

Nachhaltige Entschuldung – dringend nötig und gerecht

Entwicklungsländer müssen nachhaltig entschuldet werden – am besten durch ein faires, transparentes Verfahren bei Staateninsolvenz

VON PETER LANZET¹

Rechtzeitig zur Frühjahrstagung von Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF) im April 2002 verkündeten die Internationalen Finanzinstitutionen (IFI), im Rahmen der Initiative zur Entschuldung der ärmsten und hochverschuldeten Länder (*Highly Indebted Poorest Countries*, HIPC) hätten nun 26 Länder² den Betrag von 41,290 Milliarden US-Dollar an Schulden erlassen oder den Erlass in Aussicht gestellt bekommen. Insgesamt waren ursprünglich 70 Mrd. US-Dollar Schuldenerlass vorgesehen. 22 Länder dieser Liste liegen in Afrika. In 10 von den 26 ist diese Entschuldungsphase bereits abgeschlossen. Der Schuldendienst für die Gesamtheit dieser Länder wird in den kommenden Jahren um 30 Prozent niedriger liegen als vor 1999 und wird etwa 9 Prozent ihres gemeinsamen Exporteinkommens ausmachen. Der Anteil des Schuldendienstes am Steueraufkommen wird sich halbieren.

Ein schöner Erfolg für die internationale Erlassjahrkampagne sollte man meinen: Bisher war es so, dass alle 42 Länder, die auf der HIPC-Länderliste stehen, jeweils mehr für ihre Schuldendienste zahlten, als sie zusammen genommen für die Gesundheit- und Bildung ihrer Bürger ausgeben konnten. Im Durchschnitt geben sie jetzt das dreifache für soziale Dienste aus, wie für den Schuldendienst, auch wenn das Bild von Land zu Land sehr unterschiedlich aussieht³.

Ist das Schuldenproblem gelöst?

Die Erlassjahrbewegungen hatten sich das biblische Motiv des Erlasses aller Schulden außer denen der Reichen erwählt, weil es keine Unterschiede zwischen den ganz Armen und den weniger Armen, den ganz oder nur teilweise dafür Verantwortlichen macht. Es wird allen Bedürftigen ein Neuanfang ermöglicht, ohne Ansehen der Schuld. Es war immer eine heiße Debatte in der Entschuldungsbewegung, wie viel von diesem biblischen Konzept – von dem nicht sicher ist, ob es jemals Anwendung gefunden hat – in der Gegenwart politisch realisierbar ist. Der Druck, den die Entschuldungsbewegungen aufgebaut hatten, führte letztlich zu der – von Anfang an als mager empfundenen Entschuldung – von 70 Mrd. US-Dollar. Beim G7-Gipfel in Köln 1999 wurde der Beschluss zur Erweiterung der schon bestehenden HIPC-Initiative auf HIPC-II gefasst. Die bi- und multilateralen Schulden sollten nun auf unter 15 Prozent Schuldenquote (Verhältnis der Schuldendienste zum Exporteinkommen) erlassen werden.

Aber selbst wenn man nicht derart fundamentale Maßstäbe wie das alte Testament an den Schuldenerlass anlegte, konnte man schon 1999 mit der erweiterten HIPC-Initiative nicht zufrieden sein. Spätestens ab Februar 2001 war klar, dass die Internationalen Finanzinstitutionen den Entschuldungsmaßnahmen viel zu optimistische Wirtschaftswachstumzahlen – gerade auch für die ärmsten Schuldnerländer – zugrundegelegt haben, und die Gläubiger wollten die Entschuldung nicht drastisch genug zurückführen; nämlich bis unter fünf Prozent Schuldenquote. NRO

wie Eurodad haben vorhergesagt, dass bei einer Schuldenquote von 15 Prozent aufgrund der bereits seit zehn Jahren rückläufigen Preise zum Beispiel für Kaffee, Erze oder Früchte, die entschuldeten HIPC-Länder bald wieder so hoch in der Kreide stehen würden, wie vor der Entschuldung⁴. Einige OECD-Länder, darunter auch Deutschland, haben im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative in einzelnen Fällen (Kamerun, Mosambik, Tansania, etc.) sämtliche bilateralen Forderungen erlassen. Das hat in diesen Ländern die Schuldenquote unter die angepeilten 15 Prozent gedrückt.

An die HIPC-II-Initiative sind seit 1999 eine Reihe von Bedingungen geknüpft, die nicht alle 42 Staaten bisher erfüllen konnten. Militärdiktaturen, ohne formal demokratisches System, oder desintegrierte Staaten können nicht in den Genuss der Entschuldung gelangen. Die Erlassjahrbewegungen waren sich mit den Gläubigerregierungen einig, dass man nicht neue Kriege durch Schuldenerlass in bestimmten Ländern Afrikas finanzieren wolle wie im Sudan, in Somalia, Liberia oder in der Demokratischen Republik Kongo. Von ihnen die Umsetzung eines anspruchsvollen Programms zu erwarten, bei der die Entschuldung an Armutsbekämpfung auf der Basis von Armutsbekämpfungsstrategien gekoppelt ist, erscheint nicht realistisch. Zudem gelten die makroökonomischen Standardbedingungen des IWF, die an die Vergabe aller IWF-Strukturanpassungskredite geknüpft sind, auch bei der HIPC-Entschuldung: Die Stabilisierung des Außenwertes der Währung (oft mit einer Abwertung einhergehend), die Öffnung und Deregulierung der Märkte, die Privatisierung wichtiger Teile des öffentlichen Sektors, die Liberalisierung des Kapital- und Arbeitsmarktes. Doch sah man von der bisher gültigen, rigiden sechsjährigen „Probezeit“ ab. An deren Stelle trat eine flexible Beurteilung durch Weltbank und IWF, ob ein Schuldnerland sich bemüht, die Stabilisierungs- und Liberalisierungsziele zu erreichen.

