

MARTIN DABROWSKI

Wirtschaftsethische Beurteilung aktueller Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise

Im März 2000 wird am Institut für Christliche Sozialwissenschaften der katholisch-theologischen Fakultät an der Universität Münster ein von der VW-Stiftung gefördertes Forschungsprojekt zum Thema »Wirtschaftsethische Beurteilung aktueller Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise« beginnen.

I. EINLEITUNG

Von der Veränderung und Neustrukturierung der globalen Strukturen insbesondere im ökonomischen Bereich sind sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer betroffen. Dieser Prozess, dem sich kein Land auf Dauer entziehen kann, ist vor allem auch für die Ökonomien weltwirtschaftlich (noch) nicht sehr wettbewerbsfähiger Entwicklungsländer mit großen Risiken, aber auch mit Entwicklungschancen verbunden. Voraussetzung dafür, dass diese Chancen genutzt werden können, ist ein hinreichender politischer und ökonomischer Gestaltungsspielraum.

Insbesondere den hoch verschuldeten Entwicklungsländer mit niedrigem Einkommen (HIPC) fehlt dieser Spielraum, da sie einen Großteil der im Außenhandel erwirtschafteten Devisen für Zinszahlungen und – soweit überhaupt möglich – für die Tilgung ihrer Auslandsschulden aufwenden müssen. Hierdurch haben diese Länder keine Möglichkeit, mit einer aktiven und vorausschauenden Wirtschaftspolitik sinnvolle Reform- und Umstrukturierungsmaßnahmen ihrer Ökonomien einzuleiten, sondern sie sind dazu gezwungen, die Deviseneinnahmen aus dem Export zu maximieren. Es zählt nicht der langfristige volkswirtschaftliche Nutzen eines Projektes, sondern die kurzfristig zu erzielende Deviseneinnahme. Der fehlende ökonomische Spielraum hat darüber hinaus gehend schwere negative Auswirkungen auf den Sozial- und Bildungsetat vieler Länder. Durch weitere Kürzungen in diesen Bereichen verschlechtert sich nicht nur die aktuelle sozioökonomische Situation der Bevölkerung, sondern dies hat auch Auswirkungen auf die Humankapitalbildung innerhalb des Landes und damit auf die zukünftigen Entwicklungschancen. Um auch den hoch verschuldeten Entwicklungsländern die Möglichkeit zu geben, die Chancen des Globalisierungsprozesses zu nutzen, ist darum eine wirksame und dauerhafte Entschuldung mittels eines geeigneten Strategiebündels nicht nur ethisch gefordert, sondern auch ökonomisch sinnvoll, so die Arbeitshypothese dieses Forschungsprojektes.

II. ZIELSETZUNG UND METHODEN DES PROJEKTES

Durch das Projekt soll systematisch eine ethische Orientierungshilfe mit sozial- bzw. wirtschaftsethischen Kriterien zur Beurteilung der in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion befindlichen Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise erarbeitet werden. Sowohl die vom Internationalen Währungsfonds und der Weltbank entwickelten Entschuldungsstrategien als auch die Lösungsvorschläge zivilgesellschaftlicher Gruppen (z. B. Kampagne »Erlassjahr 2000«) werden analysiert und dann mit Hilfe der entwickelten wirtschaftsethischen Kriterien beurteilt.

Das diesem Projekt zu Grunde liegende Verständnis von Wirtschaftsethik geht nicht von einem Verhältnis von Über- und Unterordnung einer der beiden wissenschaftlichen Disziplinen aus, sondern sucht die Lösung der anstehenden Fragestellungen im interdisziplinären und gleichberechtigten Dialog zu erreichen. Moralische Normen sind nach diesem Wissenschaftsverständnis nicht der ökonomischen Diskussion entzogen, sondern bedürfen vielmehr, um langfristig akzeptiert zu werden, auch einer rationalen, ökonomischen Abschätzung ihrer Folgewirkungen (Moralökonomik). Andererseits kann nicht alles, was ökonomisch sinnvoll ist, auch ethisch gerechtfertigt werden. Hier bedarf die ökonomische Sachlogik der ethischen Beurteilung und Abschätzung der sozioökonomischen Folgewirkungen (Wirtschaftsethik). Im interdisziplinären Dialog übernehmen beide Wissenschaften wechselseitig die Aufgabe, Ziele und Idealvorstellungen zu formulieren, deren Probleme und Restriktionen aus der Sicht der jeweils anderen Wissenschaft analysiert werden. *Karl Homann* spricht davon, dass sich aus der Sicht einer so verstandenen Wirtschaftsethik »Ethik und Ökonomik als wechselseitige Heuristik und Restriktionsanalyse« begreifen lassen.¹

