

Internationaler NGO-Gipfel zu illegitimen Schulden

Am Strategietreffen vom vergangenen September in Quito haben rund 50 Nichtregierungsorganisationen (NGOs) aus aller Welt¹, darunter auch die Aktion Finanzplatz Schweiz, einen weitreichenden Konsens hinsichtlich der künftigen Prioritäten und Ziele der internationalen Kampagne zu illegitimen Schulden erzielt.

André Rothenbühler

In den letzten zwei Jahren verzeichnete die internationale Kampagne zu illegitimen Schulden bemerkenswerte Fortschritte. So hat Norwegen Geschichte geschrieben und als erstes Gläubigerland Schulden aus fünf Ländern des Südens im Umfang von 80 Mio. US-Dollar gestrichen. Norwegen begründete seinen Verzicht mit seiner Mitverantwortung für eine verfehlte Kreditvergabe in den Jahren 1975 bis 1980. Dieser Entscheid führte dazu, dass die illegitimen Schulden in internationalen Foren vermehrt zum Thema wurden, so auch bei der Weltbank, der UNCTAD und dem Entwicklungsprogramm der UNO (UNDP). In Ecuador wurde erstmals eine offizielle Schuldenaudit-Kommission eingesetzt, um die zwischen 1976 und 2006 angehäuften Schulden des Landes auf ihre Legitimität hin zu überprüfen. Darüber hinaus hat Ecuador mit der Ende September 2008 vom Volk gutgeheissenen Verfassungsreform die Anfechtung illegitimer Schulden in der Verfassung verankert.

Zugleich sind die Weltbank und der IWF durch die Entwicklungen der letzten Jahre geschwächt. So suchen die Länder des Südens nach alternativen Finanzinstrumenten, wie das Beispiel der neuen Bank des Südens in Lateinamerika zeigt. In den letzten Monaten haben die NGOs auch intensive Anstrengungen unternommen, um einen Passus zu illegitimen Schulden und Gläubiger-Mitverantwortung im Schlussdokument der bevorstehenden zweiten UNO-Weltkonferenz über Entwicklungsfinanzierung in Doha zu verankern. Last but not least hat der frischgebackene US-Präsident Barack Obama angekündigt, im Falle seiner Wahl das Thema illegitime Schulden auf die internationale Tagesordnung zu setzen, wie einem Strategiepapier zur „Förderung der globalen Entwicklung und der Demokratie“ zu entnehmen ist.

Zwei Jahre nach dem Start der internationalen Kampagne zu illegitimen Schulden war darum der Zeitpunkt für ein erneutes Strategietreffen der NGOs, die zu illegitimen Schulden und verantwortlicher Kreditvergabe arbeiten, gekommen. Das Treffen fand in Ecuadors Hauptstadt Quito statt und untermauerte auf diese Weise die Unterstützung der Zivilgesellschaft für Ecuadors Schuldenaudit und seinen Kampf gegen das neoliberale

Finanzsystem. Ziel des NGO-Treffens war ein besseres kollektives Verständnis und ein stärkerer Konsens hinsichtlich der Definitionen von illegitimen Schulden sowie der künftigen Strategien und Ziele vor dem Hintergrund der sich wandelnden internationalen Finanz- und Schuldensituation.

Illegitimität des Systems versus illegitime Schulden

Zu Beginn stellte Beverly Keene von Jubilee South Americas die Frage, ob man Schulden als Entwicklungsinstrument oder als Herrschaftsinstrument (des Nordens über den Süden) sehen sollte. Unter den anwesenden NGOs offenbarten sich im Laufe der Diskussion zwei unterschiedliche Grundhaltungen. Die einen verfolgen einen mehr ideologisch geprägten Kurs, indem sie sagen, solange das globale Finanzsystem illegitim sei, könne es keine legitimen Schulden und keine Kriterien für verantwortliche Kreditvergabe geben. Schuldensaudits dienen nur dazu, diesen Sachverhalt zu verdeutlichen. Das primäre Ziel der Kampagne müsse die Abschaffung des ungerechten neoliberalen Systems sein. Die andere Gruppe verfolgt einen aus ihrer Sicht erfolgversprechenderen pragmatischeren Kurs. Aktion Finanzplatz Schweiz vertritt nicht grundsätzlich die eine oder andere Position. Wir setzen uns im Rahmen unseres Dreijahresprogrammes jedoch ganz im Sinne der zweiten Gruppe für die Entwicklung anerkannter Kriterien und Schiedsgerichte für die Fall-zu-Fall-Beurteilung illegitimer Schulden sowie für die Entwicklung von Kriterien für die verantwortliche Kreditvergabe ein.

Lidy Nacpil von Jubilee South-Asia/Pacific Movement on Debt and Development meinte: "Es ist nicht vorstellbar, dass wir sagen, wir wenden uns gegen die Rückzahlung sämtlicher Schulden (...), was wir aber benötigen ist ein mehr integraler Ansatz." Schliesslich einigte sich das Plenum darauf, dass sowohl der systemische Ansatz (Illegitimität der Schuld als Ganzes) als auch der Einzelfallansatz (illegitime Schulden) ihre Berechtigung haben und nicht in Opposition zueinander stehen. Zudem wurde festgehalten, dass man in der Kampagnenarbeit je nach Situation unterschiedliche Definitionen von Illegitimität haben könne und dass man zwischen kurzfristigen Erfolgen und langfristigen mehr strategischen Zielen unterscheiden müsse. Das Plenum war sich auch einig darüber, dass die Kritik am System wenn immer möglich in die Arbeit zu illegitimen Schulden integriert werden sollte. Das unterstreichen die neu formulierten Leitlinien für die weitere Kampagnenarbeit (siehe Kasten).