Ein weiterer Grund, warum die Erreichung des 70 Mrd. Dollar Zieles noch nicht gesichert ist, sind die IFI selbst. Sie argumentieren, sie können ihre Aufgaben mittelfristig nicht mehr erfüllen, wenn sie auf ihre Forderungen gegenüber den Schuldnerländern verzichten. Ihre Forderungsausfälle müssen daher durch die Mitgliedsstaaten, beziehungsweise die Gläubiger kompensiert werden. Zu diesem Zweck wurde der HIPC-Trust Fund bei der Weltbank geschaffen. Die Gläubigerstaaten müssen also nicht nur bilateral Schulden erlassen, sondern auch Forderungersatz für den multilateralen Schuldenerlass durch Weltbank und IWF leisten. Die der Europäischen Gemeinschaft angeschlossenen Länder griffen da zum einem Trick: Aus den Lomé-Vereinbarungen existierten noch zugesagte, aber nicht beanspruchte 650 Mio. US-Dollar. Die AKP Länder, denen die Mittel eigentlich zustehen, mussten darauf verzichten, so dass sie für den HIPC-Trust Fund umgewidmet werden konnten.

Jedoch haben alle Tricks bisher nicht dazu geführt, dass die IFI's und die angeschlossenen regionalen Entwicklungsbanken auf genügend multilaterale Forderungen verzichten konnten. Gegenwärtig ist der HIPC-Trust Fund mit 2,554 Mrd. US-Dollar ausgestattet – keine substantielle Summe wenn man ihm die Gesamtforderungen von etwa 30 Mrd. US-Dollar gegenüberstellt. Der deutsche Beitrag liegt gegenwärtig bei 226 Mio. US-Dollar⁵. Als Reaktion auf die Kritik an diesem Missverhältnis will die

1 Peter Lanzet ist entwicklungspolitischer Referent der Inlandsabteilung beim Evangelischen Entwicklungsdienst (EED).

2 Äthiopien, Benin, Bolivien, Burkina Faso, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Kamerun, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ruanda, Sambia, São Tome und Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Tansania, Tschad und Uganda.

3 http://www.worldbank.org/hipc/Status_of_Implementation_0402.pdf,
<http://www.eurodad.org/1debts/analyses/general/hipcdiagram.PDF>,
http://www.eurodad.org/1debts/analyses/hipc_creditors/creditor_matrix.pdf

4 <http://www.worldbank.org/hipc/Long-Term.pdf>

5 HIPC Trust Fund
(http://www.worldbank.org/hipc/Trust_Fund_March_20_2002.pdf)

Bundesregierung zum G7/8-Gipfel im Juni 2002 in Kanada den Vorschlag einbringen, den HIPC Trust Fund mit einer Milliarde US-Dollar zusätzlich auszustatten. Selber will sie 10 Prozent dazu beitragen.

Die HIPC-Initiative kann das Schuldenproblem der Entwicklungsländer nicht lösen

Die Gesamtverschuldung aller Entwicklungsländer betrug 2001 ca. 2,5 Billionen US-Dollar⁶, der Anteil der HIPC's betrug 206 Mrd. US-Dollar. HIPC-II kann daher nur eine Auswahl von Ländern entschulden und dies auch nur ungenügend. Diese Auswahl wurde nach politischen Kriterien getroffen: Aus der Liste der Länder, die bei der Weltbank den sogenannten *IDA-only status* halten (weniger als 860 US-Dollar Einkommen pro Kopf und pro Jahr; Inselstaaten oder Länder ohne Zugang zur See), werden die ausgewählt, bei denen der Barwert ihrer Schulden mehr als 150 Prozent ihrer Exporteinkommen oder über 250 Prozent ihrer Staatseinnahmen ausmachen.

Wahr ist, dass eine Reihe von Ländern, die nach diesen Kriterien auf der HIPC-II-Länderliste stehen sollten, nicht darauf erscheinen – zum Beispiel Indonesien, Nigeria, Pakistan. Diese Länder haben im Vergleich zur Leistungsfähigkeit ihrer Wirtschaft gigantische Schuldenberge aufgetürmt. Indonesien zum Beispiel hat gegenwärtig 143 Mrd. US-Dollar Auslandsschulden, etwa die Hälfte davon bei privaten Kreditgebern. Die Gläubiger haben sich bisher nicht dazu bereitgefunden, diesen Ländern substantielle Schuldenerlasse zu gewähren. In Indonesien leben 210 Mio. Menschen, die Hälfte davon unterhalb der Armutsgrenze. Indonesien zahlt über die Hälfte seines Steueraufkommens für den Auslandsschuldendienst. Ganz ähnlich ist die Situation in Nigeria, Ecuador, Indonesien, etc⁷. Die Mittel, um das Recht auf Nahrung sowie die rudimentärsten Bildungs- und Gesundheitsdienste im eigenen Lande zu gewährleisten, fehlen; sie fließen in den Schuldendienst. Viele Entwicklungsländer bedienen ihre Schulden selbst dann noch, wenn sie auf die minimale Gesundheits- und Bildungsaufgaben – insbesondere für die Armen auf dem Lande – verzichten müssen. Sie tun das, obgleich sie die inter-

nationalen Pakte über die bürgerlichen sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte ratifiziert haben.

Schulden versus Entwicklungs- und Sozialaufgaben

Die Statistik unten zeigt, dass in vielen Entwicklungsländern das Steueraufkommen gerade die Kosten für das Funktionieren des Staates deckt. Die Schuldendienste können nur teilweise geleistet und müssen immer wieder umstrukturiert werden.