Der diesem Projekt zu Grunde liegende wirtschaftsethische Forschungsansatz nimmt eine normative Bewertung der in der Literatur beschriebenen oder durch das Projekt identifizierten Lösungsstrategien zur Überwindung der Schuldenkrise vor. Die Bewertung stützt sich auf die vorher identifizierten und begründeten ethischen Beurteilungskriterien. Die ökonomische Analyse, die den Lösungsstrategien zu Grunde liegt, wird also theologisch-ethisch reflektiert. Umgekehrt werden auch die theologisch-ethischen Kriterien wirtschaftswissenschaftlich analysiert. Im Rahmen dieses moralökonomischen Forschungsansatzes werden die auf Grund der ethischen Handlungsempfehlungen (z. B. vollständiger Schuldenerlass) zu erwartenden Anreizänderungen aus ökonomischer Sicht bewertet. Durch die gleichzeitige wirtschaftsethische und moralökonomische Analyse sind die Projektergebnisse zu den Forschungen der Einzeldisziplinen (Theologie und Wirtschaftswissenschaften) anschlussfähig. Am Ende beider Forschungszugänge steht dann ein vorzugswürdiges Strategiebündel zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise, das aus ökonomischer Sicht »sachgerecht« und aus ethischer Sicht »menschengerecht« ist.²

III. FORSCHUNGSPROGRAMM DES PROJEKTES

In einem ersten Schritt werden die in der Literatur zu identifizierenden Lösungsstrategien zur Überwindung der internationalen Schuldenkrise gesichtet und systematisiert. Ein großer Teil dieser Arbeit wird durch die Vorarbeiten des wissenschaftlichen Mitarbeiters des Institutes und durch die Vor- und Nachbereitung des im Dezember 1999 stattfindenden interdisziplinären Fachkongresses schon zum Zeitpunkt des Beginns des Projektes im März 2000 abgeschlossen sein.

1. Sozial- und wirtschaftsethische Kriterien zur Beurteilung der Lösungsvorschläge

Ein Schwerpunkt des Projektes besteht zu Beginn darin, sozial- und wirtschaftsethische Kriterien zur Beurteilung der Lösungsvorschläge zur Überwindung der Schuldenkrise zu identifizieren und zu begründen. Hierzu kann zum Teil auf die in der sozialetischen Literatur diskutierten Kriterien zurückgegriffen werden. Neben der theologisch-ethischen Be-

¹ Vgl. *Karl Homann / Franz Blome-Drees*, Wirtschafts- und Unternehmensethik, Göttingen 1992, 99.

² Vgl. *Arthur Rich*, Wirtschaftsethik. Grundlagen in theologischer Perspektive, 4. Auflage, Gütersloh 1991, 76f.

gründung wird auch eine moralökonomische Analyse der Kriterien bezüglich möglicher Anreizänderungen und ökonomischer Folgewirkungen vorgenommen. Durch das Projekt sollen folgende Fragen und Themenkomplexe untersucht werden, die in der theologisch-ethischen Literatur eine große Rolle spielen:

a) Biblische Tradition des »Erlassjahres«

Sind die biblische Tradition des »Erlassjahres« und die in diesem Zusammenhang geschilderten Entschuldungsverfahren für die heutige Zeit noch relevant und welche ökonomischen Auswirkungen hätte dies?

b) Option für die Armen

Das Gemeinsame Wort der Kirchen »Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit« betont die Bedeutung der Option für die Armen als verpflichtendes Kriterium des Handelns (Nr. 105). Im Zusammenhang des Projektes stellt sich die Frage, inwiefern die Option für die Armen auch für die Entschuldungsproblematik handlungsleitendes Kriterium sein kann.

