

Zur gegenwärtigen Schuldenlage

von Maitet Diokno-Pascual

In den letzten zwei Jahren lieh sich der private Sektor wieder vermehrt Dollar. Parallel dazu stieg die Zahl von Krediten mit kurzer Laufzeit. Während sich der Schuldenanteil der öffentlichen Hand im selben Zeitraum verringerte, erwarten wir für 1998 in Reaktion auf die Krise einen enormen Anstieg der staatlichen Kreditaufnahme (vgl. Tab. 1-3).

Die Abwertung des Peso, die im Juli 1997 begann, fiel mit dieser erhöhten Verschuldung des privaten Sektors und hohen Zinsen auf Peso-Anleihen zusammen. Es steht dem privaten wie dem öffentlichen Sektor eine neue Finanzkrise bevor. Sie kommt in einer Phase von fallender Produktion und sinkenden Einkommen durch Preissteigerungen, Arbeitsplatzverlusten und Lohnkürzungen. Die Zahl der Unternehmen, die entweder ihren Bankrott erklären oder sich um ein Schuldenmoratorium (eine Aussetzung der Schuldentrückzahlungen) bemühen, wächst. Eine Bank hat bereits für nicht absehbare Zeit ihre Türen geschlossen und wird mit dem Geld der Steuerzahler saniert. Gerüchte, daß weitere Geldinstitute diesem Schritt folgen werden, halten sich hartnäckig.

Die Regierung ist mit einer ernst zu nehmenden Finanzkrise konfrontiert, weil die wirtschaftliche Talfahrt Einbußen im Steueraufkommen bedeuten, während die Abwertung des Peso und höhere Zinsen zu einer Verteuerung der Aus- und Inlandsschulden führen. (Was allein daran liegt, daß die Regierung immer noch darauf besteht, alle Schulden anzuerkennen und dementsprechend der Rückzahlung erste Priorität einräumt). Auf diese Summen addieren sich jene bisher von der Regierung nicht eingestan-

denen Verpflichtungen, die mit den BOT-Projekten [Build — Operate — Transfer / Aufbau — Betreibung — Übergabe] zusammenhängen, mit denen die Regierung in den privaten Sektor eingestiegen ist.

Trotzdem ist dies wohl nur die Spitze des Eisbergs. Ein wesentlicher Faktor des Zusammenbruchs von thailändischer und koreanischer Ökonomie war der riesige Schuldenberg des privaten Sektors. Der war, bedingt durch Abwertung, hohe Zinsen und wirtschaftliche Unsicherheit, plötzlich nicht mehr in der Lage, die Schuldenlast zu tilgen. Beiden Regierungen wurde erst im Laufe der Zeit das ganze Ausmaß der privaten Verschuldung klar. Heute brauchen die

Ramos erneut mit IWF um neue Anleihen und mit der Weltbank um Strukturanpassungskredite verhandeln muß. Eine Ironie des Schicksals — vor zwei Jahren erst hatte die Weltbank erklärt, daß die Strukturanpassungsprogramme erfolgreich abgeschlossen seien. (...) Und eigentlich durchlaufen die Philippinen gerade ihr 23. Ausstiegsprogramm des IWF, sowie eine erweiterte Fondskreditlinie, die noch nicht abgeschlossen ist.

Altvertrautes und neue Klänge

Als Ramos 1992 Präsident wurde, war die Kreditfähigkeit der Philippinen wiederhergestellt und die internationalen Geldgeber waren wieder Willens, den Philippinen Bankkredite einzuräumen. Und die Philippinen, gewohnt an die Schuldenabhängigkeit, ergriffen die Chance.

Dafür gab es noch andere Gründe. Zunächst einmal wirkten die ausländischen Kredite günstiger als die Peso-Anleihen, der Peso wurde zu viel höheren Zinsen verliehen. Das galt natürlich nur solange, wie kein Risiko bestand, daß der Wert des Peso im Vergleich zum Dollar fallen würde. Genau in diesem Glauben aber wurde der private Sektor gehalten — von niemand geringerem als dem Gouverneur der Zentralbank anlässlich einer Reihe von öffentlichen Auftritten. (...)