Der Streit zwischen den nationalen Entwicklungs- und Sozialministerien und den Finanzministerien ist systemisch. Aus dem Steueraufkommen und den Einnahmen aus Rohstoffen, Häfen, Energieproduktion, Rechten sowie dem Export werden zunächst der Staat und anschließend die Gläubiger bedient, damit wieder neue Kredite eingeworben werden können. An die Eigenfinanzierung von Entwicklungsprogrammen und Sozialaufgaben ist angesichts der geringen Steuerbasis und der rückläufigen Exporteinnahmen⁸ kaum zu denken. Für die Bekämpfung der Armut sind viele Regierungen auf Hilfe angewiesen; dafür müssen Mittel über die Entwicklungszusammenarbeit akquiriert werden. Was an qualitativ hochwertigen Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen oder an Altersversorgung existiert, wird meist privat finanziert und bleibt für die Armen unerreichbar. Öffentlich finanzierte soziale Leistungen müssen aufgrund von Geldmangel in der Regel inadäquat bleiben. In Bangladesch zum Beispiel überlässt der Staat diese Aufgaben weitgehend der Zivilgesellschaft.

Die außerordentlich zerstörerische Wirkung hoher Schuldenberge auf die Fähigkeit der Staaten, Mittel aus ihren Haushalten für Sozial- und Entwicklungsaufgaben bereitzustellen, ist unbestritten. Währungsstabilität, Produktivität, Beschäftigung, Neuinvestitionen, letztlich auch das Steueraufkommen eines überschuldeten Landes werden in Mitleidenschaft gezogen. Argentinien kämpft mit der Verarmung von 14 Mio. Menschen, die vor der Schuldenkrise der Mittelklasse angehörten. Der IWF geht davon aus, dass Argentinien's Wirtschaft in 2002 um 15 Prozent schrumpfen wird⁹.

Ausgaben und Einnahmen ausgewählter Entwicklungsländer					
2001	Bevölkerung in Mio.	Steueraufkommen in Mio. US-Dollar	Öffentliche Aufwendungen* in Mio. US-Dollar	Auslandsschulden in Mio. US-Dollar	Schuldendienst in Mio. US-Dollar
Nepal	23	677	500	2800	100
Ecuador	12,8	3600	1300	14500	^1600
Bangladesch	130	6300	4200	16600	762
Mali	11	470	325	3000	^94
Tansania	34	830	600	5000	200
Argentinien	37	56000	32000	154000	26000
Indonesien	210	31000	10700	150000	17800
* Ministerien, Behörden, Polizei, Justiz, etc. ohne Schuldendienste			^ 1999 (Quelle: http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html)		

6 Worldbank Data by country
7 <http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>
(country at a glance)

8 Global Commodity Index Price Prospect (2000, 2001), London Metal Exchange, International Cotton Advisory Committee.

9 The Economist, 27.4.2002, S. 53

Wann sind Schulden tragfähig?

Die Schulden tragfähigkeitsgrenze beziffert die als dauerhaft verkräftbar erachtete Höhe der Auslandsschuldendienste armer Länder. Es soll soviel Geld im Staatssäckel sein, dass neben den Kosten der Entwicklung und des Ausbaus der Infrastruktur auch Sozial- und Armutsbekämpfungsprogramme ordentlich ausgestattet werden können. Weltbank und IWF gehen davon aus, dass mit exportgetragener Wirtschaftswachstum Investitionskredite für die wirtschaftliche und soziale Infrastruktur des Landes abgesichert werden können. Zwischen 1998 und 2000 sind die Exporteinnahmen der HIPC-Länder jedoch um durchschnittlich 15 Prozent gefallen. Auch die den Schulden tragfähigkeitsstudien zugrunde liegenden Annahmen von über fünf Prozent Wirtschaftswachstum pro Jahr waren utopisch¹⁰.

Wegen geringer eigener Sparkapazität, schmaler Steuerbasis – und wohl auch, um harte Einschnitte in das Subventionswesen, zum Beispiel für Dieselmotoren, Kerosin oder elektrischen Strom für die Pumpen der Landwirtschaft oder den Entzug von Privilegien beim Kauf von Zement, der zollreduzierten Einfuhr von Fahrzeugen zu vermeiden – müssen Entwicklungsländer regelmäßig neue Kredite aufnehmen. Die alten Schuldenstände sind daher bald wieder erreicht. Schuldenmachen bietet Regierungen eben auch die Möglichkeit, Einschnitte in Subventionen und Privilegien in der Hoffnung auf Preisanstieg und/oder Wirtschaftswachstum zu verschieben und sie der eigenen Wähler-, Klientel- oder Machtbasis zu ersparen. Wenig diversifizierte Ökonomien, die von ein oder zwei Exportprodukten abhängen, werden bei Preisverfall ganz besonders in Mitleidenschaft gezogen; der Preisverfall für Roststoffe engt den politischen Spielraum der betroffenen Regierungen zusätzlich ein.

Schulden tragfähigkeitskriterien, die Armutsbekämpfung an erster Stelle berücksichtigen

Bereits seit 1998 werden Überlegungen zu alternativen Schulden tragfähigkeitskriterien angestellt. Belgische Wissenschaftler¹¹, das englische Hilfswerk CAFOD¹² (Katholische Vereinigung für überseeische Entwicklung) und neuerdings auch das europäische Entschuldungsnetzwerk EUODAD¹³ haben Modelle entwickelt, die den Mechanismus der Schulden spirale und die Abhängigkeit von den Exporterlösen zu durchbrechen suchen und die Armutsbekämpfung im Visier haben.