c) Legitimität der Auslandsschulden

- Welches Mitverschulden trifft die Banken und die Regierungen der Industrieländer an der Internationalen Schuldenkrise und welche Folgerungen können daraus für die Beurteilung der Lösungsvorschläge, die auf einen Schuldenerlass abzielen, gezogen werden? Insbesondere bezüglich der Privatbanken stellt sich die Frage, ob und mit welchen moralischen und / oder ökonomischen Argumenten sie zu einem Forderungsverzicht bewegt werden können.
- Können Entwicklungsländer für Schulden verantwortlich gemacht werden, die in der Vergangenheit von Diktatoren oder nicht demokratisch legitimierten Regierungen aufgenommen und oftmals nicht investiv, sondern zur eigenen Bereicherung oder für Prestige- oder Rüstungsobjekte verwendet wurden?

d) Protektionismus der Industrieländer

Kann der Protektionismus der Industrieländer als ein Grund für die mangelnde Fähigkeit der Schuldnerländer identifiziert werden, dem Schuldendienst nachzukommen, und wäre dann nicht der radikale Abbau tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse eine unabdingbare Maßnahme in einem Strategiebündel zur Überwindung der internationalen Schuldenkrise?

e) Geschichtliche Beispiele für Entschuldungsabkommen

Kann aus dem Londoner Schuldenabkommen, mit dem der Bundesrepublik Deutschland 1953 ein weitgehender Schuldenerlass gewährt wurde, eine moralische Verpflichtung, zumindest für die Bundesrepublik Deutschland, abgeleitet werden, den Entwicklungsländern vergleichbare Konditionen zu gewähren?

2. Wirtschaftsethische und moralökonomische Analyse konkreter Lösungsvorschläge

Zentral für das Forschungsprojekt ist dann die wirtschaftsethische und moralökonomische Analyse konkreter Lösungsvorschläge und -strategien. Zum jetzigen Zeitpunkt der Vorarbeiten zum Projekt erscheinen folgende Vorschläge zur Überwindung der Schuldenkrise

als besonders interessant für die Analyse, da sie im Mittelpunkt der wissenschaftlichen bzw. politischen Diskussion der Thematik stehen:

a) HIPC-Initiative von Weltbank und IWF

Die HIPC-Initiative (HIPC = Heavily Indebted Poor Countries) will durch ein Bündel von Maßnahmen die Auslandsverschuldung von 40 Entwicklungsländern auf ein »tragfähiges« Maß absenken. Entwicklungsländer, die in den Genuss eines teilweisen Schuldenerlasses im Rahmen der HIPC-Initiative kommen wollen, müssen makroökonomische Anpassungen und ein Bündel struktur- und sozialpolitischer Reformen vornehmen. Darüber hinaus müssen sie über sechs Jahre hin eine nach den Kriterien von IWF und Weltbank »solide« Haushalts- und Wirtschaftspolitik verfolgen. Bezüglich der HIPC-Initiative stellen sich im Rahmen des Projektes folgende Fragen:

- Welche positiven und negativen Anreizwirkungen hat ein (teilweiser) Schuldenerlass auf die Entwicklungsländer bezüglich ihrer Zahlungsmoral, aber auch auf die Industrieländer bezüglich der Bereitschaft, neue Kredite zu vergeben?
- Sind die ökonomisch unbestritten sinnvollen Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank, trotz ihrer oft gravierenden sozioökonomischen Auswirkungen auch wirtschaftsethisch zu rechtfertigen, oder müssten sie um eine soziale und ökologische Dimension erweitert werden?
- Kernpunkt der HIPC-Initiative ist die Definition eines »tragfähigen« Schuldenniveaus (Schuldendienst beträgt maximal 20-25% der Exporterlöse). Ist dieses Maß sinnvoll und lässt es den Ländern den notwendigen wirtschafts- und entwicklungspolitischen Spielraum für eine sinnvolle Integration in die Weltwirtschaft?
- Bis zur Entschuldung müssen die Länder sechs Jahre ein Strukturanpassungsprogramm durchführen. Ist dieser Zeitraum angemessen, oder müsste der Schuldenerlass schon viel früher vorgenommen werden um negative sozioökonomische Auswirkungen zu vermeiden?

