

Johannes Müller SJ

Internationale Schuldenkrise

Kirchliche Stellungnahmen zur ethischen Dimension

Seit August 1982, als Mexiko seiner hohen Schuldenlast nicht länger gewachsen war und seine Zahlungsunfähigkeit erklärte, ist von einer internationalen Schuldenkrise die Rede. Das Ausmaß dieser Krise zeigte sich in den folgenden Jahren, als immer mehr Entwicklungsländer in eine ähnliche Situation kamen. Seitdem ist dieses Problem ein Dauerthema internationaler Finanz- und Entwicklungspolitik, auch wenn es gegenwärtig weniger öffentliche Aufmerksamkeit erfährt.

Seit 1982 gibt es auch ein internationales Krisenmanagement, das bisher insofern erfolgreich war, als es die damals reale Gefahr eines Zusammenbruchs des internationalen Finanzsystems abwenden konnte und den Ländern der Dritten Welt immer wieder – wenn meist auch nur vorübergehend – zur Zahlungsfähigkeit verhalf. Andererseits versagte dieses Krisenmanagement, da seine Maßnahmen weithin zu Lasten der Entwicklungsländer gingen, was zur Verelendung der Armen in diesen Ländern führte. Sogenannte „Brotrevolten“ mit Hunderten von Todesopfern in vielen dieser Länder sind unübersehbarer Ausdruck dieser Notlage¹.

Diese Tatsache zeigt, wie sehr die Nord-Süd-Beziehungen und damit auch die internationale Verschuldung nicht nur ein wirtschaftliches, sondern auch ein ethisches Problem darstellen. Es ist daher nicht überraschend, daß sich die christlichen Kirchen wiederholt zu dieser drängenden Frage geäußert haben. Im folgenden sollen die wichtigsten Aussagen dieser Stellungnahmen im Rahmen eines systematischen Überblicks über Ursachen, Folgen und Lösungsvorschläge zur weltweiten Verschuldungsproblematik vorgestellt und kritisch gewürdigt werden.

Wichtige kirchliche Stellungnahmen

In den letzten Jahren gab es eine kaum mehr überschaubare Zahl kirchlicher Dokumente zur Verschuldung, was die Dringlichkeit dieses Problems zeigt. Eine ökumenische Studie zählte bis Ende September 1987 mehr als 250 Stellungnahmen von Bischofskonferenzen, einzelnen Bischöfen und ortskirchlichen Gruppen².

Weltweite Aufmerksamkeit fand die Erklärung der Päpstlichen Kommission *Justitia et Pax*: „Im Dienste der menschlichen Gemeinschaft. Ein ethischer Ansatz zur Überwindung der internationalen Schuldenkrise“ vom 27. Januar 1987 (JP)³. Sie ist um eine sehr ausgleichende Sicht bemüht, was ihrer Akzeptanz zugute kam, aber auch eine gewisse Unbestimmtheit zur Folge hat. Ein Hinweis auf das Schuldenproblem findet sich auch in der Sozialenzyklika „*Sollicitudo Rei Socialis*“ Johannes Pauls II. (SRS 19)⁴.

In der Bundesrepublik meldet sich seit vielen Jahren die ökumenische Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) mit Stellungnahmen zu diesem Problemkreis zu Wort, meist aus Anlaß öffentlicher Anhörungen des Bundestagsausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit⁵. Dabei versteht sich die GKKE ausdrücklich als Sprecher der Partnerkirchen und der Ärmsten in den Ländern der Dritten Welt. Die wichtige und sehr positive Funktion dieser Konferenz, katholischerseits von *Justitia et Pax* vertreten, ist leider auch in der kirchlichen Öffentlichkeit wenig bekannt.

Die Jahresversammlung von IWF (Internationaler Währungsfonds) und Weltbankgruppe im September 1988 in Westberlin war Anlaß für die Erklärungen der Kommission Weltkirche der Deutschen Bischofskonferenz „Die internationale Schuldenkrise – eine ethische Herausforderung“ (KW)⁶ und der Kammer der EKD für Kirchlichen Entwicklungsdienst: „Bewältigung der Schuldenkrise – Prüfstein der Nord-Süd-Beziehungen“ (EKD)⁷. Beide zeichnen sich durch sachliche Analyse und klare Gedankenführung aus und versuchen, die spezifische Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland herauszuarbeiten.

Die internationale Schuldenkrise als finanztechnisches Problem

Die Gesamtschuldenlast der Entwicklungsländer hat sich seit Anfang der siebziger Jahre verzehnfacht und liegt seit 1987 ziemlich konstant bei ungefähr 1300 Milliarden Dollar. Für ihren Schuldendienst (Zins- und Tilgungszahlungen) mußten sie 1989 171 Milliarden Dollar aufbringen, davon 91 Milliarden nur für Zinsen⁸. Hiervon abweichende Zahlen erklären sich daraus, daß nicht immer alle Schuldnerländer und Schuldenarten berücksichtigt sind.