Es war aber nicht nur, daß die private Hand wieder begann, Geld zu leihen. Eine wesentliche Va-

Die Autorin ist Präsidentin der Freedom from Debt Coalition.

Tabelle 1: Anteil der mittel- und langfristigen Anleihen an den gesamten Auslandsschulden, 1980-97

Jahr	mittel- und langfristig	kurzfristig
	in %	in %
1980	56,6	43,3
1985	65,6	34,4
1990	85,5	14,5
1991	84,8	15,2
1992	84,1	15,9
1993	86,0	14,0
1994	85,7	14,3
1995	86,6	13,4
1996	82,8	17,2
1997	81,4	18,6

Quellen: Weltbank, *World Debt Tables, verschiedene Jahre; dies., Global Development Finance 1997 (Vol. 2); Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP) für Daten von 1996 und 1997*

zwei Länder eine größere Finanzspritze als Mexiko 1995. Und dies sind Länder, die noch vor zwei Jahren als Synonym für wirtschaftlichen Erfolg galten.

Die Krise offenbart sich in der Tatsache, daß die Regierung

riation zum altbekannten Thema ist, daß die Dollarkredite nicht nur aus ausländischen, sondern auch aus einheimischen Quellen flossen — ein Ergebnis der Aufhebung aller Beschränkungen des Kapitalverkehrs von 1992.

Die Aufhebung solcher Beschränkung, die die Kapitalbewegung reguliert, hieß zunächst, daß Dollar einfach in Peso umgewechselt werden können. Für manche Kreditnehmer waren also Dollarkredite ein billigerer Weg, um an Peso zu kommen.

Diese Liberalisierung hatte außerdem das Anwachsen von Dollareinlagen (Foreign Currency Deposit Units, FCDU) in den philippinischen Banken zur Folge. Die freuten sich über die FCDUs als eine neue Gewinnquelle. Verständlich, wenn man weiß, daß diese Einlagen weder durch Reserven abgesichert sein müssen, noch, im Gegensatz zu Pesokonten, besteuert werden. Wie die privaten Kunden, so haben auch die Banken die Gefahr der (Ab-)Koppelung des Peso vom Dollar gering eingeschätzt. Das Ergebnis: KreditnehmerInnen begannen Devisen zu leihen, ohne sich gegen die Abwertung abzusichern, — und die Banken gaben es ihnen bereitwillig (vgl. Tab. 4). Aktuelle Schätzungen gehen davon aus, daß 20 Prozent der FCDUs nicht gegen Währungsschwankungen abgesichert sind.

(Fehl-) Entscheidungen der Regierung Ramos

Eine Reihe von Entscheidungen der Ramos Regierung trugen zu dieser Situation bei. Der garantierte Wechselkurs und die Liberalisierung des Kapitalverkehrs sind bereits genannt. Die indirekte Kopplung des Peso an den US-Dollar in einem Verhältnis von 26 zu 1 konnte nur als Signal der Regierung an den privaten Sektor gedeutet werden, ohne Sorgen Dollar zu leihen. Auch dies eine neue Variante des altbekannten Themas, der Rückzahlungsgarantie, die Marcos auf die Schulden seiner Günstlinge und Verwandten ausgedehnt hatte. Obwohl Aquino wie Ra-

mos immer wieder versichert haben, mit dieser Praxis brechen zu wollen, ist sie in veränderter Form fortgeführt worden: in Form des garantierten Wechselkurses.

