

Default?

DIE STAATSSCHULDENKRISE IN VENEZUELA UND IHRE FOLGEN

Laut eines Berichts der Venezolanischen Zentralbank (BCV) verfügte der Karibikstaat Anfang Oktober nur noch über Reserven in Höhe von 19,79 Mrd. US-Dollar, dem niedrigsten nominalen Stand seit 11 Jahren. Allein seit Jahresbeginn fielen die Reserven um acht Prozent. Hauptgrund ist eine verfehlte Wirtschaftspolitik der Regierung.

In einem Forum des renommierten Instituto de Estudios Parlamentares Fermín Toro nannte der Ökonom José Guerra drei Gründe für die hohe Staatsschuld Venezuelas: eine Zunahme der Importe, der Preisverfall von Gold und Öl sowie zu hohe Ausgaben der öffentlichen Hand. Die Aussichten für die nächsten Monate sind düster, denn aufgrund der Lieferverträge wird sich der Preisrückgang für das schwere venezolanische Öl auf derzeit nur noch 80 US-Dollar pro Fass (159 Liter) erst mit Verzögerung auswirken – Tendenz weiterhin fallend. Für ein Land, dessen Ausfuhren sich fast ausschließlich auf Erdöl und Erdölprodukte beschränken und Exporterlöse den Löwenanteil der Staatseinnahmen darstellen, bedeuten die derzeitigen Entwicklungen eine enorme Eingengung des Handlungsspielraumes.

Die „schlechteste verwaltete Volkswirtschaft der Welt“

In zwölf von den letzten 15 Jahren schrieb die Zentralregierung rote Zahlen. In den vergangenen sieben Jahren nahm das Haushaltsdefizit stetig zu und wird 2014 voraussichtlich 22 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) betragen. Verschwendung, Veruntreuung sowie falsche Prioritätensetzung und Planungsunfähigkeit bedingen das Haushaltsdefizit. Doch ist es vor allem die

Importabhängigkeit des Landes, die negativ zu Buche schlägt. Ende September bezeichnete die Zeitschrift The Economist Venezuela als die „wahrscheinlich schlechteste verwaltete Volkswirtschaft der Welt“ und bezog sich dabei auf die Unfähigkeit der Regierung, trotz eines unglaublichen Ölreichtums nicht defizitär zu wirtschaften.

Zusammensetzung der Staatsschulden

Die gesamten Staatsschulden Venezuelas sind laut den Analysen des Wirtschaftsinstituts Ecoanalítica auf rund 340 Milliarden US-Dollar angewachsen. Auf die Zentralregierung entfallen dabei etwa 150 Milliarden US-Dollar, davon 70 Milliarden auf ausländische Gläubiger. Darüber hinaus lastet auf dem staatlichen Ölmonopolisten „Petróleos de Venezuela SA“ (PDVSA) ein Schuldenberg von rund 48 Milliarden US-Dollar. 16 Milliarden US-Dollar sind zusätzliche Verbindlichkeiten bei dem Chinesischen Entwicklungsfonds. Die Zentralbank und andere staatliche Institutionen müssen für 92 Milliarden US-Dollar Schulden aufkommen. Durch Verstaatlichung ausländischer Unternehmen schuldet der Staat internationalen Gläubigern rund elf Milliarden US-Dollar. Erst kürzlich verurteilte das Schiedsgericht der Weltbank Venezuela zu einer Entschädigungszahlung in Höhe von 1,6 Milliarden US-Dollar an den US-Ölgiganten Exxonmobil für die Enteignung von Ölfeldern. Kurioserweise feierte die venezolanische Regierung dies medial als einen Sieg, denn offensichtlich hatte man eine höhere Strafzahlung erwartet. Ein neuer Posten in Venezuelas Schuldenbilanz sind Zahlungsrückstände für den Import von Waren, die sich mittlerweile auf ca. 21 Milliarden US-Dollar summieren.