b) Entschuldung durch Gegenwertfonds

Der durch die Erlassjahr-Kampagne neu in die politische und wissenschaftliche Diskussion gebrachte Vorschlag der Entschuldung durch »Gegenwertfonds« beruht in den Grundzügen auf der schon Ende der 80er Jahre von *Susan George* vorgeschlagenen Idee einer »kreativen Schuldentilgung«. Die Grundidee besteht darin, Schulden nicht unkonditioniert zu erlassen, sondern von der begünstigten Regierung die Verwendung (zumindest eines Teils) der frei werdenden Gelder für soziale Projekte im eigenen Land zu verlangen. In diesem Zusammenhang ist zu untersuchen:

- Kann die Einhaltung der Auflagen bezüglich der Verwendung der freiwerdenden Mittel hinreichend kontrolliert werden, und wie können zivilgesellschaftliche Akteure sinnvoll in diese Kontrolle einbezogen werden?
- Stellt die Konditionierung des Schuldenerlasses einen ethisch zu rechtfertigenden Eingriff in die Autonomie des Entwicklungslandes dar?
- Ist überhaupt zu erwarten, dass sich Schuldnerländer auf diese Form der Entschuldung einlassen, die einen erheblichen Eingriff in ihre Souveränität darstellt?

c) Einführung eines internationalen Insolvenzrechtes

Im nationalen Rahmen gibt es für Unternehmen – und seit 1999 auch für Privatpersonen – einen gesetzlichen Rahmen, der Regelungen für den Fall der Überschuldung vorsieht. Entsprechende gesetzliche Bestimmungen und institutionelle Regelungen für den Fall der Überschuldung von Nationalstaaten existieren gegenwärtig nicht. Innerhalb des Projektes müssen folgende Fragen untersucht werden:

- Auf nationaler Ebene sprechen sowohl ethische als auch ökonomische Gründe für ein Insolvenzrecht. Welche Hindernisse stehen der Schaffung einer solchen Institution auf internationaler Ebene aus wirtschaftsethischer und moralökonomischer Perspektive entgegen, und wie lassen sich diese Probleme gegebenenfalls beseitigen?
- Welche juristischen bzw. völkerrechtlichen Probleme ergeben sich bei der Einführung eines internationalen Insolvenzrechtes?
- Welche veränderten Anreizwirkungen ergeben sich durch die Schaffung eines Internationalen Insolvenzrechtes aus Sicht potenzieller Kreditgeber und Kreditnehmer für die Zukunft und wie ist dies zu bewerten?

Die Liste der zu untersuchenden Lösungsstrategien bzw. Einzelvorschläge muss bis zum Projektbeginn im März 2000 noch offen gehalten und ergänzt werden, da gerade in jüngster Zeit neue Vorschläge erarbeitet wurden und noch weitere zu erwarten sind.

Nach der rein empirischen Untersuchung der in der Literatur beschriebenen bzw. in der Praxis bereits erprobten Lösungsvorschläge wird eine wirtschaftsethische Bewertung anhand des entwickelten Kriterienkatalogs vorgenommen. Es ist zu erwarten, dass hierdurch einige Vorschläge direkt abgelehnt werden können, andere Vorschläge durch Modifikationen, insbesondere die stärkere Beachtung sozialer Auswirkungen, positiv bewertet werden und u. U. einige Vorschläge direkt als wirtschaftsethisch vorzugswürdig erscheinen.

Da die Lösung des Problems nicht durch einzelne Maßnahmen, sondern nur durch ein Strategiebündel erreicht werden kann, muss abschließend ein solches Bündel von Einzelmaßnahmen identifiziert werden. Diese Gesamtstrategie zur Entschuldung der Entwicklungsländer muss dann wiederum sowohl wirtschaftsethisch als auch moralökonomisch analysiert werden, um Interdependenzen zwischen den Einzelmaßnahmen in den Blick zu nehmen, die u. U. zu ethisch oder ökonomisch unerwünschten Nebenwirkungen führen können.

Martin Dabrowski, Dr. rer. pol., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Christliche Sozialwissenschaften der katholisch-theologischen Fakultät an der Universität Münster und Dozent in der katholisch-sozialen Akademie Franz Hitze Haus in Münster.