Handelsliberalisierung und die Fixierung des Wechselkurses hielt Importware billig, sogar billiger als die lokalen Produkte. Die Nachfrage nach Importwaren stieg entsprechend, ebenso stieg das Handels- und das Leistungsbilanzdefizit. Früher hätte dieser Anstieg die Notwen-

Tabelle 2: Verteilung der mittel- und langfristigen Auslandsschulden nach Kreditnehmer, 1970-97

Jahr	Öffentlicher Sektor	Privatsektor
	in %	in %
1970	43,0	57,0
1975	53,8	46,2
1980	75,1	24,9
1985	85,1	14,9
1990	95,4	4,6
1991	95,0	5,0
1992	96,3	3,7
1993	92,9	7,2
1994	91,4	8,6
1995	89,7	10,3
1996	65,4	34,6
1997	59,3	40,7

Quellen: Weltbank, *World Debt Tables*, verschiedene Jahre; dies., *Global Development Finance 1997* (Vol. 2); *Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP)* für Daten von 1996 und 1997 (inklusive kurzfristige Kredite)

digkeit signalisiert, den Peso abzuwerten und damit die Auslandsverschuldung zu erhöhen. Aber durch die Liberalisierung hatte sich die Situation geändert.

Liberalisierung des Kapitalverkehrs beinhaltete die Aufhebung von zwei Reglementierungen, der limitierten Summe, die Filipinos und Filipinas in Dollar besitzen durften und die Begrenzung der Kapitalausfuhr durch Filipinos und Filipinas wie auch AusländerInnen. Speziell die Aufhebung des letzten war eine wichtige Zusage an in- und ausländische KapitaleignerInnen: Sie durften zu jeder Zeit nach Belieben Geld aus dem Land ausführen.

Die Fonds-ManagerInnen der Welt reagierten darauf positiv. Große Summen von Portfolio-Geldern begannen ins Land zu fließen. Wenn

die Philippinen auch nicht ihren Teil von Direktinvestitionen abbekamen, so wenigstens einen ansehnlichen Teil der Portfolio-Investitionen. Ihre Gesamtsumme belief sich von 1992 bis 1996 auf 16.4 Milliarden US-Dollar, die Summe der Direktinvestitionen betrug lediglich 6.5 Milliarden US-Dollar im selben Zeitraum.

Die Auswirkung dieses Kapitalzuflusses zeigte sich an der Entwicklung des Nationaleinkommens. Das Bruttosozialprodukt (BSP) verzeichnete höhere Wachstumsraten als in den 80er Jahren. Ramos proklamierte die Philippinen voller Stolz als eine »neue Tigerökonomie«. Mit dieser neuen Devisenquelle konnte der wachsende Durst nach Importgütern gestillt werden. Mehr noch, die entsprechend wachsenden Handels- und Leistungsbilanzdefizite führten nicht lehrbuchgemäß zu einer Zahlungsbilanzkrise. Im Gegenteil, der Peso gewann gegenüber dem Dollar sogar an Wert

Um die Koppelung an den Dollar zu stärken und die Überbewertung des Peso zu verhindern, begann die philippinische Regierung sogenannte Sterilisierungsmaßnahmen zu ergreifen. Sie begann, auf dem Markt Dollar zu kaufen. Der Wechselkurs blieb stabil. Gleichzeitig wuchsen die Devisenreserven um die angekauften Beträge an. So konnten die Philippinen gleichzeitig einerseits Rekorddefizite in der Handels- und Zahlungsbilanz und andererseits einen harten Peso und große Devisenreserven vermelden — bis im Juli 1997 die Seifenblase platze.(...)

Hochzinspolitik war ein weiterer Baustein im Ramos Paket. Hohe Zinsen bedeuteten, daß der Unterschied zwischen nationalem und internationalem Zinsniveau ebenfalls hoch gehalten wurde, hoch genug jedenfalls, um Portfolio-Investitionen anzulocken. Diese Dollarströme stabilisierten den Wechselkurs. Ein stabiler Wechselkurs wiederum bedeutet eine relativ stabile Inflationsrate. Für Ramos waren also hohe Zinsen ein Fixpunkt seiner Strategie — natürlich vollständig abgesegnet vom IWF.