Gemeinsam ist beiden Modellen, dass sie die Logik von Weltbank und IWF umdrehen: Statt erst Schulden zu bedienen und den Rest für die eigentlichen Aufgaben des Staates zu verwenden, erhalten letztere Priorität. Erst was nach der Deckung der Grundbedürfnisse übrig bleibt, kann für die Auslandsschulden verwendet werden. Bezugspunkt sind dabei nicht die Exporteinnahmen, sondern die Einnahmen der öffentlichen Hand.

Das CAFOD-Modell geht davon aus, dass Regierungen gar keine Steuern von Menschen einziehen, die weniger als einen US-Dollar pro Tag ver-

dienen. Die Steuerzahlenden sollen maximal 25 Prozent Einkommenssteuer zahlen, damit ihnen so viel Geld wie möglich zum Leben, fürs Sparen und für Investitionen zur Verfügung steht. Daher werden 25 Prozent des Bruttonationalprodukts als Steueranteil definiert. Zuschüsse und andere Einnahmen des Staates werden bei diesem Ansatz nicht mitgerechnet. Davon sind die Kosten der Sozialprogramme, der Armutsbekämpfung (CAFOD schlägt 30 US-Dollar pro Person/Jahr vor) und andere Kosten des Staates zu bestreiten. Sind dann noch Mittel im Staatshaushalt übrig, können sie für den Schuldendienst verwendet werden. Auf keinen Fall aber sollten mehr als 20 Prozent der Haushaltsmittel für den Schuldendienst verwendet werden. Nach dieser Rechnung müssen alle 42 Länder auf der HIPC-II Liste und weitere Länder vollständig entschuldet werden.

Der EUODAD-Ansatz identifiziert die Länder, die Schuldenerlass brauchen, folgendermaßen: In Frage kommen Länder mit geringen Staatseinnahmen, hohen Schuldenständen, geringem Steueraufkommen und verbreiteter Armut. Als Staatseinnahmen werden Steuereinnahmen und Zuschüsse von Geberländern definiert. Davon werden die Kosten für sauberes Trinkwasser und Abwasserentsorgung, sowie Basisgesundheitsversorgung (einschließlich AIDS) und Bildung abgezogen. Die übrigen Einnahmen werden dann für die Ausgaben der Regierung und wichtiger ziviler Dienste eingestellt, zum Beispiel für Gerichte, Polizei und Behörden. Im EUODAD-Modell spielt die Zahlung interner Schuldendienste eine wichtige Rolle, weil sich nur so die Funktionsfähigkeit des landeseigenen Bankensektors und damit die volkswirtschaftliche Stabilität aufrechterhalten lässt. Es ist den Gläubigern gegenüber großzügiger, als der Vorschlag von CAFOD: Bis zu einem Drittel der verbleibenden Mittel sollen für den Schuldendienst zur Verfügung stehen können.

Diese an der Bevölkerungsgröße orientierte Grundbedürfnisstrategie führt zu erstaunlichen Ergebnissen: Länder wie Burkina Faso, Niger, Malawi, Tansania und Uganda sind aus diesem Blickwinkel völlig außerstande, überhaupt Schuldendienste zu leisten, weil bereits die Kosten der veranschlagten Grundbedürfnisse höher liegen als die Staatseinnahmen. Länder wie Benin, Kamerun, Ruanda oder Sambia brauchen zusätzliche Entschuldung, weil ihr tatsächlicher Schuldendienst viel höher liegt als das oben angesprochene Drittel der im Haushalt verbleibenden Mittel. Schließlich gibt es Länder wie Bolivien, Honduras, Mosambik, Nicaragua oder Senegal, denen mehr Schulden erlassen wurden, als nach dieser Berechnung nötig gewesen wäre.

Der IWF hält die Zügel in der Hand

Für die Einstufung der Kreditwürdigkeit eines Landes durch global agierende Bankhäuser wie „Standard & Poor's“ ist die Haltung des IWF Ausschlag gebend. Seit der IWF die Auszahlung bereits vereinbarter Stabilisierungskredite und die Neuverhandlung zusätzlicher Kredite für Argentinien zurückgestellt hat, wagen es auch die risikofreudigsten Privatinvestoren nicht mehr, Kredite an Argentinien zu vergeben. Diese Situation fürchten Regierungen auf der ganzen Welt, weil dadurch ihre wirtschaftliche und politische Handlungsfreiheit extrem behindert wird. Wenn eine Regierung keinen Auslandskredit mehr mobilisieren kann, hat sie wirklich „abgewirtschaftet“.

Für den Erhalt der Kreditwürdigkeit eines Landes spielt außerdem der Pariser Club der Gläubigerländer eine nicht zu unterschätzende Rolle. Er

10 *The Challenge of Maintaining Long-Term External Debt Sustainability*, IDA, March 2001

11 Das sogenannte PAIR proposal

12 Catholic Association for Overseas Development: *A Human Development Approach to Debt Sustainability*

13 EUODAD: *Putting Poverty Reduction First*, Oktober 2001

schuldet bilaterale Verbindlichkeiten nach eigenen Regeln um. Aufgrund von G7-Vereinbarungen kann er seit einigen Jahren sogar bis zu einem gewissen Grad Schulden erlassen. In der Regel aber gelten dabei die nicht konzessionären Prinzipien, nach denen zum Beispiel Mitte April 2002 Indonesien ein kleiner Teil seiner Gesamtschulden auf fünf Jahre gestundet wurden.

Der Pariser Club legt seinen Entscheidungen die Expertise des IWF zugrunde. Je nachdem ob der IWF den Daumen hebt oder senkt, fallen die Umschuldungsbedingungen für ein Land günstig aus oder nicht. Die Schuldnerländer können dem Pariser Club ihre Pläne und Erwartungen darstellen, sind aber von seinen Entscheidungen ausgeschlossen. Es gibt keine unabhängige, unparteiische Instanz, die gegen diese Entscheidung angerufen werden könnte.