VENEZUELA

HENNING SUHR

Oktober 2014

www.kas.de/venezuela**Sinkende Erdölerlöse drücken die Bilanz von PDVSA**

In der Vergangenheit konnte sich Venezuela ein Haushaltsdefizit erlauben, da es durch die Einnahmen der staatlichen PDVSA ausgeglichen wurde. Der Erdölförderer überwiegt jedoch in den letzten Jahren zunehmend weniger Mittel an die venezolanische Zentralbank. Einerseits liegt dies an einer zusätzlichen Belastung von PDVSA mit Ausgaben, etwa für Sozialprogramme oder Zahlungen an den Chinesischen Entwicklungsfonds in Form von Öllieferungen. Andererseits schwinden die Einnahmen durch verteuerte Einfuhren, die für die Ölproduktion notwendig sind, oder etwa für die Öllieferung an befreundete Staaten zum Vorzugspreis. Die Lieferungen an die Staaten des Bündnisses PetroCaribe sowie Bolivien, Paraguay, Uruguay, Argentinien und Kuba summieren sich auf 266.700 Barrel Öl/Tag. Die meisten Kooperationsabkommen sehen vor, dass nur etwa 5 bis 50 Prozent des Marktwertes bei Lieferung bezahlt werden müssen. Für die Zahlung der restlichen Lieferung werden 17 bis 25 Jahre Aufschub bei zwei Prozent Zinsen p.a. gewährt.

Rechnet man diesen Anteil und die Schuldentrückzahlungen an China in Form von Öllieferungen zusammen, so exportiert Venezuela knapp 400.000 Fass Öl, für die es keine unmittelbaren Geldzahlungen erhält. Dringend notwendige Investitionen kann das Staatsunternehmen daher nicht vornehmen, so dass sich die gesamte Fördermenge in den letzten Jahren reduzierte. Vor dem Hintergrund sinkender Ölpreise bleibt es wenig verwunderlich, dass PDVSA zunehmend weniger Devisen aus dem Erdölgeschäft an die Zentralbank überweisen kann.

Devisenreserven schwinden

Bisher baute die Zentralbank ihre Reserven auf den Einnahmen von PDVSA auf. Erhielt die Zentralbank 1999 noch 90 Prozent aus den Erlösen von PDVSA, so betragen diese 2013 nur noch etwa 50 Prozent. Durch den ausbleibenden Geldfluss musste die BCV daher in den letzten Jahren die liquiden Reserven aufbrauchen, um das Defizit auszu-

gleichen und Schuldendienste zu tätigen. Die verbleibenden Reserven bestehen fast nur noch aus Goldbeständen und Sonderziehungsrechten beim Internationalen Währungsfonds (IWF), die nicht umgehend veräußert werden können. Der Wert der Reserven nahm durch den Goldpreisverfall zusätzlich ab. 2005 bestanden die Reserven Venezuelas noch zu 80 Prozent aus Devisen, hauptsächlich US-Dollar. Aus ideologischen Gründen hat man diese allerdings überwiegend in Gold umgetauscht. Der Staat verfügt somit kaum mehr über liquide Mittel, um Zahlungen tätigen zu können.

Fester Wechselkurs und Erhöhung der Geldmenge treiben Inflation

Die gesamte Staatsschuld liegt offiziell bei 40,4 Prozent des BIP, legt man den staatlich festgesetzten Wechselkurs von 6,30 Bolivares Fuertes (BsF) für einen US-Dollar zugrunde. Allerdings richtete die BCV neben dem offiziellen noch zwei weitere Wechselkursmechanismen ein: SICAD I (etwa BsF 11,30 = 1 USD) und SICAD II (etwa BsF 50 = 1 USD). Außer den sinkenden Einnahmen aus dem Erdölgeschäft verfügt Venezuela über keine anderen Deviseneinnahmen oder -reserven. Die internen Schulden werden durch zusätzlich gedruckte Bolivares Fuertes gegenfinanziert. Jedoch führt die Geldschwemme zur Hyperinflation, die 2013 und 2014 zwischen 50 und 60 Prozent betrug – nach offiziellen Angaben wohl gemerkt. Der ehemalige Chefvolkswirt der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank, Ricardo Hausmann, sprach von einer Vervierfachung der Bolivar-Geldmenge innerhalb der letzten 24 Monate. Die externen Schulden können wiederum nur durch Deviseneinnahmen oder Neuverschuldung beglichen werden. Legt man den Wechselkursmechanismus SICAD II zugrunde, so beträgt die gesamte Staatsschuld nicht 40,4, sondern 184,3 Prozent des BIP, wie der Wirtschaftsdozent Leonardo Vera von der größten Universität des Landes, Universidad Central de Venezuela (UCV), errechnete. Längst hat sich ein Devisen-Schwarzmarkt gebildet, auf dem der US-Dollar für derzeit etwa BsF 100 gehandelt wird. Unter Berechnung dieses Wechselkurses würde die Staatsschuld sogar gut

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

VENEZUELA

HENNING SUHR

Oktober 2014

www.kas.de/venezuela

das Doppelte als bei der Berechnungsgrundlage von SICAD II betragen.

Kapitalflucht und Rückgang der Wirtschaftsleistung drücken Geldwert

Die Inflation wird zusätzlich durch eine stete Kapitalflucht und Rückgang der Wirtschaftsleistung angeheizt. In Erwartung einer verschärften Geldentwertung tauschen die Venezolaner ihre Bolivares in großen Mengen in Devisen um und bringen sie außer Landes. Das Wirtschaftsinstitut Ecoanalítica errechnete, dass der private Kapitalfluss ins Ausland zwischen 2003-2012 rund 150 Milliarden US-Dollar betrug. Dabei unterstützt der Staat diese Entwicklung, indem er jedem Venezolaner, der privat, geschäftlich oder beispielsweise zum Studium ins Ausland reist, die Möglichkeit gibt, zu einem willkürlich festgesetzten, niedrigen Wechselkurs einen bestimmten Betrag umzutauschen. Diese Umtauschmöglichkeit erfolgt über die Comisión de Administración de Divisas (CADIVI). Höhe des Wechselkurses und Umtauschbeträge richten sich nach Aufenthaltscharakter und Zielland. Da die Venezolaner die Möglichkeit haben, ihre billig getauschten Devisen in Bolivares zum Schwarzmarktkurs zurückzutauschen, hat sich eine regelrechte Reisewirtschaft entwickelt. Darüber hinaus werden die privaten, in Venezuela emittierten Kreditkarten genutzt, um im Ausland zum offiziellen Bolivares-Wechselkurs günstig US-Dollar entweder am Geldautomaten zu erhalten oder Waren einzukaufen. Die Zeche zahlt die venezolanische Zentralbank und somit der Staat, der den Umtausch zwischen Dollar und Bolivares kontrolliert. Auf ähnliche Weise entstanden große Zahlungsrückstände der Zentralbank bei den internationalen Fluglinien in Milliardenhöhe, die daraufhin die Frequenz der Flüge und die Sitzplatzkapazitäten enorm reduzierten und den Flugscheinverkauf in Bolivares einstellten. Binnen eines Jahres ist die Fluggastkapazität für internationale Flüge von und nach Venezuela auf diese Weise um 70 Prozent gefallen. Durch die eingeschränkten Reisekapazitäten muss der Staat weniger CADIVI-Umtauschgeschäfte verbuchen, für die es ohnehin keine liquiden Devisenreserven mehr gibt.

Preisbindung und Importabhängigkeit führen zu dramatischer Unterversorgung

Die Devisenknappheit, gepaart mit der großen Importabhängigkeit und der Festsetzung der Preise für mittlerweile etwa 21.000 Produkte und Dienstleistungen führen zwangsläufig zu einer dramatischen Unterversorgung. Hauptimporteur ist der Staat, der als einziger Devisen erwirtschaften kann. Willkürlich und intransparent bietet er der Privatwirtschaft Devisengeschäfte nach einem der drei offiziellen Wechselkurse an. Somit können einige Einfuhren zu einem Preisniveau auf dem heimischen Markt angeboten werden, das für die lokale Bevölkerung erschwinglich ist. Da die Importe jedoch bei weitem nicht die Nachfrage decken können, entsteht eine große Unterversorgung, die dramatische Ausmaße annimmt. In den staatlichen Supermärkten bilden sich lange Schlangen, wobei die Produkte rationiert werden. Für ein halbes Dutzend Alltagsprodukte stehen die Leute oft einen halben Tag Schlange. Freilich erhält man auf dem Schwarzmarkt oder in Importläden noch allerlei Waren, die jedoch für das Gros der Bevölkerung unbezahlbar bleiben. Künstlich tief gehaltene Preise führen außerdem zu Re-Exporten und Schmuggel und verschärfen die Unterversorgung. Vor wenigen Wochen schloss daher die Zentralregierung die Grenzen zu Kolumbien, um den Aderlass allerlei Güter zu unterbinden. Ob subventioniertes Benzin für einen Spottpreis, Nahrungsmittel oder andere Waren: In Massen führen die Venezolaner auf legalem oder illegalem Wege die vom Staat importierten und subventionierten Produkte wieder aus. Diese Tätigkeit ist oftmals um ein Vielfaches lukrativer und weniger zeitintensiv als eine gute Vollzeitanstellung, für die ein Universitätsabschluss notwendig ist.

Gesundheitssektor vor dem Zusammenbruch

Besonders stark von der Warenknappheit ist der Gesundheitssektor betroffen. Laut Zeitungsberichten fehlen ungefähr 50 Prozent aller gängigen Medikamente. Den Krankenhäusern fehlt die notwendige Ausrüstung, um zu operieren und die Patienten zu versorgen. Eine Notfallversorgung kann in den

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

VENEZUELA

HENNING SUHR

Oktober 2014

www.kas.de/venezuela

meisten Orten nicht mehr gewährleistet werden. Selbst Mullbinden oder gängige Arzneien, wie bspw. Paracetamol, sind kaum erhältlich. Die sich ausbreitende Chikungunya-Epidemie, eine sich durch Mücken übertragende tropische Fieberkrankheit, ist Zeichen von völlig überforderten Gesundheitsbehörden. Kirchliche Nothilfeorganisationen wie Caritas schlagen längst Alarm. Sorge bereitet auch eine mögliche Einschleppung des Ebola-Virus, die für Venezuela zweifelsohne eine epidemiologische Katastrophe bedeuten würde.

Exodus der klugen Köpfe

Der dramatische wirtschaftliche Niedergang, der mit gravierenden sozioökonomischen Folgen und Rückgang der Lebensqualität einhergeht, veranlasst viele Venezolaner zur Auswanderung. Es sind vor allem wohlhabende und/oder gut ausgebildete und überwiegend junge Leute, die in Scharen dem Land den Rücken kehren. Die Tageszeitung El Universal beziffert die Anzahl der Auslandsvenezolaner auf mittlerweile rund 1,6 Millionen. Das entspricht etwa fünf bis sechs Prozent der Bevölkerung. Die Dunkelziffer dürfte jedoch deutlich höher ausfallen, da viele Venezolaner die doppelte Staatsbürgerschaft haben. Besonders viele verfügen über einen italienischen, spanischen oder portugiesischen Zweitpass und fallen somit nicht zwangsläufig in die Statistik. Ferner verfügen weit mehr als die Hälfte über einen Universitätsabschluss oder gar eine Promotion. Kaum ein Student glaubt an eine Zukunft in seiner Heimat und emigriert umgehend nach dem Studium ins Ausland auf der Suche nach einem besseren Leben. Nirgends machte sich in den letzten Jahren der „Brain Drain“ derart bemerkbar, wie im Ölsektor. Als der verstorbene Präsident Hugo Chavez 2003 nahezu 20.000 oppositionell gesinnte Mitarbeiter von PDVSA auf einen Streich abfindungslos entließ, wanderten die hochqualifizierten Spezialisten in die Ölförderländer der Welt aus. Mit Hilfe der venezolanischen „Barrel Boys“, wie der Economist schrieb, gelang Kolumbien die Verdopplung der Ölförderung binnen weniger Jahre auf mittlerweile beachtliche eine Million Ölfässer täglich. Und während im kanadischen Alberta Venezolaner bei der Gewinn-

nung des schwarzen Golds aus den schweren Ölsänden helfen, kommen neue Projekte am Orinoco zur Förderung des vergleichbaren venezolanischen Öls nicht voran. Unlängst wandert eine zweite Generation junger Ölarbeiter aus Venezuela aus, da PDVSA mit den Gehältern internationaler Ölgiganten bei weitem nicht mithalten kann.

Zahlungsausfall, Abwertung oder Dollarisierung?

Anfang September trat der ehemalige venezolanische Planungsminister Ricardo Hausmann eine Debatte los, in dem er vor dem internationalen Zahlungsausfall Venezuelas warnte. Warum, so der Harvard-Professor, solle Venezuela seine Dollar-Schulden bedienen, wenn diese größtenteils in den Händen vermöglicher und oftmals venezolanischer Privatleute sind? Stattdessen rief er dazu auf, die leidende venezolanische Bevölkerung vor allem mit Nahrung und einfachsten Dingen des täglichen Bedarfs sowie dringend den Gesundheitssektor zu bedienen. Die Unterversorgung führte er direkt auf die fehlende Devisenzuteilung der Regierung für Importeure zurück. Die produktive Wirtschaft liege brach, so der Ökonom, da Primärprodukte und Halbfertigwaren nicht mehr importiert werden können. Tausende von Arbeitern verloren daher ihren Job. Das ganze Chaos führt Hausmann auf ein unglaublich hohes Haushaltsdefizit zurück, dass sich hinter einer Geldschwemme von Bolivares, „finanzieller Repression“, Verschuldung sowie Zahlungsverzögerungen und –ausfällen verbirgt.

Vor dem Hintergrund der fiskalischen Probleme erwarten die meisten Ökonomen eine Abwertung des Bolivar Fuerte. Zwar könnten nach einer Devaluierung fehlende Waren in Kürze importiert werden, allerdings könnten sich diese die meisten Venezolaner nicht leisten. Zudem wären alle Einlagen und Barvermögen in Bolivares fast wertlos. Die Regierung, die ihren Rückhalt überwiegend bei den ärmeren und bildungsfernen Bevölkerungsschichten weiß, von denen sich viele den zu erwartenden Preisschock nicht erklären könnten, schreckt vor dieser unpopulären Maßnahme zurück. Gerüchteweise, auch wenn es technisch schwer umzusetzen wä-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

VENEZUELA

HENNING SUHR

Oktober 2014

www.kas.de/venezuela

re, wird schon vermutet, dass die Regierung die Parlamentswahlen um ein halbes Jahr auf März oder April 2015 vorziehen könnte, um im Anschluss eine Abwertung des Bolivar vorzunehmen. In der öffentlichen Debatte wird auch über eine Dollarisierung der Wirtschaft diskutiert. Angesichts der täglichen Tiraden von venezolanischen Regierungsangehörigen gegen das „Imperium“ Vereinigte Staaten kommt für die Regierung allein aus ideologischen Gründen eine Dollarisierung nicht infrage, argumentiert der Volkswirt Asdrúbal Oliveiros. Außerdem könne die Versorgung der Volkswirtschaft mit US-Dollar als Substitut für den Bolivar allein aus technischen Gründen nicht erfolgen, da die BCV keine Dollar-Reserven mehr zur Verfügung hat, so der Ökonom.

schwer vorstellbar zu sein, dass dies zugelassen werden würde.

Ungewisse Zukunftsaussichten

Venezuela steuert in eine ungewisse Zukunft. Die wirtschaftlichen Probleme sind zu groß, um kurzfristig gelöst werden zu können. Reformen sind dringend notwendig, doch sind diese mit harten Einschnitten für die Bevölkerung verbunden. Die politische Führung schreckt daher vor den adäquaten Maßnahmen zurück und spielt auf Zeit. Während die sozialen Folgen, d.h. zunehmende Verarmung und Zusammenbruch gesellschaftlicher Ordnung allorts immer spürbarer werden, sind die politischen Konsequenzen schwer vorhersehbar. Möglicherweise hält die Regierung mit starkem Willen am bisherigen Kurs fest und sichert sich die Macht durch verstärkte Repression. Ebenso könnte ein Reformprozess innerhalb des Regierungslagers für einen Kurswechsel sorgen. Die Rolle des Militärs bleibt weiterhin die große unbekannt Variable in einem unübersichtlichen Politikspiel. Ob ein erneuter Versuch eines Dialogprozesses – sei es offen oder verdeckt – mit oppositionellen Kräften zum Erfolg führt, bleibt fraglich. Momentan gibt es hierfür keine Anzeichen. Bliebe noch die Möglichkeit eines Sieges der Opposition bei den Parlamentswahlen im kommenden Jahr, der den Beginn eines Politikwechsels einläuten könnte. Doch mit Blick auf die Wahlprozesse der vergangenen Jahre und angesichts des starken Machtwillens der Regierung scheint es momentan