Die Kombination der genannten Strategien verstärkte die Vergrößerung des Handelsdefizits, der Portfolio Investitionen, der Dollarschulden im privaten Sektor und der erneuten Abhängigkeit von kurzfristigen Geldanlagen (short term flows). Gleichzeitig dämpften die hohen Zinsen die Produktion, erhöhten die öffentliche Verschuldung und verteuerten sogar die informellen Kredite. Die indirekte Koppelung des Peso an den Dollar förderte ebenfalls nicht den Export von rohstoffverarbeiteten Produkten. Stattdessen wurde in die Entwicklung von Immobilien, Telekommunikation, Elektrizitätsversorgung, Transport und in die Finanzwirtschaft selber investiert. Wenig überraschend spekulierten viele produzierende Konzerne im Immobilienbereich.

Profitiert haben von dieser Politik die landbesitzende— und Finanzelite. (...) Letztendlich jedoch verlieren so alle, denn wie die Krise zeigt, ist derartiges Wirtschaften alles andere als nachhaltig. (...)

Was bleibt zu tun

Als allererstes muß die Regierung die Garantien, die sie für den privaten Sektor und das ausländische Kapital übernommen hat, zurücknehmen. Davon sind viele Felder der Wirtschaft betroffen. Das bedeutet z.B., daß die von der Regierung bisher verschonten Reichen besteuert werden müssen. Die neuen Sicherheiten müssen zurückgenommen werden, wie die indirekte Fixierung des Wechselkurses, Zinsgarantien und die Devisenabsicherung von Investitionen des privaten Sektors. Die Regierung muß aufhören, aus- und inländischen InvestorInnen finanzielle Anreize zu gewähren. Sie muß fest zu ihrem Willen stehen, die Landreformgesetze, so aufgeweicht sie auch sind, zu verwirklichen. Sie muß Sektion 31 eines Marcos Dekrets zurücknehmen (Präsidialerlaß 1177), das die automatische Begleichung der Schuldendienste aus kostbaren Steuereinkünften autorisiert. Sie muß von den sogenannten Liberalisierungs-, Privatisierungs- und

Deregulierungsprogrammen ablassen. Von ihnen profitieren sowieso nur die großen Unternehmen, und mit ihnen schwinden die Chancen, gleiche Bedingungen für alle zu entwickeln. Vor allem aber sollte die Regierung, speziell in Krisenzeiten, fest darin bleiben, nicht die Schulden des privaten Sektors zu übernehmen, weder direkt noch indirekt über irgendwelche Garantien.

Schlimm genug, daß unser wirtschaftliches und politisches Leben von der wirtschaftlichen und landbesitzenden Elite bestimmt ist, die doch bereits mit so vielen Vorteilen gesegnet ist. Die müssen vom Staat nicht noch weiter verwöhnt werden. Sie sollten jetzt lernen, für ihrer eigenen Fehler gerade zu stehen und sie nicht an die SteuerzahlerInnen weiterzureichen. Darüber hinaus wäre der Schritt, diese Garantien aufzuheben und die Bevorteilten nicht weiter zu bevorteilen, ein Schritt hin zu einer Umorientierung der Wirtschaft und einem radikalen Wechsel: Die Armen würden zum Maßstab der Politik gemacht.

Die gegenwärtige Krise in Asien gibt uns Gelegenheit, ernsthaft Zweifel an der Relevanz des IWF und

fragen die Analysen des IWF zur Asienkrise und seine Bedingungen, die an Hilfsprogramme für die gestreßten und die »Möchtegern-Tiger« gekoppelt sind. Der Dekan der University of the Philippines vergleicht die IWF-Bedingungen mit einem Ratschlag an einen Herzinfarktpatienten auf der Intensivstation, sich mit Dauerlauftraining zu kurieren. Andere WirtschaftswissenschaftlerInnen sehen im Liquiditätsengpaß das Hauptproblem der Philippinen. Ihnen zufolge würden weitere Kürzungen die Wirtschaft in die Rezession stürzen.