Bevölkerung entscheidet über Illegitimität des Regimes

Das Plenum befasste sich auch mit der Frage, wie die Auswirkungen eines kreditfinanzierten Projekts zu beurteilen und zu messen sind. Es wurde festgehalten, dass der Nutzen eines

Kredits nicht nur vom Erreichen der unmittelbaren Projektziele abhängig sei. Man müsse ihn auch danach beurteilen, wie er sich in die weiter gefasste Entwicklungsstrategie eines Landes einfüge. Hinsichtlich der mit Krediten oft verbundenen Konditionalitäten wie der Privatisierung staatlicher Betriebe und der Liberalisierung der Märkte war sich das Plenum einig, dass diese die Souveränität des Landes untergraben und damit die Illegitimität einer Schuld fördern. Iolanda Fresnillo von der spanischen NGO „Observatorio de la Deuda en la Globalización“ erklärte weiter, dass man nicht immer nur versuchen sollte, objektive Kriterien für die Beurteilung illegitimer Schulden zu finden: „Wir sollten die lokale Bevölkerung fragen, ob sie vom Kredit profitiert hat.“ Dabei wurde auch auf das Problem hingewiesen, dass ein Kredit nur einer Minderheit im Land nützen könne.

Die in Quito versammelten NGOs befanden überdies, dass nur die Bevölkerung des jeweiligen Landes über die Illegitimität des eigenen Regimes befinden kann. Ausländische Geldgeber hätten kein Recht, ein Regime für illegitim zu erklären. Die Illegitimität eines Regimes sei eine hinreichende Grundlage, um prinzipiell alle Schulden dieses Regimes für illegitim zu erklären, hielten die NGOs fest. Es kann jedoch ein längerer Prozess sein, bis die Bevölkerung ein Regime für illegitim erklärt und stürzt. Darum braucht es Kriterien der Kreditvergabe, die verhindern, dass in dieser Zeit Kredite an illegitime Regime vergeben werden.

Zivilgesellschaft fordert neue Finanzarchitektur

Vor dem Hintergrund der sich verschärfenden Finanzkrise unterstrichen die NGOs in Quito die Forderung nach einer neuen Finanzarchitektur. Es braucht eine andere Entwicklung, welche die natürlichen Ressourcen und Menschen nicht ausbeutet. Zu den Forderungen zählen ein Ende des Ressourcentransfers vom Süden in den Norden, die Rückgabe gestohlener Vermögenswerte (Diktatorengelder), neue regionale Institutionen als Alternative zu Weltbank und IWF, Entschädigungsleistungen für soziale, historische und ökologische Schulden, ein Paradigmawechsel bezüglich der Frage, wie man auf die Bedürfnisse der Länder eingeht. Die sozialen Politiken sollen Priorität haben. Zudem fordern die NGOs gleichberechtigte, transparente und partizipative Entscheidungsstrukturen. Die Institutionen der Entwicklungsfinanzierung sollen nicht auf Profit und Zins basieren. Zu erwähnen ist auch der Kampf gegen Steuerflucht und Steueroasen.

In Bezug auf eine verantwortungsvolle Finanzierungspraxis wurden klare Regeln und Kriterien für die Kreditvergabe, die Kreditaufnahme und die Beilegung von Streitigkeiten gefordert, wobei die Eurodad Charta zu verantwortungsbewusster Finanzierung (Kreditvergabe) eine gute Grundlage sein könnte. Es wurde auch festgehalten, dass nicht die

Geberländer, sondern die Regierungen und Bevölkerungen der Nehmerländer den Zweck des Kredits bestimmen sollen. Zudem sollen die Parlamente stärker in die verantwortungsvolle Finanzierung einbezogen werden, und die Bevölkerungen müssen besseren Zugang zu Informationen über Kredite haben. Die Zivilgesellschaft muss in den Prozess vor dem Kreditentscheid einbezogen werden. Die indigenen und lokalen Gemeinschaften müssen ihre freie, vorherige und informierte Zustimmung zum Kredit bzw. den damit verbundenen Projekten geben. Für jedes Projekt muss ein Monitoring durchgeführt werden. Als illegitim werden Kredite betrachtet, die mit Konditionalitäten und Gegengeschäften verbunden sind. Zu einer verantwortungsvollen Finanzierungspraxis gehört auch, dass die Nehmerländer Obergrenzen für die Kreditaufnahme und die Rückzahlung von Krediten festlegen.

Strategische Ziele der internationalen Kampagne

Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse definierten die in Quito anwesenden NGOs die strategischen Ziele der internationalen Kampagne für die nächsten Jahre, wobei die Prioritäten je nach Land unterschiedlich sein können:

1. Bewusstsein und Verständnis wecken für das Thema der illegitimen Schulden bei sozialen Bewegungen, Arbeiterbewegungen, Organisationen der Zivilgesellschaft und dem breiteren Publikum.
2. Aktionen von Basisorganisationen und die Beteiligung der Menschen bei Initiativen zur Beendigung illegitimer Schulden fördern; die Unterstützung und das Engagement von sozialen Bewegungen und NGOs, von sozialen Institutionen wie Kirchen sowie von Verbündeten in Regierungen, Parlamenten und anderen öffentlichen Institutionen ausbauen.
3. Infragestellen der von den internationalen Finanzinstitutionen und anderen Gebern propagierten Rahmenbedingungen im Schuldenbereich. