

Eine gescheiterte Initiative und eine halbe Reform Das Thema "Entschuldung" bei der Jahrestagung von IWF und Weltbank

Jürgen Kaiser

Zwei Schlüsselfragen bestimmten die Diskussion um das Verhältnis von Nord und Süd bei der Jahrestagung von IWF und Weltbank Ende September in Washington, an denen sich entscheiden wird, welche Zukunftsperspektiven derzeit hoch verschuldete Länder haben:

- die Zwischenbilanz der Entschuldungsinitiative für die ärmsten Länder, HIPC-II (Heavily Indebted Poor Countries Initiative).
- der vom IWF vorgeschlagene neue Entschuldungsmechanismus (Sovereign Debt Restructuring Mechanism, SDRM), der allen Ländern zur Verfügung stehen soll, in erster Linie aber auf derzeit hochverschuldete Schwellenländer zugeschnitten ist.

An die HIPC-Zwischenbilanz hatten NGO-VertreterInnen in Washington hohe Erwartungen, stand diese doch unter der Vorgabe des G7-Gipfels von Kananaskis im Frühsommer. Dort hatten die G7-Finanzminister in für ihre Verhältnisse aussergewöhnlich undiplomatischem Ton die Weltbank und den IWF aufgefordert, nicht noch einmal einen solchen Datenmüll vorzulegen wie bei der Abschätzung der Kosten für HIPC im vergangenen Jahr:

"Wir fordern eine objektivere und transparentere Überwachungstätigkeit des IWF. Das betrifft unter anderem die Bestimmung der Schuldentragfähigkeit, sowie die Möglichkeit einer stärkeren Trennung zwischen der Überwachungs- und der Finanzierungsfunktion des Fonds."

Hintergrund dieser Aufforderung ist der Ärger der G7 darüber, dass Bank und Fonds seinerzeit den Erlassbedarf für die HIPC-Länder systematisch kleingerechnet hatten, um die Kosten für sich selbst, aber auch für die G7 und andere bilaterale Gläubiger zu minimieren. Die Mittel dazu waren überoptimistische Annahmen hinsichtlich des Wirtschaftswachstums und vor allem des Wachstums der Exporteinnahmen der betroffenen Länder. Im Schnitt wurden rund doppelt so hohe Wachstumsraten den Berechnungen zugrunde gelegt wie die Länder sie in der vergangenen Dekade gehabt hatten. Die ohnehin gewagten Kalkulationen wurden dann durch den wirtschaftlichen Abschwung nach dem 11. September 2001 und den Verfall der Preise zahlreicher Hauptexportgüter der HIPC-Länder vollends zu Makulatur. Im Frühjahr 2002 legte die Weltbank kleinlaut nach unten korrigierte Einnahmeprognoesen vor, auf deren Grundlage bei der Frühjahrstagung von IWF und Weltbank ein Nachfinanzierungsbedarf der HIPC-Initiative von rund einer Milliarde \$ konstatiert wurde.

NGO-Beirat soll IMF und Weltbank beraten

Die Washingtoner Institutionen wussten indes selbst, dass das Scheitern der Initiative nicht erst durch den 11. September eingeleitet worden war. Vielmehr wären auch ohne wirtschaftlichen Abschwung einige der unter HIPC entlasteten Länder umgehend wieder in Zahlungsschwierigkeiten geraten, da die am so genannten "Decision Point" festgelegte Entlastung nicht ausreichend war, um das von der

Weltbank (willkürlich) festgelegte Tragfähigkeitsziel zu erreichen. Löcher hätte es in jedem Fall zu stopfen gegeben.

Die deutsche Regierung zog daraus die beachtliche Erkenntnis, dass man den Washingtoner Institutionen, die selbst Gläubiger der von ihnen beurteilten Länder sind, besser nicht das Urteil über die Schuldentragfähigkeit überlässt - zumindest nicht alleine. In Kananaskis und jetzt auch im International Monetary and Financial Committee (IMFC) des IWF wurde vorgeschlagen, einen "Beirat" aus NGOs einzurichten, welcher die internationalen Finanzinstitutionen bei der Bestimmung der Schuldentragfähigkeit "beraten" sollen. Weder in Kanada noch in Washington konnte sie sich damit allerdings durchsetzen.