Die menschenverachtende Politik des IWF ist Grund genug, gegen dessen Programme in den Philippinen und in anderen asiatischen Ländern zu Felde zu ziehen — und das so lange, so werden wir nicht müde zu betonen, bis wir gehört werden. Jüngste Verlautbarungen kritisieren die Rolle des IWF in der Schuldenkrise der 80er, als den internationalen Banken und Eliten der sich entwickelnden Länder Hilfsprogramme angeboten wurden und die Durchschnittsbevölkerung teuer für diese Hilfe bezahlen mußte. Ein derartiges Bekenntnis ist lange überfällig. Solches Vorgehen soll sich nicht einfach wiederholen können. Und der IWF soll nicht ungestraft die Leben vom einfachen Volk schädigen dürfen und die Übeltäter gleichzeitig aus der Verantwortung entlassen können. Dabei ist offensichtlich, daß die Banken und die Eliten nichts dazugelernt haben und uns folglich in Zukunft in die nächsten Krisen führen werden. Eingedenk der Tatsache, wie rapide die Welt zusammenwächst, ist dieser Gedanke grauenhaft.

Die Tatsache, daß die Weltbank die asiatische Krise (wie auch das asiatische Wirtschaftswunder) in Nuancen anders bewertet als der IWF, ermutigt uns, das IWF — Programm noch energischer in Frage zu stellen. Diese Unterschiede transparent zu machen ist wichtig für uns. Pikanterweise haben der IWF und internationale FondmanagerInnen über Informationsdefizite in Bezug auf die Verschuldung des privaten Sektors in Thailand, Korea und Indonesien ge-

Tabelle 3: Höhe der Kreditneuaufnahme der philippinischen Regierung 1998 nach Kreditgeber

Kreditsumme (Mio. US\$)	Kreditgeber
1.600	»Vorbeugeabkommen« mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF)
250	Krediterweiterung durch die Weltbank (WB) für den Finanzsektor
250	Betriebskredit durch die WB für den öffentlichen Sektor
250	Kredit der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB)
750	1. »Club-Kredit« über je 50 Mio. US\$ von 15 Banken
70	Japan Export-Import Bank
750	2. »Club-Kredit« w.o. (geplant)
200	mögliche DM-Obligation der BSP üb. die Deutsche Morgan-Grenfell
500	Ausgabe staatlicher Obligationen
(Mrd. P) 46	Inländisches Kreditprogramm

seinen Fähigkeiten, im Krisenfall sich entwickelnden Ländern tatsächlich Hilfe leisten zu können, zu äußern. Auch Ökonomen der neo-liberalen und neo-klassischen Schulen hinter-

Tabelle 4: Außenstände in Dollareinlagen [Foreign Currency Deposit Units — FDCU], 4. Quartal 1992 bis 3. Quartal 1996 (wie angegeben, Wert in Mio. US\$)

Quartal	insgesamt	davon nach Laufzeit		davon nach Sektor	
		kurzfristig	mittel-/langfristig	Öffentlicher Sektor	Privatsektor
	Mio. US\$	in %	in %	in %	in %
4/1992	1.368,14	84,54	15,46	•	•
1/1993	1.635,39	84,64	15,36	•	•
2/1993	1.840,37	84,84	15,16	17,39	82,61
3/1993	2.023,34	84,47	15,53	17,57	82,43
4/1993	2.014,95	82,01	17,99	14,34	85,66
1/1994	2.045,30	77,78	22,22	12,10	87,90
2/1994	2.398,49	76,59	23,41	11,10	88,90
3/1994	2.606,75	76,31	23,69	7,82	92,18
4/1994	3.094,58	78,54	21,46	5,89	94,11
1/1995	3.419,82	76,51	23,49	3,39	96,61
2/1995	3.706,07	75,41	24,59	3,84	96,16
3/1995	4.461,62	76,82	23,18	4,63	95,37
4/1995	5.033,78	75,60	24,40	3,87	96,13
1/1996	6.187,62	77,57	22,43	3,10	96,90
2/1996	7.738,03	80,21	19,79	2,72	97,28
3/1996	9.239,64	80,52	19,48	1,67	98,33

Quelle: Bangko Sentral ng Pilipinas

klagt. Der IWF selber glänzt nicht mit Durchschaubarkeit im Vorgehen und ist der Forderung nach Offenlegung im Umgang mit Klienten-Staaten nie nachgekommen. Folglich hat IWF kein Recht, solche Forderungen zu stellen, ohne sich selbst zu ändern.


Um die Krise zu überwinden, darf die Regierung das Wohlergehen des Volkes nicht aus den Augen verlieren. Deshalb muß sich zunächst um die Opfer der Krise gekümmert werden, und zwar jetzt um so dringlicher— wegen der Krise. Und diese

Aufgabe sollte nicht Kompromissen mit den Kreditgebern geopfert werden.

Im Falle der Philippinen war die Liberalisierung des Kapitalverkehrs der offensichtlich falsche Schritt. Er bescherte uns ein paar Jahre lang mäßig hohes Wachstum. Aller Voraussicht nach werden wir ein paar mehr Jahre brauchen uns davon zu erholen. Eine Lektion, die wir aus der Krise gelernt haben ist, daß die Kontrolle von kurzfristigen Kapitalströmen grundlegend dafür ist, die

Wirtschaft nicht den Portfoliomanagern auszuliefern. Dazu bedarf es allerdings einer konzentrierten, grenzübergreifenden Anstrengung, und dazu müssen entwickelte und sich entwickelnde Länder zusammenarbeiten.

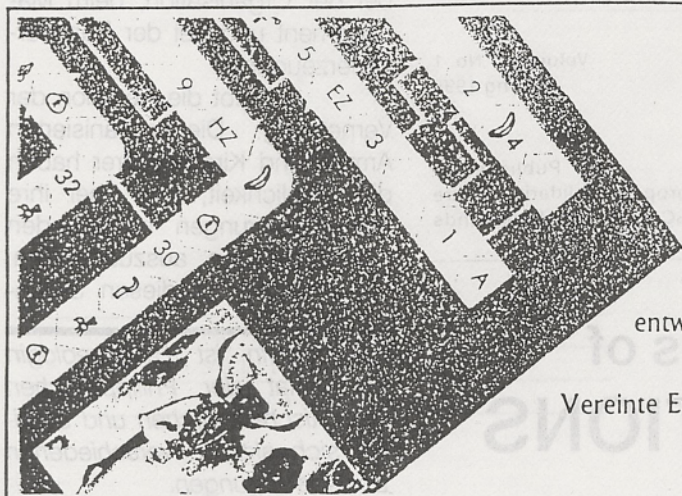
In der Zeit einer zunehmend integrierten Weltwirtschaft mit extrem mobilen Kapital und keinem Land, keiner Institution oder keinem Block, der die internationalen Beziehungen wirklich kontrolliert, steigt der Wert gemeinschaftlicher Bemühungen und solidarischer Aktivitäten.

Letztlich aber gibt es keinen Ersatz für eine starke, lebendige Binnenwirtschaft. Und da haben die Philippinen noch einen langen Weg vor sich, bis Armut ausgemerzt, das Vermögen und die Wirtschaftsmacht neu verteilt, bis sie sozialer und kultureller Ungerechtigkeit begegnet und von der Schuldenabhängigkeit losgekommen sein wird. Aber das ist wieder das alte Thema und das wurde alles schon einmal gesagt. 

Die Autorin hielt diesen Vortrag anlässlich des Asia Europe Peoples Forum, 31.3-1.4.1998 in London.

Übersetzung und Kürzung von Katharina Stahlenbrecher

— Anzeige —



Leben in den Philippinen

mehr als nur ein Würfelspiel

**Christen in den Philippinen
zwischen Leiden und Hoffnung**

Unterrichtsreihe, Würfelspiel und Hintergrundmaterialien für den Unterricht in der Sekundarstufe I und II entworfen und zusammengestellt von Ulrich Holste-Helmer, Essen

Herausgeber und Bezugsadresse:
Vereinte Evangelische Mission, Referat Öffentlichkeitsarbeit und Medien
Rudolfstr. 137, 42285 Wuppertal, Tel. 0202/89004-125
DM 10,- (incl. Porto und Verpackung)