Aussagekräftiger als diese absoluten Zahlen sind sogenannte *Schuldenkennzahlen*, welche die Schulden zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes in Bezug setzen. So liegt zum Beispiel die Schuldendienstquote (Schuldendienst im Verhältnis zu Exporterlösen) in den meisten hochverschuldeten Ländern bei mindestens 40 Prozent. Selbst zahlungsfähige Länder wie Indonesien mit Auslandsschulden von 55 Milliarden Dollar verwenden mehr als 30 Prozent ihres Staatshaushalts für den Schuldendienst. Eine wichtige Rolle spielt dabei die von Land zu Land sehr verschiedene Schuldenstruktur. Je nachdem, ob es sich um

günstige Kredite aus öffentlicher Entwicklungshilfe oder aber private Kredite zu Marktbedingungen handelt, unterscheiden sich Zinssätze, Freijahre und Laufzeiten ganz erheblich.

Die damit verbundene Belastung ist kaum mehr verkraftbar. So haben sich etwa allein die langfristigen Schulden der Entwicklungsländer in den Jahren 1980 bis 1986 von 430 auf 775 Milliarden Dollar fast verdoppelt, obwohl sie im gleichen Zeitraum 658 Milliarden Dollar für ihren Schuldendienst aufbrachten⁹. All dies hat dazu geführt, daß immer mehr Länder der Dritten Welt seit 1983 per Saldo mehr Geld in die Industrieländer transferieren als umgekehrt. In einer besonders kritischen Lage befinden sich Lateinamerika und die allerärmsten Länder, vor allem die Länder Afrikas südlich der Sahara.

Die enorme Zunahme der Verschuldung in den letzten fünfzehn Jahren hat finanztechnisch eine einfache Ursache. Wenn ein Land mehr importiert als exportiert, sei es für lebensnotwendige, entwicklungsbedingte oder auch fragwürdige Güter (Rüstungsimporte), oder wenn es Investitionen über das eigene Sparvermögen hinaus tätigen will, dann entsteht eine Devisen- bzw. Sparlücke. In diesem Fall muß es Kredite aufnehmen, dafür Zinsen zahlen und nach einer bestimmten Zeit die Schulden tilgen.

All dies schlägt sich in der *Zahlungsbilanz* nieder, die sich aus Leistungsbilanz und Kapitalbilanz zusammensetzt. Während erstere die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (Außenhandel) widerspiegelt, gibt letztere Auskunft über Schuldenstand und Privatinvestitionen. Jedes verschuldete Land muß daher, wenn es nicht eines Tages zahlungsunfähig werden will, versuchen, durch eine positive Leistungsbilanz die Mittel für die Tilgung seiner Schulden aufzubringen. Andernfalls verliert es seine Kreditwürdigkeit und ist dem Wohlwollen seiner Gläubiger ausgeliefert¹⁰.

In diesem Fall muß es sich an die Gläubiger wenden und um ein *Umschuldungsverfahren* bitten, um neue Kredite zu erhalten¹¹. Die damit verbundenen, für jedes Land getrennten (case by case) Verhandlungen finden in der Regel parallel auf drei Ebenen statt. Wichtigstes Teilstück ist ein Abkommen mit dem IWF, was immer voraussetzt, daß sich das Schuldnerland in einer Absichtserklärung (letter of intent) zu *Strukturanpassungsmaßnahmen* verpflichtet, wie vor allem Abwertung der Währung, Inflationsbekämpfung, Abbau von Staats- und damit Sozialausgaben, marktwirtschaftliche Reformen und Exportförderung. Diese Maßnahmen sollen kurzfristig seine Zahlungsfähigkeit und längerfristig seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wiederherstellen. Verbunden damit ist die Zusage von IWF-Krediten. Gleichzeitig finden Verhandlungen statt über Umschuldungen und neue Kredite mit den Regierungen der Gläubigerländer (Pariser Club) und den privaten Gläubigern, in der Regel vertreten durch ein Bankenkonsortium (Londoner Club). Meist sind damit Umschuldungsgebühren und Strafzinsen verbunden.

Politische Ursachen der Verschuldung

So bedeutsam diese finanztechnischen Aspekte sind, noch wichtiger sind die komplexen, eng miteinander verwobenen politischen Ursachen der Verschuldung, die eine sehr differenzierte Betrachtungsweise verlangen, wie alle kirchlichen Dokumente zu Recht hervorheben. Dabei lassen sich *interne Ursachen* in den Entwicklungsländern selbst und externe globale Ursachen unterscheiden.

Nur etwa 50 von mehr als 120 Entwicklungsländern mußten in den achtziger Jahren Umschuldungen vornehmen. Dies ist zumindest auch eine Folge ihrer sehr unterschiedlichen Schuldenpolitik. Für eine falsche Wirtschafts- und Finanzpolitik, unrealistische Wachstumsprogramme, entwicklungspolitische Fehlentscheidungen, unrentable Prestigeprojekte, Kapitalflucht und Korruption sind hauptsächlich die hochverschuldeten Länder selbst bzw. ihre Staatseliten verantwortlich. Diese Mitschuld spricht gegen eine einseitige Kündigung ihrer Verbindlichkeiten wie auch gegen einen unterschiedslosen Schuldenerlaß.