Von den ursprünglich 41 HIPC-Ländern werden mittlerweile 38 so eingeschätzt, dass sie über die traditionellen bilateralen Erleichterungen im Pariser Club hinaus Entlastungen auch von ihren multilateralen Gläubigern benötigen. Von diesen wiederum haben zurzeit erst 26 den so genannten "Decision Point" erreicht, den Zeitpunkt, zu dem ihnen von ihren öffentlichen Gläubigern eine Entlastung unter HIPC zugesagt wird. Nur 6 von diesen wiederum haben diesen Erlass bislang tatsächlich auch erhalten - auf HIPC-Speak ausgedrückt: Sie haben den "Completion Point" erreicht. Unabhängige Berechnungen von NGOs haben gezeigt, dass nicht nur Uganda, eines der 6 "Completion Point"-Länder, weitere Entlastung von seinen Zahlungsverpflichtungen benötigt, weil das anvisierte Ziel einer Gesamtverschuldung im Barwert von weniger als 150 Prozent der jährlichen Exporteinnahmen weit verfehlt wird. Bei zehn der 20 "Decision Point"-Länder ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass es ihnen genauso gehen wird.

Nicht alle Gläubiger entscheiden mit

Ein weiteres Problem der HIPC-Initiative hatten die Gläubiger lange totzuschweigen versucht. In Washington kam es mit Macht an die Oberfläche: Die Nicht-Kooperation von Gläubigern, die nicht am HIPC-Verfahren beteiligt worden sind. Das trifft zum einen auf private Gläubiger zu, welche im Schnitt ein knappes Zehntel der Forderungen an die HIPC-Länder halten, aber auch auf Gläubigerregierungen, die im Pariser Club nicht hinzugebeten wurden. Nicht ganz überraschend sehen diese es durchaus nicht ein, dass sie infolge der "Gleichbehandlungsklauseln" des Pariser Clubs zwei Drittel oder gar 90 Prozent ihrer Forderungen an die HIPC-Länder abschreiben sollen, ohne dass sie im Hinblick auf Notwendigkeit und Umfang einer Entschuldung auch nur um ihre Meinung gefragt worden wären. Immer mehr von ihnen beschreiten nun den Klageweg vor ordentlichen Gerichten. Zu dieser ziemlich bunten Gruppe nicht-kooperierender Gläubiger gehören Länder wie Saudi-Arabien, welches jüngst Uganda verklagte, andere HIPC-Länder wie Burundi mit einem Verfahren gegen dasselbe Nachbarland, aber auch private Halbweltfirmen wie etwa der Söldnervermittler "Executive Outcomes", der den Bürgerkrieg in Sierra Leone durch die Zufuhr neuen Menschenmaterials am Kochen hielt und nun auf die Erfüllung seiner Verträge klagt.

An dieser Stelle wurde ein entscheidender Mangel der HIPC-Initiative überdeutlich, welcher im Fall der Mitteleinkommensländer wesentlich zum Vorschlag des IWF für einen neuen Entschuldungsmechanismus (den Sovereign Debt Restructuring Mechanism SDRM) beigetragen hat: Die HIPC-Initiative gibt vor, ein kohärentes Verfahren zu sein. Sie ist es aber nicht. Vielmehr gibt es Gläubiger, die bei den Entscheidungen mitreden können, und solche, denen das verwehrt wird. Die Kooperationsneigung letzterer ist naturgemäss nicht besonders ausgeprägt.

Fundamentale Unterschiede zum Vorschlag der NGOs

Die Überwindung dieser Probleme zwischen verschiedenen Gläubigergruppen ist auch die Haupttriebkraft hinter dem Vorschlag des IWF. Dieser wurde im November 2001 von der IWF-Vizedirektorin Anne Krueger erstmals vorgestellt und seither häppchenweise immer weiter konkretisiert. Auf den ersten Blick hat dieser neue Entschuldungsmechanismus erstaunliche Ähnlichkeit mit dem fairen und transparenten Schiedsverfahren (Fair and Transparent Arbitration Process FTAP), welches erlassjahr.de und andere Entschuldungsbewegungen in der ganzen Welt an die Stelle der bisherigen Verfahren gesetzt sehen wollen. Bei näherem Hinsehen zeigen sich aber fundamentale Unterschiede, je mehr von seinem Konzept der IWF der Öffentlichkeit mitteilt:

