5. Eine Streichung von Schulden ist nur als Ergebnis von Verhandlungen ethisch zulässig, wobei auch die Rechtmäßigkeit und Billigkeit der Schulden zu prüfen ist. Es ist ein Gebot der Gerechtigkeit, dass die Gläubiger keine Forderungen erheben, deren Erfüllung sie selbst erheblich behindern.

Schulden beruhen auf Abmachungen und Verträgen, die allen beteiligten Seiten Pflichten auferlegen, die zu erfüllen sind, jedenfalls wenn es sich um ethisch zulässige Verträge ohne Zwang handelt. Eine Reduzierung von Schuldenlasten ist darum nur auf der Grundlage von Verhandlungen ethisch zulässig. Wenn ein Land nicht mehr zahlungsfähig ist, hat es zwar das Recht, den Schuldendienst auszusetzen, es muss sich aber zugleich an seine Gläubiger wenden und um Aufschub bzw. Neuverhandlungen bitten. Eine Lösung von Schuldenproblemen lässt sich nämlich nur durch einen fairen Interessenausgleich auf dem Verhandlungsweg erreichen. Die Brandmarkung der jeweils anderen Seite als unmoralisch oder inkompetent verhindert dagegen tragfähige Ergebnisse.

In diesem Zusammenhang wäre es nicht nur ein Akt des guten Willens, sondern auch ein Zeichen der Fairness, wenn man die Rechtmäßigkeit und Billigkeit von Altschulden wie der Anhäufung zusätzlicher Schulden durch extreme Zinslasten durch neutrale Vermittler prüfen ließe, um gegebenenfalls eine Neubewertung vorzunehmen. Dies gilt etwa für Schulden aufgrund von Vereinbarungen, die durch einseitigen Druck zwischen ungleichen Partnern zustande gekommen sind, was dem Gebot der Vertragsgerechtigkeit widerspricht. Ähnliches gilt im Fall von Schulden aufgrund falscher Ratschläge durch Gläubiger.

Weiter ist es ein Gebot der Gerechtigkeit, keine unerfüllbaren Forderungen zu erheben, zumal wenn die Gläubiger selbst eine erhebliche Mitverantwortung tragen. So müssen die Industrieländer die Voraussetzungen dafür schaffen, dass ihre

Schuldner ihre Schulden auch zurückzahlen können. Wenn sie dies durch Handelshindernisse nur sehr bedingt ermöglichen, dann sind auch ihre Forderungen ethisch nur sehr bedingt gerechtfertigt. So ist etwa eine völlige Rückzahlung aller Schulden mit Zinsen der hochverschuldeten Länder mittleren Einkommens kaum vorstellbar, da die Schuldnerländer dazu hohe Leistungsbilanzüberschüsse erzielen müssten, und zwar vor allem im Handel mit den Gläubigerländern selbst, wozu diese angesichts ihrer eigenen Probleme etwa im Agrarbereich oder mit der Arbeitslosigkeit schwerlich bereit sein werden.

6. Da die Schuldnerländer fast immer eine erhebliche Verantwortung für ihre Schuldenlast trifft, müssen sie auch die Folgen im Rahmen ihrer Möglichkeiten mittragen. Die entsprechenden Bedingungen, nicht zuletzt die Armutskonditionalität, lassen sich nur in Einzelverhandlungen sachgerecht festlegen.

Die Schuldnerländer tragen eine erhebliche Mitverantwortung, in vielen Fällen sogar die Hauptverantwortung für ihre Finanzprobleme. Für eine falsche Wirtschafts- und Finanzpolitik, unrealistische Wachstumsprogramme, Fehlinvestitionen, Rüstungsimporte, unrentable Prestigeprojekte, Kapitalflucht und Korruption sind hauptsächlich die hochverschuldeten Länder selbst bzw. – genauer gesagt – ihre Staatseliten und die von ihnen kooptierten Gruppen verantwortlich.