Die Schuldenkrise ist freilich wesentlich mitverursacht durch ein ungerechtes *Weltwirtschafts- und Weltfinanzsystem*, von dem die einzelnen Länder in sehr ungleichem Maß abhängig sind und das von den Industrieländern dominiert wird. Seine Strukturen haben sich aufgrund verschiedener Entwicklungen der achtziger Jahre höchst ungünstig auf die Entwicklungsländer ausgewirkt und ihre internen Fehlentscheidungen erheblich verstärkt.

Extreme Schwankungen der Ölpreise und der drastische Verfall der Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt hatten vor allem für die ärmsten Länder verheerende Folgen. Mit sinkenden Exporterlösen mußten sie steigende Importpreise bezahlen, was zu einer generellen Verschlechterung des Austauschverhältnisses zwischen Export- und Importpreisen (terms of trade) führte. Gleichzeitig errichteten die Industrieländer wegen eigener Wirtschaftsprobleme wachsende Handelschranken (Protektionismus), besonders gegen verarbeitete Importgüter aus der Dritten Welt. Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft und das Welttextilabkommen sind zwei besonders unrühmliche Beispiele. Mitverantwortlich sind die Industrieländer auch für Waffenexporte in teils schon hochverschuldete Länder, die sie bestenfalls verbal verurteilten.

Die durch den Ölpreisanstieg ausgelöste „Geldschwemme“ der siebziger Jahre führte auf dem internationalen Kapitalmarkt zu scharfer Konkurrenz unter den Banken und verleitete viele von ihnen zu einer unsoliden Geschäftspolitik, einer „Politik des leichten Geldes“. Sie drängten die Entwicklungsländer geradezu in Schulden, indem sie auch risikoreiche und sinnlose Projekte ohne übliche Sicherheiten finanzierten.

Als Anfang der achtziger Jahre die Vereinigten Staaten ihr – infolge von Rüstungsausgaben – hohes Haushaltsdefizit durch Kreditaufnahme deckten, führte dies zu extrem hohen internationalen Zinssätzen. Dies mußten einmal mehr die

Entwicklungsländer mit hohen Schuldzinsen und Kapitalabflüssen bezahlen. Es steht zu befürchten, daß die Politik der Bundesrepublik, die „Kosten der Einheit“ durch Staatsverschuldung statt Steuern zu finanzieren, sowie die Kosten des Golfkriegs ähnliche Folgen haben werden. Ein Anstieg des internationalen Zinsniveaus um nur zwei Prozent, wie ihn die Weltbank prognostiziert, würde aber die gesamte Schuldenentlastung der Entwicklungsländer durch Umschuldungen von 30 bis 35 Milliarden Dollar im Jahr 1990 zunichte machen¹².

Hinter diesen Entwicklungen steht „ein zügelloser technologischer und wirtschaftlicher Wettbewerb, der immer mehr einem erbarmungslosen Krieg gleicht, in dem man sich nicht um die zerstörenden Auswirkungen auf die Schwächsten kümmert“ (JP 18). Die Schuldenkrise ist daher Ausdruck und nicht Ursache der Störanfälligkeit der Weltwirtschaft.

Scheitern des bisherigen Schuldenkrisenmanagements

Die anfangs mit der Schuldenkrise verbundenen Risiken für das internationale Finanzsystem und die Industrieländer gelten heute als gering. Sehr viel härter betroffen waren von Anfang an die Entwicklungsländer, die fast ausnahmslos zu harten Sparmaßnahmen gezwungen waren, Hauptkritikpunkt aller kirchlichen Erklärungen. Sichtbarster Ausdruck dessen ist die vom IWF auferlegte Sanierungspolitik mit ihren einschneidenden Anpassungsmaßnahmen¹³.

Diese Sparpolitik löste fast immer Rezessionen mit verheerenden wirtschaftlichen Kettenreaktionen aus: Nichtauslastung von Produktionskapazitäten, Versorgungsengpässe, Arbeitslosigkeit, Verzicht auf Entwicklungsprojekte, einseitige Exportorientierung, Kapitalabfluß und ökologischer Raubbau. Dies wiederum hatte schwerwiegende soziale Auswirkungen, denn die Hauptlast von Arbeitslosigkeit und sinkenden Einkommen hatten die Armen zu tragen und mit wachsender Verelendung zu bezahlen. Die gleichzeitige Kürzung schon geringer Sozialleistungen verschärfte die bestehenden sozialen Klüfte. All dies konnte politisch nicht ohne Folgen bleiben. Die Regierungen der betroffenen Länder hatten immer weniger innenpolitischen Spielraum und mußten auf geplante Entwicklungsvorhaben verzichten. Daraus erwuchs ein Gefühl nationaler Demütigung und kollektiver Hoffnungslosigkeit, das ein gefährliches Konfliktpotential schuf, noch schwache Demokratien gefährdete und totalitäre Tendenzen förderte. Sinkende Reallöhne bei rapid steigenden Preisen für Grundnahrungsmittel und öffentlichen Verkehr lösten in vielen Ländern „Brotrevolten“ aus, die unter zahlreichen Todesopfern blutig niedergeschlagen wurden.

