

Was heißt Konditionalität?

Der IWF gibt erst dann für eine Umschuldungsaktion grünes Licht, wenn sich das Schuldnerland in einer Absichtserklärung (letter of intent) seinen Anpassungsvorschlägen unterworfen hat. Er zahlt seinen Kredit nur in Raten aus und macht die Ratenzahlungen von der schrittweisen Erfüllung seiner Auflagen abhängig. Je höher der Kredit über den jedem Mitgliedsland zustehenden Sonderziehungsrechten liegt, desto strenger wird die Konditionalität.

Nach IWF-Sprachregelung gehen die Kreditnehmer nur freiwillige Vereinbarungen ein, denen auch die Vertreter der Dritten Welt im Exekutivdirektorium zustimmen. Greift nicht auch ein Ertrinkender freiwillig nach dem Strohalm? Würde sich ein Land den IWF-Bedingungen verweigern, bekäme es weder einen IWF-Kredit noch Kredite von anderen öffentlichen und privaten Kreditgebern. Seine Absichtserklärung stellt also schon eine Art Kapitulationsurkunde dar. Der IWF schnürt für jedes Schuldnerland ein spezielles Paket von Anpassungsmaßnahmen, die jedoch einem Grundmuster folgen:

1. Die Abwertung der Inlandswährung soll die Exporte verbilligen (und damit ankurbeln), die Importe verteuern (und damit drosseln) und somit die Zahlungsbilanz wieder ins Lot bringen. Dieses Ziel erscheint auf den ersten Blick sinnvoll und in der Theorie schlüssig. Die erste Frage ist jedoch, ob die Exportnachfrage aufgrund der Güterstruktur überhaupt auf eine Preissenkung reagiert. Sie tut es nach aller Erfahrung nicht bei Rohstoffen, weil hier die Nachfrage wichtiger ist als der Preis.

Die zweite Frage ist, ob ein Land überhaupt auf Importe verzichten und auf Güter ausweichen kann, die im Lande produziert werden. Ist dies nicht der Fall, verteuern sich die Importe, treten Versorgungsengpässe bei Investitionsgütern, Ersatzteilen und Vorprodukten auf. In vielen Ländern gesellten sich zu Versorgungskrisen auch Einbrüche in der Industrie- und Agrarproduktion, weil Lieferungen von Kunstdünger oder von Ersatzteilen ausblieben. Der erzwungene Importverzicht behinderte also auch den Strukturwandel, den die IWF-Auflagen eigentlich fördern sollten. Schließlich hob die Verteuerung der importierten Kapitalgüter und Vorprodukte häufig die durch die „Wettbewerbsabwertung“ verbesserte Wettbewerbsfähigkeit wieder auf. Die Importdrosselung und Exportankurbelung schlugen sich zwar in einer verbesserten Zahlungsbilanz nieder allerdings zum hohen Preis eines schrumpfenden Binnenmarktes.

2. Die IWF-Auflagen zwangen zur massiven Kürzung der Staatsausgaben, zur Streichung von Subventionen für Grundnahrungsmittel, zum Abbau von öffentlichen Dienst- und Sozialleistungen (z. B. im Gesundheitswesen), zur Einschränkung von öffentlichen Investitionen und zum Rückzug des Staates aus Tätigkeitsbereichen (z. B. im Verkehrs- und Nachrichtenwesen), die Privatunternehmer nicht oder nur ungenügend übernehmen können. Die erzwungene Kürzung der Staatsausgaben führte zu Entlassungen im öffentlichen Dienst und verschärfte indirekt die Arbeitslosigkeit, wenn zum Beispiel Staatsaufträge an die Wirtschaft ausblieben.

3. Der sozialen Folgen dieses „Kaputt-Sparens“ wurden durch Auflagen zur Inflationsbekämpfung verschärft. Der IWF verlangte, daß Lohnerhöhungen unterhalb der Inflationsrate blieben, mit anderen Worten: daß die Reallöhne gesenkt wurden. Lohnsenkungen bei Hungerlöhnen bedeuteten noch mehr Hunger, drückten aber auch Teile der Mittelschichten unter die Armutsschwelle. Die Rechtfertigung einer solchen Lohnpolitik lautete: Alle müssen den Gürtel enger schnallen, weil nur durch Konsumverzicht im Innern die Voraussetzungen für Exportüberschüsse und für die Schuldentilgung geschaffen werden könnten. Der IWF drängte aber nicht auf eine höhere Besteuerung derjenigen, die den Gürtel ein gutes Stück enger schnallen könnten.

Die Reichen blieben von seinen Auflagen weitgehend verschont, weil er sich von steigenden Unternehmensgewinnen höhere Investitionsraten versprach. Die Kapitalbesitzer handeln nicht modellgerecht, sondern realistisch. Warum sollten sie Maschinen kaufen, wenn sie mangels Massenkaufkraft damit nur unverkäufliche Waren produzieren können? Immobilien in Miami oder die Zinsen auf Schweizer Nummernkonten werfen dagegen sichere Gewinne ab.

4. Der IWF betätigte sich nicht nur als Finanzpolizist zur Stabilisierung der Zahlungsbilanz, sondern auch als ordnungspolitischer Zuchtmeister. Er griff in die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik der Schuldnerländer ein, wenn er auf den Abbau von Staatstätigkeiten, die Repri-
vatisierung von Staatsunternehmen, die Aufhebung von Handels- und Kapitalverkehrskontrollen und die Herstellung von günstigen Verwertungsbedingungen für das in- und ausländische Pri-

vatkapital drängte. Der IWF betont seine politische Neutralität, aber er führt nur aus, was ihm die stimmkräftigsten Mitgliedsländer auftragen.

Lastenverteilung der IWF-Auflagen

- 5 Nach Artikel 4 der IWF-Richtlinien für die Vergabe von Beistandskrediten sollen die Kreditabkommen „in angemessener Weise die internen sozialen und politischen Zielsetzungen des Landes“ berücksichtigen. Die Praxis der Auflagenpolitik war bis Ende der 80er Jahre eine andere: Die Hauptlast der IWF-Sanierungsprogramme trugen die Schwächsten, die am wenigsten für die Verschuldungskrise verantwortlich wären:
- 10 - die Arbeiter und Angestellten, deren schwindende Kaufkraft nicht mehr zur Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen ausreichte;
- die Mittelschichten, die in die soziale Marginalität und politische Radikalität abgedrängt wurden;
- die Masse der Habenichtse, die durch die Kürzungen von Subventionen für Grundnahrungsmittel und soziale Dienstleistungen noch tiefer ins Elend gestürzt wurden;
15 - Kinder, die nicht mehr zur Schule gehen konnten, weil ihre Eltern die erhöhten Schulgebühren nicht mehr bezahlen konnten;
- Kranke, die sich keinen Arzt und keine Medikamente mehr leisten konnten, weil die Leistungen im Gesundheitswesen verteuert wurden.
- 20 Diese Folgen der IWF-Auflagen schlugen sich vielfach in "Brotaufständen" nieder. Die Elendskriminalität wuchs, die Überfälle auf Supermärkte häuften sich, die Städte wurden unsicher. In vielen Ländern führten die Haushaltskürzungen zum Zusammenbruch des Bildungs- und Gesundheitswesens und damit zum physischen und intellektuellen Substanzverlust. Die Stabilisierung à la IWF häufte den sozialen Sprengstoff an und machte demokratisch gewählten Regierungen das Leben und Überleben schwer; sie verlangte geradezu nach dem Einsatz von Polizei und Militär zur Durchsetzung der Sanierungsaufgaben und zur Niederschlagung von Abwehraufständen.
- 25 Auf diese Gefahren der politischen Destabilisierung zielte die Bemerkung von Henry Kissinger ab, daß die Kur schlimmer sei als die Krankheit. Entwicklungspolitisch nicht minder fatal waren die langfristigen Strukturfolgen der Verschuldungskrise und des IWF-Schuldenmanagements. Der Zwang zur Schuldentilgung nötigte
- 30 - zum Export auf Gedeih und Verderb und zur Vernachlässigung der Versorgung des Binnenmarktes;
- zur ökologischen Rücksichtslosigkeit und zur Nutzung des Regenwaldes als Siedlungs- und Zahlungsreserve; -
35 - zur hemmungslosen Devisenbeschaffung, sei es durch Förderung des Tourismus mit all seinen schädlichen Nebenwirkungen, durch Importe von Giftmüll oder sei es durch Anreize für umweltbelastende Auslagerungsinvestitionen, die den Umweltauflagen in den Industrieländern ausweichen.
- 40 Der IWF hat zur kurzfristigen Stabilisierung von Zahlungsbilanzen beigetragen. Seine Rezepte führten jedoch vielfach zu schmerzhaften Nachwehen, die Nachbehandlungen in Form von Umschuldungen notwendig machten. Sie haben die Schuldnerländer künstlich beatmet und den Gläubigern zu Rückzahlungen verholfen, aber die Investitionsfähigkeit als Grundlage des angestrebten Wachstums behindert, die Arbeitslosigkeit und die Armut vergrößert.

Aus: Franz Nuscheler; Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik; Dietz-Verlag 1995