Sie müssen daher im Rahmen ihrer Möglichkeiten auch für die Folgen dieses Fehlverhaltens einstehen. Diese Tatsache spricht gegen einen generellen und unterschiedslosen Schuldenerlass. Sie ist außerdem das maßgebliche ethische Argument für das Prinzip der Einzelfallverhandlungen. Es würde jeder Gerechtigkeit widersprechen und zu einer unverantwortlichen Politik in Zukunft einladen, wenn man eine solche Misswirtschaft sozusagen nachträglich belohnen würde. Insoweit ist das *moral-hazard*-Argument zweifellos richtig. Außerdem würden damit die auf jeden Fall anfallenden Kosten auf die oft in bescheidenen Verhältnissen lebende Bevölkerung in den Geberländern abgewälzt. Aus diesem Grund sind entsprechend den oben genannten Prinzipien mit jedem einzelnen Land maßgeschneiderte Lösungen zu suchen und auszuhandeln. Aus dem gleichen Grund ist es gerechtfertigt, Entlastungen an Bedingungen wie Armutsorientierung und Strukturreformen zu knüpfen.

7. Da die Gläubiger, Länder wie Privatbanken und internationale Finanzorganisationen, Mitverantwortung für die Schuldenkrise tragen, sind sie auch aus diesem Grund zu Schuldennachlässen verpflichtet.

Die Kreditgeber, Gläubigerländer wie Privatbanken, aber auch internationale Organisationen, besonders im Finanzbereich, sind für die Schuldenkrise in nicht geringem Maße mitverantwortlich. Dabei sind allgemeine strukturelle Ursachen, denen vor allem kleinere Schuldnerländer weithin hilflos ausgeliefert sind, und individuelles Fehlverhalten oder Versagen zu unterscheiden, auch wenn beide Aspekte verflochten sind. Dies ist ein wichtiger Grund, warum es ein Gebot der Gerechtigkeit ist, dass die Gläubiger auch einen Teil der Lasten übernehmen.

Was die strukturellen Ursachen betrifft, so sind die Verschuldungsprobleme wesentlich mitverursacht durch ein Weltwirtschafts- und Weltfinanzsystem, das von den Industrieländern und ihren Interessen beherrscht wird und von dem die Entwicklungsländer, wenn auch in sehr unterschiedlichem Maß, abhängig sind.

Seine Strukturen und Mechanismen haben sich aufgrund verschiedener Entwicklungen seit Beginn der siebziger Jahre höchst ungünstig auf die Länder der Dritten Welt ausgewirkt und ihre eigenen Fehlentscheidungen verstärkt. Es gibt aber auch neuere Entwicklungen, die sich ähnlich ungünstig auswirken. Hier sind vor allem die volatilen internationalen Finanzmärkte zu nennen, die durchaus hausgemachte Probleme in kurzer Zeit enorm verschärfen können, wie die Krisen in Ostasien, Russland und Lateinamerika gezeigt haben.

Hinter all diesen Entwicklungen steht ein harter wirtschaftlicher Wettbewerb der Industrieländer, die sich nicht oder kaum um die teilweise verheerenden Auswirkungen ihrer internen Politik auf die Länder des Südens kümmern und so ihre Umschuldungsergebnisse und Entwicklungshilfeleistungen oft selbst zunichte machen. Die Schuldenkrise ist daher primär Ausdruck und nicht Ursache der Störanfälligkeit der Weltwirtschaft.

8. Die Strukturanpassungspolitik des IWF ist insofern gerechtfertigt und sogar notwendig, als sie dazu beiträgt, dass die Schuldnerländer ihre wirtschaftliche wie soziale Handlungsfähigkeit wiedergewinnen. Die erforderlichen Maßnahmen müssen allerdings politisch zumutbar, sozial- und umweltverträglich sowie entwicklungs-fördernd sein. Auflagen, die im Widerspruch zur Ethik des Überlebens stehen, lassen sich ethisch nie rechtfertigen.