Georgien zum Beispiel erhielt einen 18 jährigen Aufschub seiner bilateralen Zahlungsverpflichtungen von 750 Mio. US-Dollar bei vier Prozent Zinsen im Jahr. In den folgenden Jahren muss Georgien nun jährlich 30 Mio. US-Dollar zahlen, die ursprüngliche Schuld wird erst 2019 fällig. Irgendwann wird das Land insgesamt 1,2 Mrd. US-Dollar gezahlt haben. Um diese „Vorzugsbehandlung“ zur Erlangen, musste Georgien auf seine Ansprüche gegenüber der früheren Sowjetunion und deren Rechtsnachfolger Russland in Höhe von circa 1,2 Mrd. US-Dollar verzichten. Denn nach dem drastischen Wirtschaftseinbruch Russlands Mitte 2000 sollte dessen Bilanz durch Forderungsverzichte früherer Unionsstaaten verbessert werden.

Schuldentragfähigkeit muss auf einem nachhaltigen Wirtschaftsmodell aufbauen

In der Finanz- und Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer haben Entwicklungspläne, die an den nationalen Gegebenheiten orientiert sind, einen sehr geringen Stellenwert. Dafür haben fast drei Dekaden Wirtschafts- und Handliberalismus gesorgt, den Weltbank und IWF mit Zuckerbrot und Peitsche durchgesetzt haben¹⁴. Diese Politik hat intakte soziale und ökologische Lebenswelten beschädigt und die sozialen Unterschiede verstärkt. In Indonesien zum Beispiel stiegen die Einkommen des reichsten Zehntels der Gesellschaft in den letzten 30 Jahren um 35 Prozent, die ärmsten fünf Prozent verloren 40 Prozent ihrer Einkommen¹⁵.

Erst allmählich können unter dem Eindruck verheerender Ergebnisse¹⁶ und zunehmend harscher Kritik auch selbstkritische Töne von den internationalen Finanzinstitutionen wahrgenommen werden – aber eine grundsätzliche Veränderung ihrer Politik ist noch nicht zu erkennen. Auch die neuen Armutsbekämpfungsstrategien der Weltbank betonen die Herausbildung des Unternehmertums und die Herstellung von attraktiven Bedingungen für Privatinvestitionen. Im Rahmen einer prioritär auf nationalen wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen aufbauenden makro-ökonomischen Politik wäre diese Orientierung in Ordnung. Aber als Teil einer an Privatisierung, Deregulierung, Marktöffnung und Wäh-

rungsstabilisierung orientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik schwächt sie lokale Märkte und treibt den Raubbau endlicher Ressourcen voran. Die Ausfuhr von Fisch aus Tansania oder von Milch aus Indien verbessert zwar die Leistungsbilanz, bedeutet aber noch keine Fortschritt der Ernährungs- oder der Beschäftigungssituation in den Erzeugerregionen; ganz zu schweigen vom Aufbau nachhaltiger Strukturen der Vermarktung und Produktion. (Zur Frage der Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung – *Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP – der Weltbank siehe den Beitrag von Rob Mills und Lollo Darin Ericson auf S. 46 sowie den Kasten von Walter Eberlei auf S. 39.)

Anrühige und illegitime Schulden

Die Südafrikanische NRO- Koalition SANGOCO erklärte 1998 Kreditverträge, die mit dem Apartheid-Regime abgeschlossen wurden, zu „anrühigen Schulden“. Das Konzept der „anrühigen Schulden“ stammt vom Anfang des letzten Jahrhunderts. Es hat Eingang in die internationale Debatte und das Rechtsempfinden gefunden. Hier eine praktikable Definition: „Wenn eine despotische Macht Schulden macht, die nicht im Interesse oder für die Bedürfnisse des Staates sind, sondern der Stärkung seines despotischen Regimes dienen, zur Repression der Bevölkerung, die gegen es kämpft, dann ist diese Schuld (...) anrühig. Sie ist keine Verpflichtung der Nation. Es ist die Schuld des Regimes, eine persönliche Schuld der Macht, die den Kredit aufgenommen hat. In der Konsequenz entfällt diese Schuld mit dem Fall dieser Macht. (...) In Bezug auf die Bevölkerung haben die Gläubiger einen feindlichen Akt begangen. Daher können sie nicht erwarten, dass ein befreites Volk anrühige Schulden als die seinen akzeptiert¹⁷.“

Kredite werden oft auch als illegitim bezeichnet, wobei die Definitionen zwischen Illegitimität und Anrühigkeit in einigen Fällen überlappen. Als illegitim werden Kredite jedoch immer dann empfunden, wenn sie für Projekte gewährt wurden, von denen bekannt war,

- dass sie international anerkannte Umwelt-, Sozial- oder Menschenrechtstandards verletzen,
- in die Taschen korrupter Eliten fließen,
- unwirtschaftlich sind und daher die Rückzahlung nie erwirtschaften werden.

Den Konventionen der ILO, den multilateralen Umweltvereinbarungen der OECD, den internationalen Pakten über die Menschenrechte oder der Erklärung von Jakarta zur Verhinderung der Korruption durch die Exportkreditversicherungen fehlen aber Sanktionsmöglichkeiten. Nur im Bereich der Bestechung hat sich etwas bewegt. 1999 haben die 26 in der OECD zusammengeschlossenen Länder die „Konvention zum Kampf gegen die Bestechung ausländischer, öffentlich verantwortlicher Persönlichkeiten im internationalen Geschäftsverkehr“ verabschiedet. Seit dem besteht zum ersten Mal eine Rechtsgrundlage, nach der die Bestechung von Beamten, Wirtschaftsführern oder Firmenchefs zur Einwerbung von Aufträgen ein kriminelles Delikt ist, das nach den Gesetzen des ausführenden Landes bestraft werden kann¹⁸.

14 vergl.: Josef Stiglitz: Der Schatten der Globalisierung, 2001

15 H.S. Dillon, *Alternative Solutions for Indonesia's External Debt*, Internationale Konferenz, 8 April 2002, organisiert vom Internationalen NRO Forum für indonesische Entwicklung (INFID)

16 vergl.: Structural Adjustment Participatory Review International Network, <http://www.saprin.org/>

17 zitiert aus : Adams, P. (1991) *Odious Debts, Loose Lending, Corruption and the Third World's Environmental Legacy*. Probe International, London

18 Thomas Fritz, Philip Hersel: Unveröffentlichtes Diskussionspapier zu einem fairen und transparenten Schiedsverfahren, Berlin Januar 2002

Ein vielversprechender Lösungsansatz: Ein faires und transparentes Schiedsverfahren bei Staateninsolvenz

Der französische Philosoph Victor Hugo meinte, man könne eine Invasionsarmee aufhalten, aber nicht eine Idee, deren Zeit gekommen ist. Tatsächlich scheint es erreichbar, die nachhaltige Entschuldung aller überschuldeten Entwicklungsländer mit einem einzigen Modell sicherzustellen. Bereits Adam Smith forderte 1776 ein faires, offenes und erklärtes Konkursverfahren für Nationen¹⁹. Dennoch gibt es bis heute kein etabliertes internationales Insolvenzrecht, noch internationale Insolvenzgerichte. Was ist also zu tun, wenn – wie im Falle Ecuadors und Argentiniens – erdrückend hohe Schulden und eine komplexe Schuldenstruktur vorliegen und das Land keine Liquidität mehr aufbieten kann? Um Schuldnerstaaten einen letzten Ausweg zu eröffnen, ist der IWF als „*lender of last resort*“ geschaffen worden. Wie im Falle Mexikos, der Türkei, Russlands oder Indonesiens geschehen, stellt der IWF kurzfristige Überbrückungskredite zur Verfügung, verbunden mit harten Auflagen.

Immer höher wird die Auflagedichte, mit denen der Fonds ein „Mikromanagement“ des Landes versucht. Indonesien musste 66 Einzelaufgaben erfüllen. Mittlerweile werden Indonesien und Argentinien als Beispiele für das Scheitern dieser Politik angesehen. Aber auch wichtige IWF-Mitgliedsländer wie England und die USA haben ihren Unwillen erkennen lassen, durch die Überbrückungskredite des IWF immer wieder für (drohende) Verluste privater Gläubiger einzustehen (*bailing out*). Im Januar 2000 riefen die Delegierten eines internationalen Netzwerktreffens der Erlassjahr-bewegungen zum erstenmal dazu auf, dieses untaugliche System durch ein Insolvenzverfahren für Staaten, das sogenannte „faire und transparente Schiedsverfahren“ zu ersetzen. Das Konzept ist von den Professoren Kunibert Raffer von der Wiener Wirtschaftsfakultät, von Jeffery Sachs von der Harvard Universität und von Yilmaz Akyuz, dem Chefökonom der UNCTAD zusammen mit vielen anderen Akademikern und Erlassjahr-bewegten ausgearbeitet worden.

Dabei stand das Kapitel 9 des US-Insolvenzrechtes (*US Bankruptcy Reform Act*) Pate. Es regelt die Zahlungsunfähigkeit von Kommunen und Gemeinden. Diese können einen Antrag auf Schutz vor den Gläubigern stellen, wenn sie die Absicht haben, ihre Schuldenstände auszugleichen und zu diesem Zweck mit ihren Gläubigern verhandeln. Zieht ein Gericht das Verfahren an sich, können die Schuldendienste sofort suspendiert werden. Das Gesetz stellt sicher, dass die Schuldnerkommune die für die Gemeinschaft wichtigen Aufgaben weiter erfüllen kann, und es erteilt allen Betroffenen ein Anhörungsrecht. Gläubiger können weder auf die Steuereinnahmen der überschuldeten Kommune zugreifen, noch ihre produktiven Kapazitäten für die Erzielung eigener Gewinne „übernehmen“ und schon gar nicht demokratisch gewählte Politiker ersetzen. Die Bestandteile des zu erarbeitenden Wirtschaftsplans müssen sowohl Zahlungen im besten Interesse der Gläubiger enthalten, als auch Aussicht auf finanzielle Stabilität, Wirtschaftlichkeit und eine ausreichende Kapitaldecke bieten.

Wenn Kapitel 9 des US Insolvenzrechts auf ein „Faires und Transparentes Schiedsverfahren“ bei Staateninsolvenz angewendet werden soll, dann ergeben sich folgende Prinzipien und Vorgehensweisen²⁰:

1. Ein souveränes Land stellt seine Schuldendienstzahlungen ein, wenn diese nur noch auf Kosten der Menschenrechte oder der Würde der Menschen dieses Staates geleistet werden können, also bevor seine Devisenreserven erschöpft sind.
2. Es tritt mit allen seinen Gläubigern in Verhandlungen mit dem Ziel, einen Plan zu erarbeiten, der dem Land genügend Kapital für seine Sozial- und Entwicklungsaufgaben belässt, der aber andererseits für die Gläubiger ein - der Wirtschaftskraft des Landes und den zu erwartenden wirtschaftlichen Entwicklungen entsprechendes Rückzahlungsangebot - enthält. Zentrales Element des Kompromisses, der am Ende des Gesamtverfahrens steht, ist die Streichung aller nicht tragfähigen Schulden durch die Gläubiger.
3. Schuldner und Gläubiger einigen sich auf ein unparteiisches Schiedsgericht. Zeitweise hat der IWF gehofft, diese Funktion ausüben zu können, ist nun aber davon zurückgetreten. Daher liegen derzeit unter anderem folgende Vorschläge auf dem Tisch: Zwei Parteien wählen sich einen dritten, unparteiischen Richter; der Internationale Gerichtshof in Den Haag übernimmt diese Aufgabe oder die internationale Handelskammer in Paris, bei der es Ansätze für Staateninsolvenzverfahren gibt.
4. Der Entschuldungs- und Wirtschaftsplan wird von den Parteien gemeinsam erarbeitet; das Schiedsgericht wacht über die Einhaltung der Regeln. Es prüft ferner, ob alle Kredite rechtsgültig und legitim zustande gekommen sind. Das Schiedsgericht muss die Rückführung von gestohlenem oder durch Korruption erworbenen Vermögen veranlassen. Zur Herstellung maximaler Transparenz ist eine breite Beteiligung der Zivilgesellschaft in allen Phasen im Verfahren von zentraler Bedeutung.
5. Die Verhandlungen werden auf der Basis der Gleichwertigkeit aller Forderungen geführt. Die multilateralen Gläubiger verlangen einen Vorzugsstatus ihrer Forderungen, weil sie öffentliche Gelder der Steuerzahler verwenden. Im Gegensatz zu den Privatgläubigern, die sich kaum in die Wirtschaftspolitik eines Landes einmischen, erfolgt die Kreditvergabe der IFI immer aber auf der Basis von Auflagen. Es ist daher folgerichtig, dass die IFI sich auch an den mit ihren Auflagen verbundenen Risiken beteiligen.
6. Das Schuldnerland verpflichtet sich, seine Devisenreserven verantwortungsvoll zu bewirtschaften und Kapitalflucht zu verhindern. Ab dem Zeitpunkt des Schuldendienstmatoriums erhält keine Partei Zahlungen, die nicht Teil des Entschuldungs- und Wirtschaftsplans sind. Neue Kredite zur Sicherung der Aufgaben des Staates werden im Rahmen des Wirtschaftsplans bevorzugt bedient.

Im Bewusstsein der Unzulänglichkeit der Kölner Entschuldungsbeschlüsse, entschied sich die deutsche Erlassjahr-bewegung im Mai 2001, die Realisierung eines fairen und transparenten Schiedsverfahrens zur nachhaltigen Entschuldung aller überschuldeten Entwicklungsländer zum vorrangigen Ziel der Kampagnen- und Lobbyarbeit zu machen. Ziel ist, dass das erste Land möglichst 2004 auf diese Art entschuldet wird.

20 vergl. auch: Chapter 9/11: Ann Pettifor, New Economics Foundation, Feb. 2002, in „Faires und Transparentes Schiedsverfahren“ erlassjahr.de - Broschüre, Januar 2002
Paulus, Dr. C.G.: Überlegungen zu einem Insolvenzverfahren für Staaten, Jan 2002, Berlin Studien im Auftrag des BMZ.
„Fair and Transparent Arbitration on Debt“ AFRODAD, Issue paper No 1/2002

19 Smith, A. 1776 „*Wealth of Nations*“

Der „Umstrukturierungsmechanismus für Schulden souveräner Staaten“

Horst Köhler, der Direktor des IWF, versprach den europäischen NRO bei einem Treffen in Berlin am 10. September 2001, er wolle sich für ein Verfahren einsetzen, mit dem sich staatliche Insolvenzen bewältigen lassen. Der IWF müsse aufhören, die privaten Gläubiger auszulösen. Dennoch sah es bei den ersten Vorbereitungskonferenzen für die UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey nicht danach aus, als ob das Anliegen trotz intensiver Lobbyarbeit mit der Gruppe 77 (die 123 Entwicklungsländer vertritt) in das Konferenzdokument mitaufgenommen würde. Ende November trat die Vizedirektorin des IWF, Anne Krueger vor den „Klub Amerikanischer Ökonomen“ und skizzierte die Grundzüge eines möglichen künftigen Insolvenzverfahrens für Staaten. Mitte April 2002 – nach verschiedenen Diskussionszyklen mit den mächtigen Verbänden der US-Privatgläubiger, NRO und dem IWF Vorstand – veröffentlicht sie ein offizielles IWF Papier, in dem der neue Ansatz zum „Umstrukturierungsmechanismus für Schulden souveräner Staaten“ (*Sovereign Debt Restructuring Mechanism, SDRM*) beschrieben wird²¹. Mittlerweile ist die IWF-Idee als eine der wenigen wirklichen Neuerungen im Monterrey-Konsens zur Berücksichtigung empfohlen worden. Das US-Schatzamt, das den IWF-Vorschlag zunächst begrüßte, zog sich dann aber auf eine Position zurück, die im Prinzip die Aufnahme von Klauseln für gemeinsame Gläubigeraktionen bei Insolvenz in Neuverträge vorsieht (*contractual approach based on collective action*). Ein Ansatz also, der ausschließlich künftige Insolvenzsituationen berücksichtigt und der bestehende Überschuldungssituationen von Länder wie in Indonesien, Ecuador oder Argentinien nicht zur Kenntnis nimmt. Auch der SDRM-Vorschlag des IWF sieht gemeinsame Gläubigeraktionen vor. Die Gläubiger bilden ein Komitee und arbeiten mit dem Schuldnerland einen Kompromissvorschlag aus, über den die Gläubiger unter sich abstimmen. Wenn eine qualifizierte Mehrheit aller Gläubiger den Vorschlag annimmt, verlieren die nicht mit dem Vorschlag einverstanden Gläubiger über den ihnen zugestandenen Anteil hinausgehende Ansprüche und insbesondere das Recht, diese vor Gericht einzuklagen (*statutory approach based on majority action*).