Die Rückwirkungen dieser rigorosen Sparpolitik bekommen zunehmend auch die Gläubigerländer zu spüren. Die bedrohliche Umweltzerstörung in der Dritten Welt, besonders die Abholzung tropischer Regenwälder, ist zu einem guten

Teil Folge der Notlage verarmter und landloser Bauern sowie des Schuldendrucks, den die Schuldnerländer durch den Export devisenträchtiger Hölzer zu vermindern suchen. Ähnliches gilt für das Drogenproblem. All dies löst nicht nur in der Dritten Welt gewaltsame Konflikte aus, sondern bedroht auch den Weltfrieden.

Die vor allem von den Industrieländern verlangte Auflagenpolitik des IWF ist sicher nicht einfach das Ergebnis bösen Willens oder blanker Willkür. Es gibt vielmehr manche gute makroökonomische und finanztechnische Gründe für sie. Wie aber die Folgen dieser Politik immer deutlicher zeigen, „hat sich das Instrument, das bestimmt war, die Entwicklung voranzutreiben, in einen *Mechanismus* verwandelt, der das *Gegenteil* bewirkt“ (SRS 19). Trotz mancher Korrekturen in den letzten Jahren ist das Schuldenproblem nach wie vor ungelöst, und die Notlage der Entwicklungsländer hat sich eher verschärft¹⁴.

Wirtschafts- und finanzpolitisch ist dieser Politik der Vorwurf zu machen, daß sie nur die kurzfristige Zahlungsfähigkeit der Schuldner sicherte, mit dem Ergebnis, daß die meisten dieser Länder in immer kürzeren Abständen neue Umschuldungen brauchten. Auch das lange verfolgte Konzept „Wachstum mit Schulden“ bietet keinen Ausweg, nachdem inzwischen unbestreitbar ist, daß viele Schuldnerländer „nicht in einer vorübergehenden Liquiditätskrise, sondern in einer Krise ihrer Zahlungsfähigkeit (Solvenzkrise) schlechthin“ (EKD 11) stehen, die sich nur durch Abbau der Grundschulden bewältigen läßt. Eine theoretische Modellrechnung zeigt, daß der Schuldenberg nur unter völlig unrealistischen Annahmen jemals abgebaut werden kann¹⁵. Das Scheitern dieser Politik ist wesentlich darauf zurückzuführen, daß sie die Lasten zwischen reichen und armen Ländern sehr ungerecht verteilte, indem sie einseitig schuldenorientiert war und die Privatbanken ungenügend in die Pflicht nahm.

Unter entwicklungspolitischer Rücksicht ist dem bisherigen Schuldenkrisenmanagement vorzuwerfen, daß es „zu einer Bremse geworden (ist), in gewissen Fällen sogar zur Ursache einer *verschärften Unterentwicklung*“ (SRS 19). Es entzog den Entwicklungsländern nicht nur dringend notwendige Ressourcen, sondern verhinderte auch Eigenleistungen, ohne die jede „Hilfe zur Selbsthilfe“ scheitern muß. Die Hauptlast hatten die Ärmsten zu tragen, die am wenigsten verantwortlich sind. Angesichts wachsender weltweiter Interdependenzen schadet sie aber auch den wohlverstandenen Eigeninteressen der Industrieländer, wie das wachsende Problem der Armutsflüchtlinge zeigt.

Ethische Gesichtspunkte zur Verschuldung

Angesichts der Ursachen und Folgen des Schuldenproblems, die auch die kirchlichen Erklärungen mehr oder weniger ausführlich entfalten, „bedarf es ei-

nes Ansatzes, der über finanztechnische und ökonomistisch verengte Lösungen hinausgeht“ (EKD 4). Für alle politischen Entscheidungen gilt „die ethische Grundforderung ..., neue Wege zu suchen, die auf den bisherigen Maßnahmen aufbauen, über sie aber qualitativ und quantitativ hinausgehen“ (KW 18). Daraus leiten die Kirchen ihre *Mitzuständigkeit* für dieses Problem ab. Ihr Selbstverständnis verpflichtet sie, ethische Kriterien vorzulegen und an das Gewissen der Verantwortlichen zu appellieren, „ohne jedoch Aktionsprogramme vorzuschlagen, da dies außerhalb ihrer Zuständigkeit liegt“ (JP 9). Als Anwälte der Armen und Stimme ihrer Partnerkirchen in der Dritten Welt wollen sie dazu beitragen, einen sich breitmachenden Fatalismus und Ohnmachtsgefühle unter den Menschen und Völkern zu überwinden und den Ärmsten Hoffnung und Zuversicht zurückzugeben.

Im Mittelpunkt aller kirchlichen Erklärungen stehen daher *ethische Leitlinien*, die folgende Grundsätze umfassen:

1. Ausgangspunkt ist die *allen Menschen gemeinsame Würde* und die darin wurzelnde „Gleichheit der Würde aller Völker“ (JP 11). Dieser Würde entspricht das Ziel umfassender und ganzheitlicher Entwicklung, auf die alle Menschen Anspruch haben. Besonderen Schutz müssen die am härtesten betroffenen Menschen und Völker erhalten.

2. Eine solche Entwicklung ist dem Gemeinwohl der ganzen Menschheit verpflichtet und verlangt daher *weltweite Solidarität*, die Vorrang vor wirtschaftlichen Zielen und nationaler Wirtschaftspolitik haben muß. Es gilt der Grundsatz, „daß die Wirtschaftsstrukturen und Finanzmechanismen dem Menschen dienen sollen und nicht umgekehrt“ (JP 5). Wachsende internationale Interdependenzen machen neue Formen der Solidarität immer dringlicher.

3. An die Stelle von Einzelinteressen und kollektivem Egoismus muß darum die *Zusammenarbeit und Teilhabe* aller treten, was den Dialog über gemeinsame Lösungen und das konkrete Bemühen, Vertrauen zwischen allen Beteiligten aufzubauen, voraussetzt.

4. Alle müssen ihre Mitverantwortung für die gegenwärtige Krise anerkennen und ihre gegenseitigen *Rechte und Pflichten* beachten. Daher sind bestehende Verträge einzuhalten und einseitiger Schuldenboykott abzulehnen. Obwohl Anstrengungen und Opfer gemeinsam getragen werden müssen, gibt es doch eine abgestufte, „größere Verantwortung der reichen Länder“ (KW 22). Darum ist auf der Grundlage des Vergleichsprinzips „eine gerechte, die prioritären Bedürfnisse der ärmsten Völker berücksichtigende Verteilung der Last der Anpassung und der notwendigen Opfer“ (JP 12) zu suchen.

5. Es ist ein Gebot der *Gerechtigkeit*, keine unerfüllbaren Forderungen zu erheben; „auch wenn sie rechtmäßig sind, können solche Forderungen ungerechtfertigt sein“ (JP 13). Dasselbe gilt für ungerechte Schulden, die durch Vereinbarungen zwischen völlig ungleichen Partnern zustande kamen und daher dem Ge-

bot der Vertragsgerechtigkeit widersprechen¹⁶. „Ein notwendiger Schritt ist darum eine Neubewertung der Schulden“ (EKD 11).

6. Eine *Ethik des Überlebens* gebietet, daß elementare Grundbedürfnisse, besonders im Fall höchster Not, grundlegende Entwicklungserfordernisse und die Interessen künftiger Generationen in jedem Fall Vorrang haben, denn „keine Regierung kann moralisch gesehen von einem Volk Entbehrungen verlangen, die mit der Würde des Menschen unvereinbar sind“ (JP 4). Ebenso wenig dürfen Schulden bedient werden, wenn der Preis dafür die Abwürgung der Wirtschaft eines Landes ist. Notwendige Sofortmaßnahmen dürfen sich jedoch nicht in reiner Nothilfe erschöpfen, sondern müssen mit langfristigen wirtschaftlichen und sozialen Reformen verbunden werden. Wer diesen Überlegungen nicht folgen kann, sollte zumindest das Gebot der Barmherzigkeit gelten lassen.

Einige kirchliche Erklärungen gehen über diese primär ethische Sichtweise hinaus und versuchen, das Schuldenproblem *biblisch und theologisch* zu reflektieren. Sie fordern eine zumindest teilweise Schuldenamnestie, meist unter Hinweis auf das „alttestamentliche Ordnungsmodell des Erlaßjahres“ (Lev 25; Dtn 15), das dem Ziel diene, „die Ausbreitung und Verfestigung struktureller Armut zu verhindern“ (EKD 4). Manche verweisen auch auf neutestamentliche Texte zur Vergebung von Schuld (Mt 6, 12; 18, 23 f.; Lk 4, 19)¹⁷.

Die Tatsache, daß die gegenwärtige Schuldenpolitik hauptsächlich zu Lasten der Ärmsten geht, ist auf dem Hintergrund dieser Kriterien ein Skandal. Alle kirchlichen Dokumente halten daher weitreichende institutionelle Reformen und Verhaltensänderungen für dringlich geboten. Entsprechend ihres jeweiligen Handlungsspielraums müssen vor allem die kollektiven *Hauptakteure* Verantwortung übernehmen. Im einzelnen angesprochen werden Industrie- und Entwicklungsländer (Parlament und Regierung, Unternehmer und Gewerkschaften), Gläubiger- und Schuldnerländer, internationale Handelsbanken und transnationale Unternehmen sowie die multilateralen Finanzorganisationen (Weltbank, IWF). Eine spezifische Aufgabe haben auch die Kirchen zu erfüllen. Schließlich sind alle Bevölkerungsschichten in angemessener Weise zu beteiligen, da ohne ihr Mitwirken alle Reformen zum Scheitern verurteilt sind.

Nicht weniger wichtig sind Auswahl, Bildung und Einstellung jener Personen, die beruflich an der Lösung der Schuldenprobleme beteiligt sind, besonders der Verantwortlichen in den Entwicklungsländern. Sie sollten bestimmte menschliche Qualitäten und Eigenschaften haben, so zum Beispiel Erfahrung im Umgang mit Menschen und ihren Interessen, moralischen Mut zur Wahrheit, Zivilcourage, Sachverstand, Uneigennützigkeit, Aufgeschlossenheit für andere Kulturen, Einfallsreichtum und einen glaubwürdigen Lebensstil. Nur auf diesem Weg nämlich kann das für die Lösung der zahlreichen Probleme notwendige gegenseitige Vertrauen entstehen.

Handlungsorientierungen und Lösungsvorschläge

Die Komplexität der Schuldenproblematik erlaubt keine schnelle und einfache Lösung. Es braucht vielmehr ein Bündel sowohl kurz- wie langfristiger Maßnahmen und ein konzertiertes Vorgehen aller Beteiligten. Diese Maßnahmen sollten mehr final als kausal orientiert sein, das heißt, sie sollten weniger die Schuld an den Schulden bestrafen wollen als das Ziel verfolgen, die Schuldenlast auf ein erträgliches Maß zu reduzieren.

1. Kurzfristige Erleichterung des Schuldendienstes

Kurzfristig muß eine Erleichterung des Schuldendienstes einschließlich einer Revision der Auflagenpolitik des IWF Priorität haben. Dafür bietet sich eine ganze Reihe von Sofortmaßnahmen an, auf die auch die kirchlichen Stellungnahmen verweisen und die heute teilweise schon praktiziert werden:

Der aktuelle Schuldendienst läßt sich vor allem durch Umschuldungen zu besseren Bedingungen begrenzen, zum Beispiel das Einfrieren der Grundschulden für eine vereinbarte Zeit (Moratorium), mehrjährige Umschuldungen ohne Gebühren und Strafzinsen, Schuldendienstobergrenzen entsprechend wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit (z. B. 20 Prozent der Exporterlöse) oder Festschreibung bisher flexibler Zinssätze auf niedrigem Niveau.

Im Fall der ärmsten Länder ist es geboten, daß die Gläubigerländer alle oder wenigstens einen Großteil der Schulden erlassen, da diese Länder auf unabsehbare Zeit keine Schulden begleichen können, ohne die „Ethik des Überlebens“ zu verletzen.

Unverzichtbar ist eine Beteiligung der Privatbanken an diesen Maßnahmen, was durch die Weitergabe der von ihnen bereits vorgenommenen Abschreibungen geschehen könnte. Einen wichtigen, wenn auch noch keineswegs ausreichenden Anstoß in diese Richtung gab die „Brady-Initiative“ des amerikanischen Finanzministers. Die Umwandlung von Bankforderungen in Unternehmensbeteiligungen in der Dritten Welt (debt-equity-swaps) kann im Einzelfall sinnvoll sein, ist aber aus ökonomischen Gründen nur sehr begrenzt anwendbar und wegen der Gefahr zu großer Fremdbestimmung umstritten.

So wenig es zur Auflagenpolitik des IWF eine grundsätzliche Alternative gibt, so notwendig bedarf sie einer gründlichen Überprüfung und Revision ihrer Kriterien. Diese müssen politisch zumutbar, sozial- und umweltverträglich sowie entwicklungsfördernd sein. Ergänzt werden sollten sie durch Auflagen bezüglich Militärausgaben. Für besondere Fälle sollten Sonderregeln gelten.

2. Längerfristiger Schuldenerlaß

Das durch die Solvenzkrise vieler Schuldnerländer bedingte Scheitern der bisherigen Umschuldungspolitik zeigt, daß es keine realistische Alternative zu ei-

nem beträchtlichen Abbau und damit Erlaß von Schuldenforderungen gibt, was heute auch die meisten Experten einräumen¹⁸. Besonders zu diesem Gesichtspunkt enthalten die kirchlichen Erklärungen bedenkenswerte Vorschläge:

Die Rechtmäßigkeit wie Billigkeit der ursprünglichen Schuldenaufnahme wie auch die Anhäufung zusätzlicher Schulden durch extreme Zinslasten sollte durch neutrale Vermittler geprüft werden, um dann eine entsprechende Neubewertung vorzunehmen.

Da ein Schuldenverzicht nur durch einen einvernehmlichen Vergleich möglich ist, braucht es ein international anerkanntes „Schlichtungs- oder Schiedsverfahren“ (JP 25) mit einem entsprechenden Verhaltenskodex. Zu berücksichtigen ist dabei „die Schutzfunktion, die die Rechtsordnung gerade für die Schwachen hat“. Daher ist eine Fortentwicklung des Völkerrechts anzustreben mit dem Ziel, „den Grundgedanken des Pfändungsschutzes und des Vergleichsrechts auch in den internationalen Rechtsbeziehungen wirksam werden zu lassen“ (KW 23).

Eine „internationale Fachkonferenz zur Verschuldung“ (KW 27) sollte eine Rahmenstrategie und einheitliche Kriterien für eine langfristige globale Entschuldung festlegen. Auf dieser Grundlage sollten dann die Einzelfallverhandlungen entsprechend der spezifischen Schuldenlage jedes Landes stattfinden.

Eine Reform der internationalen Finanzorganisationen, zum Beispiel eine demokratischere Stimmverteilung im IWF, sollte den Schuldnerländern die Möglichkeit bieten, sich aktiv an den Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Besonders bei IWF-Verhandlungen über Strukturanpassungen müssen sie ihre eigenen Vorstellungen besser zur Geltung bringen können. Eine Trennung von Berater- und Überwacherefunktion bei der Durchführung der Beschlüsse würde deren Akzeptanz und Durchsetzbarkeit noch erhöhen. Im Rahmen des IWF wäre vielleicht auch die „Errichtung eines internationalen Frühwarnsystems“ (KW 46) zur Vorbeugung von Krisen möglich.

Wünschenswert ist eine Umwandlung eines Teils der Schulden in Entwicklungshilfe. Die Schuldner würden nach diesem Modell ihre betreffenden Verbindlichkeiten in eigener Währung in einen Gegenwertfonds für Entwicklungsvorhaben zahlen, etwa für Kinderhilfsprogramme unter Aufsicht der UNICEF¹⁹. Die Industrieländer könnten diesen Fonds aber auch dazu verwenden, „die bisher kostenlose Erbringung von Leistungen der Entwicklungsländer zugunsten der internationalen Staatengemeinschaft“²⁰ finanziell zu honorieren. Zu denken wäre dabei etwa an den Erhalt tropischer Regenwälder²¹ (debt for nature-swaps), die Bekämpfung des Drogenhandels oder die Aufnahme von Flüchtlingen.

3. Langfristige weltwirtschaftliche Reformen

Die kirchlichen Erklärungen sind sich einig, daß all diese Finanzmaßnahmen ohne weitreichende Strukturreformen des Weltwirtschaftssystems wenig bewirken werden. Diese Reformen sollten sich am „Leitbild einer ‚sozialen Marktwirt-

schaft auf internationaler Ebene“²² orientieren, mit dem Ziel, die Entwicklungsländer als wirklich gleichberechtigte Partner zu integrieren und eine internationale Sozialpolitik zu ermöglichen. Als notwendige Maßnahmen der Industrieländer auf diesem Weg nennen die kirchlichen Dokumente: Konzessionen im handelspolitischen Bereich, zum Beispiel Abbau des Protektionismus in seinen vielfältigen Formen und Stabilisierung der Rohstoffpreise; vorausschauende Strukturanpassungspolitik in den Industrieländern selbst, auch wenn dies unvermeidlich mit Problemen und Opfern verbunden ist; Berücksichtigung der Folgen innenpolitischer Maßnahmen auf die Entwicklungsländer; entwicklungsadäquate Investitionen in der Dritten Welt sowie Reinvestition der Gewinne; internationaler Politikdialog; Informationen, um die Öffentlichkeit für diese Reformen zu gewinnen.

4. *Strukturreformen in den Entwicklungsländern*

Selbstverständlich sind auch einschneidende Strukturreformen der Entwicklungsländer selbst unerlässlich, wenn sie ihre zumindest teilweise selbst verschuldete Krise meistern wollen. Dieser Aspekt wird in allen wichtigen kirchlichen Stellungnahmen betont, sieht man von vereinzelt Stimmen aus der Dritten Welt ab. Ziel muß eine eigenständige Entwicklung entsprechend den spezifischen Gegebenheiten jedes Landes sein. Notwendige Schritte in diese Richtung wären: Mobilisierung aller verfügbaren eigenen Ressourcen; Förderung wirtschaftlicher Eigeninitiative; arbeitsintensive Investitionen; eine armuts- und grundbedürfnisorientierte Entwicklungspolitik; Haushaltsdisziplin der Regierungen; weniger Rüstungsausgaben; verteilungspolitische Reformen zur Überwindung interner Ungleichheiten wie Landreformen; Abbau eines übertriebenen Nationalismus; mehr politische Partizipation; Solidarität und Zusammenarbeit unter den Entwicklungsländern.

Die kirchlichen Erklärungen zur Schuldenfrage fanden ein weitgehend positives Echo und werden immer wieder zitiert, obwohl ihnen auch vorgehalten wurde, sie seien zu undifferenziert und böten wenig konkrete Vorschläge. Die Entwicklung der letzten drei Jahre und die neueste Fachliteratur bestätigen jedoch, wie notwendig und aktuell eine ethische Sichtweise der Schuldenproblematik ist. Die entscheidende Frage wird freilich bleiben, was die Kirchen außer Erklärungen und Aufrufen tun können, damit es zu wirklichen Reformen kommt, zumal in einer Zeit, da der politische Umbruch in Deutschland und Europa und der Golfkrieg diese Fragen immer mehr an den Rand drängen.

Der vermutlich wichtigste Beitrag, den vor allem christliche Gemeinden leisten müssen, ist innerkirchliche Bewußtseinsbildung und ein glaubwürdiges Zeugnis mit dem Ziel, „anders zu leben, damit andere überleben“ (KW 40). Wie schwer dieses Umdenken ist, zeigen manche Erklärungen, wenn sie noch immer für „ein dauerhaftes und nachhaltiges Wachstum in den Industrieländern“ (JP 18) ohne

jede Qualifikation eintreten. Was es statt dessen braucht, ist die Umwandlung der „ökonomistischen Wertordnung“ und „Überentwicklung“ (SRS 28) der Konkurrenz- und Wachstumsgesellschaft der reichen Länder mit ihren kurzzeitigen Eigeninteressen. Nur so läßt sich eine solidarischere Welt schaffen, in der Gerechtigkeit und die Bewahrung der Schöpfung Frieden für alle Menschen ermöglichen.

ANMERKUNGEN

¹ Einen aktuellen Überblick in das Schuldenproblem geben: A. L. Ims, Die Schuldenkrise der Dritten Welt (Bonn ³1990); F. Nuscheler, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik (Bonn ³1991) 143–170; N. Wagner, M. Kaiser, F. Beimdiek, Ökonomie der Entwicklungsländer (Stuttgart ²1989) 161–225.

² Die unentwirrbare Hypothek. Christl. Reflexionen über die Schuldenkrise (Pro Mundi Vita Studien 1, Jan. 1988); vgl. auch: Geld für wenige oder Leben für alle? Ökumenisches Hearing zum Internationalen Finanzsystem, hrsg. v. U. Duchrow u. a. (Oberursel 1989).

³ Hrsg. v. Sekr. d. Dt. Bischofskonf. (Arbeitshilfen 50, Bonn 1987), zit. JP.

⁴ Schon die Sozialenzyklika „Populorum Progressio“ Pauls VI. erwähnte das Schuldenproblem, vgl. Nr. 54.

⁵ Der Internationale Währungsfonds, die Weltbank und die Armen (Bonn 1987); Schuld und Verschuldung. Ein kirchlicher Dialog zwischen Nord und Süd (Bonn 1988); Die internationale Verschuldungskrise geht uns alle an (Bonn 1988); Gemeinsam mit Institut der Deutschen Wirtschaft: Zwischenbilanz der internationalen Schuldenkrise. Erfahrungen und Neuansätze (Köln 1989).

⁶ Hrsg. v. Sekr. d. Dt. Bischofskonf. (Erklärungen der Kommissionen 7, Bonn 1988), zit. KW.

⁷ Hannover 1988 (EKD-Texte 23), zit. EKD.

⁸ OECD, Financing and External Debt of Developing Countries. 1989 Survey (Paris 1990).

⁹ South 85 (Nov. 1987) 4, auf der Basis von Daten der Weltbank (Developing Country Debt 1986–87).

¹⁰ Vgl. zu diesen Zusammenhängen: J. Altmann, Internationale Wirtschaftsbeziehungen (Opladen ²1984).

¹¹ M. Bohnet, Umschuldungen öffentlicher und privater Forderungen an Entwicklungsländer (Hamburg 1990); R. Tetzlaff, Weltbank und Währungsfonds als umstrittene „Krisenmanager“ in den Nord-Süd-Beziehungen, in: Aus Politik und Zeitgeschehen 33–34 (1988) 36–46.

¹² St. Fischer, I. Hasain, Schuldenkrisenmanagement in den 90er Jahren, in: Finanzierung und Entwicklung 27 (1990) Nr. 2, 26.

¹³ Vgl. GKKE 1987; J. Altmann, IMF Conditionality: The Wrong Party Pays the Bill, in: Intereconomics 25 (1990) 122–125; J. Betz, Soziale Auswirkungen der Sparprogramme von Weltbank und IWF in Entwicklungsländern, in: Aus Politik und Zeitgeschehen 30–31 (1990) 24–31.

¹⁴ B. Nowzad, Lehren des Schuldenjahrzehnts. Werden wir lernen?, in: Finanzierung und Entwicklung 27 (1990) Nr. 1, 9–13.

¹⁵ Th. Kampffmeyer, Die Verschuldungskrise der Entwicklungsländer. Probleme und Ansatzpunkte für eine Lösung auf dem Vergleichswege (Berlin 1987), bes. 1–15.

¹⁶ Vgl. die grundlegenden Überlegungen in Populorum Progressio Nr. 59. Zu denken wäre hier z. B. an Schulden für betrügerische Projekte oder infolge von Wucherzinsen.

¹⁷ Vgl. z. B. K. Füßel u. a., „... in euren Häusern liegt das geraubte Gut der Armen“. Ökonomisch-theologische Beiträge zur Verschuldungskrise (Fribourg 1989); P. J. Henriot, Forgive Us Our Debts ..., in: America, 9. 12. 1989, 418–425. Zur praktischen Umsetzung vgl. J. Bruhin, 1991 – Halljahr für die Schweiz, in: Orientierung 54 (1990) 241–243.

¹⁸ Th. Kampffmeyer, a.a.O., bes. 124–144; A. Herrhausen, Die Zeit ist reif – Schuldenkrise am Wendepunkt, in: Handelsblatt, 30. 6. 1989.

¹⁹ R. Jolly, R. v. d. Hoeven, Kindeswohl und Schuldenlast, in: Vereinte Nationen 36 (1988) 173–177.

²⁰ GKKE 1987, 23.

²¹ D. Oberndörfer, Schutz der tropischen Regenwälder durch Entschuldung (München 1989). ²² GKKE 1987, 26.