Ziel aller Um- und Entschuldungen muss es stets sein, den jeweiligen Ländern und vor allem den dortigen Menschen eine Chance zu bieten, Wirtschaft und Finanzen in Ordnung zu bringen und das vorhandene Entwicklungspotenzial produktiv zu nutzen. Ohne diese Voraussetzung ist keine armenorientierte Entwicklungspolitik möglich. Unvermeidliche Schuldenverzichte dürfen sich also nicht in reiner Nothilfe erschöpfen, sondern müssen mit wirtschaftlichen und sozialen Reformen verbunden werden. Um aber Wirtschaften langfristig auf eine gesunde Basis zu stellen, sind Strukturanpassungen in den Schuldnerländern unerlässlich, auch wenn diese immer schmerzhaft sein werden.

Die von den Gläubigerländern verlangte Auflagenpolitik des IWF ist sicher nicht einfach das Ergebnis bösen Willens oder blanker Willkür. Es gibt gute makro-ökonomische und finanztechnische Gründe für sie. Umgekehrt sollte man aber nicht verschweigen, dass auch der IWF bzw. seine hauptsächlichsten Geldgeber Eigeninteressen haben und die Ratschläge des IWF keineswegs immer richtig waren. Die Folgen dieser Auflagenpolitik in vielen Ländern zeigen jedenfalls, dass Strukturanpassungen, so unverzichtbar sie grundsätzlich sind, auch kontraproduktiv sein können, wenn sie, statt die Entwicklung zu fördern, das Gegenteil bewirken. Umstritten ist darum weniger die Notwendigkeit solcher Reformen als ihre konkrete Ausgestaltung.

Wirtschafts- und finanzpolitisch kann man der bisherigen Politik nicht den Vorwurf ersparen, dass sie oft nur die kurzfristige Zahlungsfähigkeit der Schuldner gesichert, aber zu keiner wirklich dauerhaften Entschuldung geführt hat. Unter entwicklungs- und umweltpolitischer Rücksicht steht das bisherige Schuldenmanagement häufig in offenem Widerspruch zu den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung und verschärft damit die großen globalen Probleme. Es entzieht den Entwicklungsländern nicht nur dringend benötigte Ressourcen und verleitet sie zu ökologischem Raubbau, sondern

verhindert so auch Eigenanstrengungen, ohne die jede „Hilfe zur Selbsthilfe“ scheitern muss.

C. Präventive Maßnahmen

9. Ohne eine Weltordnungspolitik, welche den Transformations- und Entwicklungsländer eine größere Rolle in den internationalen Institutionen einräumt und ihre besonderen Interessen mehr berücksichtigt, werden Schuldenkrisen ein Dauerproblem bleiben. Dies verlangt auf Seiten der Industrieländer interne Reformen, nicht zuletzt durch eine angepasste Vergabe der Entwicklungshilfe.

Alle Reformen in den Schuldnerländern werden freilich wenig bewirken, wenn nicht parallel dazu weitreichende Strukturreformen des Weltwirtschafts- und Weltfinanzsystems eingeleitet werden mit dem Ziel, den Entwicklungsländern mehr Rechte als bisher einzuräumen und wenigstens erste Schritte auf dem Weg hin zu einer globalen Strukturpolitik in Angriff zu nehmen. Andernfalls besteht die Gefahr einer Abkoppelung strategisch weniger wichtiger und wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Staaten von der Weltwirtschaft. Dazu bedarf es einer mehr als überfälligen Reform der internationalen Handels- und Finanzorganisationen im Rahmen der Vereinten Nationen.

Ein wichtiger Beitrag hierzu wären ethisch begründete Regelungen für die Vergabe wie für die Annahme von Krediten. Manche Aufgaben lassen sich regional dezentralisieren. Eine demokratischere Stimmverteilung im IWF würde den Schuldnerländern die Möglichkeit bieten, sich aktiver an den Entscheidungsprozessen zu beteiligen und ihre eigenen Vorstellungen zur Strukturanpassung besser zur Geltung zu bringen. Eine Trennung von Berater- und Überwacherefunktion bei der Durchführung der IWF-Auflagen würde deren Akzeptanz und Durchsetzbarkeit erhöhen.

Mit anderen Worten, die Länder des Nordens müssen einen diesen Zielen angepassten globalen Ordnungsrahmen schaffen und die Entwicklungspolitik zu einer Querschnittsaufgabe ihrer Politik machen. Darüber hinaus sollten sie künftig ihre öffentliche Entwicklungshilfe an die ärmsten Länder möglichst nur noch als nicht rückzahlbare Zuschüsse vergeben. Auch die Hilfe für Länder mittleren Einkommens sollte möglichst konzessionär und armenorientiert sein. Sonstiger Kreditbedarf kann weitgehend der Privatwirtschaft überlassen werden.

10. Im Hinblick auf künftige Schuldenkrisen, die auch eine optimale Politik nie ganz vermeiden kann, sind völkerrechtliche Regeln zu schaffen, vor allem ein internationales Vergleichsverfahren mit einer Art Pfändungsschutz und Grundsätze für eine faire und transparente Verfahrensweise bei Verhandlungen.

Da die Schuldenprobleme bisher keineswegs dauerhaft gelöst sind, da überdies künftige Schuldenkrisen aufgrund ungünstiger Entwicklungen nie ganz ausgeschlossen werden können, bedarf es auch präventiver Maßnahmen im internationalen Finanzsystem, um die Folgen solcher Risiken auf ein Mindestmaß zu beschränken. Mit anderen Worten, selbst wenn alle angesprochenen Reformen verwirklicht würden und größte Vorsicht walten ließe, würde es weiterhin nicht kalkulierbare Risikofaktoren geben. Für solche Fälle sollte durch institutionelle, möglichst völkerrechtlich abgesicherte Regeln Vorsorge getroffen werden, um

schnell und wirksam reagieren und so eine neue, lang andauernde Schuldenkrise vermeiden zu können.

Besonders wichtig ist die Schaffung eines international anerkannten Vergleichsverfahrens mit dem Ziel, Grundgedanken des Konkurs- und Vergleichsrechtes sowie des Pfändungsschutzes auch in die internationalen Rechtsbeziehungen aufzunehmen. Das Völkerrecht könnte so besser die Schutzfunktion erfüllen, welche die Rechtsordnung gerade für die Schwachen hat. Solche Regeln würden mehr Transparenz und Akzeptanz bei allen Beteiligten schaffen. Auf dieser Grundlage wären dann jeweils Einzelfallverhandlungen zu führen.

Die Schuldenkrise ist ein globales Problem mit vielfältigen Auswirkungen auf fast alle Nord-Süd- und West-Ost-Beziehungen und auf die Lösung globaler Probleme, vor allem den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen. Sie ist kein isolierter Störfall der Weltwirtschaft, sondern Symptom der strukturellen Unzulänglichkeiten und letztlich der Ungerechtigkeit der gegenwärtigen Weltwirtschaftsordnung mit ihrer asymmetrischen Machtkonstellation. Die mit vereinten Kräften zustande gekommene Entschärfung der Schuldenkrise ist ein kleines Zeichen der Hoffnung in einer immer mehr zusammenwachsenden Welt. Dies darf jedoch nicht Anlass zur Selbstzufriedenheit sein, denn für viele für die ärmsten Länder sowie besonders die Armen in zahlreichen Ländern bedeutet sie noch immer eine unerträgliche Last.

Vortrag bei der Fachtagung „Die Schuldenkrise als ethische und politische Herausforderung am Beispiel Ecuadors“ des Forschungs- und Studienprojekts der Rottendorf-Stiftung an der Hochschule für Philosophie und der Bischöflichen Aktion Adveniat am 9.12.2000 in München.

Eine ausführliche Fassung findet sich unter dem Titel „Ethische Kriterien zur Beurteilung von Lösungsansätzen zur Überwindung der Schuldenkrise“, in: M. Dabrowski u.a. (Hg.): Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise, Berlin 2000, 55-77.