- Der IWF beharrt auf einer schwachen neutralen Instanz, die die direkten Verhandlungen zwischen Schuldner und Gläubigern lediglich moderiert, während die NGOs eine Institution wollen, die den Prozess tatsächlich steuern kann.
- Der IWF sieht vor, dass eine Mehrheit ("supermajority") über das Verhandlungsergebnis abstimmt; NGOs verlangen, dass die Gläubiger wie alle anderen Betroffenen ihre Positionen in das Verfahren einbringen und das Urteil der unabhängigen Instanz akzeptieren
- Analog zum Kapitel 9 des US-Insolvenzrechts sind das Recht der betroffenen Bevölkerung, im Verfahren angehört zu werden sowie eine unabhängige Überwachung der Erfüllung der Ergebnisse des Verfahrens für den FTAP essentiell; beim IWF-Vorschlag tauchen diese Aspekte überhaupt nicht auf.
- Der IWF will, dass alle Forderungen an den Schuldner in das Verfahren einbezogen werden - ausser seinen eigenen. Demgegenüber geht FTAP von einer prinzipiellen Gleichbehandlung als Ausgangspunkt des Verfahrens aus (auch, wenn im Einzelfall anderes vereinbart werden kann).
- Rechtssicherheit kann nach Ansicht des IWF nur durch eine Erweiterung seiner "Articles of Agreement" hergestellt werden. NGOs haben in Washington auch einen Weg über Gesetzesänderungen an einigen entscheidenden Gerichtsständen ins Gespräch gebracht. Der Weg über das Grundgesetz des IWF wäre nur unter der Bedingung akzeptabel, dass damit keine herausgehobene Stellung des Fonds selbst im Verfahren verbunden ist.

An zwei Stellen scheint der IWF bereit zu sein, dem Druck, der nicht nur von NGOs, sondern auch von anderen SDRM-Kritikern kommt, nachzugeben:

- Nach Ansicht des IWF stimmt ihr Vorschlag für einen "neutralen Vermittler" (das Dispute Resolution Forum DRF) mit dem Auswahlverfahren für die Richter am Internationalen Gerichtshof in Den Haag überein. Abgesehen von dem klitzekleinen Detail natürlich, dass die schlussendliche Ernennung der Haager Richter durch die UN-Vollversammlung resp. den Generalsekretär der UNO erfolgt und nicht durch eine Konfliktpartei, wie sie der IWF in praktisch jedem Schulden-Streitfall darstellt. Gleichwohl bittet der IWF um praktische Alternativ-Vorschläge, wie die Auswahl der Mitglieder erfolgen sollte.
- Ansatzweise sieht der IWF ein, dass seine eigene Rolle als Sachverständiger für die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage des Schuldners unglücklich ist. Er möchte die Prügel, die er für seine unrealistischen HIPC-Voraussagen bekommen hat, nicht nochmals erhalten. Vereinzelt wird verstanden, dass der IWF wie jeder Gläubiger natürlich die wirtschaftliche Lage des Schuldners beurteilen und seine eigenen Vergabeentscheidungen entsprechend treffen

kann - ohne dass diese Beurteilung gleichzeitig die Grundlage für die Entscheidung über einen eventuellen Schuldenerlass abgibt.

Wo steht der Reformprozess?

Mit atemberaubender Kaltschnäuzigkeit betonte Anne Krueger in Washington verschiedentlich, dass die G7 und insbesondere die US-Regierung das SDRM-Konzept mittrage - während die Statements von US-Finanzminister O'Neill kaum kälter hätten sein können. Wer bei diesem Ringkampf hinter den Kulissen am Ende den längeren Atem haben wird, ist noch kaum auszumachen. Während die Hardliner unter den Privatanlegern die gesamte Reform zurückweisen wollen, liebäugeln andere durchaus mit den weitergehenden Einflussmöglichkeiten auf das internationale Schuldenmanagement, die das SDRM vorsieht. Ein Berater der Privatanleger drückte es auf dem offiziellen SDRM-Seminar des IWF etwas melodramatisch aus: "Die Anleihezeichner sehnen sich nach Mitsprachemöglichkeiten in Argentinien."

Unter brasilianischer Führung positionierten sich die Süd-Regierungen überwiegend kritisch gegenüber dem SDRM. Dies geschah allerdings nicht aus Einsicht in die strukturellen Schwächen des SDRM, sondern aus der alten, unbegründeten Furcht heraus, dass ein geregeltes Verfahren die Kreditkosten für die Schwellenländer erhöhe. Obwohl es für diese Annahme weder logisch noch empirisch eine Rechtfertigung gibt, haben viele Schuldner-Regierungen das Lieblingsargument der Gläubiger-Gemeinschaft so weit internalisiert, dass sie es routinemässig wiederholen.

Was passiert als nächstes?