Auf ihrer diesjährigen Frühjahrstagung haben sich die IFI offenbar darauf verständigt, dass der IWF an beiden Vorschlägen weiterarbeiten soll. Für den letztgenannten Ansatz – der die Substanz aus Anne Kruegers Vorschlag enthält – bedeutet das vor allem, die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Gläubiger sich auch an eine Mehrheitsentscheidung halten müssen. Hier stößt man zum Kernproblem jedes Vorschlags für ein internationales Insolvenzverfahren vor: Zuerst muss ein solches Verfahren Rechtssicherheit für Gläubiger und Schuldner schaffen. Nach heutiger Rechtslage kann der Gläubiger ein säumiges Schuldnerland vor Gericht verklagen und die Beschlagnahme von Eigentum des Schuldnerstaates verlangen. Dem amerikanischen Hedge Fonds „Elliot Associates“ zum Beispiel ist es gelungen, peruanische Gelder in den USA per Gerichtsbeschluss beschlagnahmen zu lassen. Die Fondsverwalter haben aus der peruanischen Regierung 58 Mio. US-Dollar herausgepresst – für Schuldverschreibungen, für die sie auf dem Sekundärmarkt 11 Mio. US-Dollar bezahlt hatten²².

21 Krüger, A.O., IMF: *A New Approach to Sovereign Debt Restructuring*, Washington 16.4.2002

22 Südwind texte 13, 2001 S. 99: Armutsbekämpfung durch die Gläubiger?

Der IWF macht zur Lösung dieses Problems einen Vorschlag, der praktikabel erscheint, der aber auch einige Jahre zur Umsetzung braucht. Die Satzung des IWF könnte so geändert werden, dass sich die 183 Mitgliederstaaten verpflichten, die Ergebnisse von Gläubigermehrheiten bei Staatsinsolvenzen zu respektieren. Diese Satzungsänderung muss jedoch, gemessen an den Anteilen, von 85 Prozent aller Mitglieder und von 60 Prozent aller Mitgliedsstaaten beschlossen werden. Daher verfügen die USA im IWF de facto über ein Veto-Recht, weil sie 17 Prozent der Anteile halten. Es wird also noch ein langer Weg zur Änderung der Satzung. Sobald sie beschlossen ist, müssen die Mitgliedsländer sie in ihren Parlamenten ratifizieren – ein Prozess, der weitere zwei bis drei Jahre in Anspruch nehmen kann.

Vizedirektorin Krüger hat ihre Vorstellungen von der Rolle des IWF beim Restrukturierungsverfahren mittlerweile revidiert: Sie sieht den Fonds jetzt als einen Gläubiger unter andern. Wenn ein Land ein Umstrukturierungsverfahren bei seinen Gläubigern anmeldet und seine Schuldendienste einstellt, braucht es anfangs eine unterstützende Institution – unter Umständen auch eine Zwischenfinanzierung. Dies sieht Krueger als eine Aufgabe des IWF an. Sobald das Gläubigerkomitee sich gebildet hat, muss es als erstes das Moratorium und das beantragte Verfahren bestätigen oder es ablehnen und sich auflösen. Aber auch ohne zentrale Rolle ist die Beratungsmacht des IWF aufgrund seiner Datensammlungen und Forschungskapazität übermächtig. Daher wird er auch künftig bei der Planung und Strategierarbeitung eine wichtige Rolle spielen und Entscheidungen stark beeinflussen.

Die Verbände der Privatgläubiger haben ihre Position von ‚Totalverweigerung‘ zur konstruktiven Mitarbeit im wohlverstandenen Eigeninteresse weiterentwickelt. Anlässlich der Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey erklärten sie sich bereit, sich an Mehrheitsentscheidungen zu beteiligen und deren Ergebnisse zu respektieren. Sie sind außerdem bereit, den Schuldnerstaaten ein an den Menschenrechten orientiertes Existenzminimum zu belassen. Das sind bisher noch Äußerungen einzelner Vertreter, deren Gültigkeit sich erst im Anwendungsfalle erweisen wird. Sie zeigen aber, dass die privaten Gläubiger nicht mehr das zentrale Problem sind. Ihr Ziel ist die Gleichstellung ihrer Forderungen mit den Forderungen der multilateralen und bilateralen Gläubigern. In dieser Hinsicht hat der IWF jedoch noch keine Anzeichen zum Einlenken gezeigt.

Welches Land könnte das erste sein?

Der IWF betont, dass für Argentinien die Anwendung des SDRM wegen der zu schaffenden Rechtssicherheit zu spät kommt. Dennoch ist klar, dass der Fall Argentinien - und die Mitverantwortung, die der IWF wegen seiner Kreditkonditionalitäten von 1995 trägt – erheblich zur Aufnahme der SDRM-Initiative beigetragen hat. Argentinien braucht jedoch dringend eine tragfähige Lösung, keinen Aufschub oder Umschuldung. Die deutsche Erlassjahrbewegung hofft, dass Indonesien in den Genuss einer Umstrukturierung kommen kann. 2004 werden die indonesischen Rekapitalisierungsbonds fällig werden, die das Land 1998 – beraten durch den IWF und in Erwartung utopischer Wachstumsraten – zur Vermeidung des Bankrotts der meisten Banken des Landes ausgegeben hat. Das indonesische Entschuldungsnetzwerk INFID geht davon aus, dass diese Situation Indonesien 2004 vor Probleme stellen wird, mit denen es alleine nicht fertig werden kann. Wird also Indonesien als erstes Land ein Insolvenzverfahren in Anspruch nehmen können?