Vom International Monetary and Financial Committee IMFC erhielt der IWF das gewünschte Mandat, "zur Beratung durch die Mitglieder bei der nächsten Tagung, einen konkreten Vorschlag für einen gesetzesgestützten Entschuldungsmechanismus vorzulegen.". Der IWF wird sich sicherlich unverzüglich an die Arbeit machen, um einen entsprechenden Erweiterungsvorschlag für seine "Articles of Agreement" bei der Frühjahrstagung vorlegen zu können. Ende November erwartet der Vorstand ein nächstes Papier des Stabs, welches er dann im Dezember diskutieren will.

Zu den genannten Kompromiss-Punkten erbittet der IWF bis dahin Vorschläge auch von Seiten der NGOs. Bislang bestand deren einziger zählbarer Erfolg aber darin, die UNO wieder ins Washingtoner Spiel gebracht zu haben. Deren Einbeziehung bei den Beratungen um die Reform war im IWF bislang im Wesentlichen ein Lippenbekenntnis. Nach verschiedenen öffentlichen und nicht-öffentlichen Gesprächen, können UNO-Organisationen, die selbst ja über einige Erfahrungen in Konfliktmediations- und Schiedsverfahren und auch über entsprechende Strukturen verfügen, eigene Vorschläge einbringen. Dies betrifft zum Beispiel die Frage, wie eigentlich Schiedsrichter und Mediatoren im SDRM ausgewählt werden sollen. IWF-Mitarbeiter haben überdies vorgeschlagen, ein Seminar für die Exekutivdirektoren zu veranstalten, bei dem FTAP und SDRM vorgestellt werden sollen. Ob den freundlichen Einladungen dann auch Taten folgen, bleibt abzuwarten. NGOs haben in der Debatte um den neuen Entschuldungsmechanismus nicht nur einmal erlebt, dass die freundlichen Worte des NGO-Liaison-Departments im IWF von den Grundsatz- und Fachabteilungen nicht gedeckt waren.

In jedem Fall sind die nächsten Monate bis zur Frühjahrstagung von IWF und Weltbank Ende April 2003 entscheidend für die Zukunft von FTAP und SDRM. NGOs werden sich deshalb darauf konzentrieren, im Frühjahr eine Beschlussfassung zum SDRM in seiner aktuellen Form zu verhindern – ohne damit die gesamte Reformdynamik zu ersticken. Wichtig sind deshalb Gespräche mit denjenigen Ministerien und Zentralbanken, die die Politik der jeweiligen Länder im Vorstand des IWF bestimmen. Ziel ist, dass eine Zustimmung zu einem neuen Entschuldungsmechanismus nur erfolgt, wenn dieser rechtsstaatlichen Standards angenähert wird. Ist dies nicht der Fall, sollte der Stab zur Jahrestagung 2003 einen neuen Vorschlag unterbreiten müssen. Die Hauptforderungen sind:

- Ein neues Verfahren muss wie das Kapitel 9 des US-Insolvenzrechts dem Schuldner die Chance auf einen wirtschaftlichen Neuanfang eröffnen.
- Das Verfahren muss von einer wirklich neutralen Instanz gelenkt werden. Es darf keinen Platz für besondere Rollen irgendeines Gläubigers geben.
- Das Verfahren muss transparent sein, und es muss zu einem Ergebnis führen und nicht zu einem "Vorschlag" - über den dann anschliessend erst von den Gläubigern abgestimmt wird.
- Die sachverständige Begutachtung des Schuldners muss von einer Institution kommen, die keinerlei Eigeninteressen verfolgt, weder auf der Schuldner- noch auf der Gläubigerseite.
- Das Verfahren muss für alle Beteiligten zur Rechtssicherheit führen. Der Weg dazu darf nur dann über eine Ausweitung der "Articles of Agreement" des IWF führen, wenn damit keine erweiterte Rolle des Währungsfonds im Verfahren verbunden ist.
- Das neue Verfahren muss alle Ansprüche an das Schuldnerland einschliessen. Gläubiger können sich untereinander auf eine ungleiche Lastenverteilung verständigen, aber, wenn das Verfahren einmal vom Schuldner in Gang gebracht worden ist, darf keine Kategorie von Schulden mehr davon ausgenommen werden.

Jürgen Kaiser ist Koordinator der Entschuldungs-Arbeitsstelle erlassjahr.de,
Düsseldorf, Deutschland, Telefon 0049 211 4693 196, www.erlassjahr.de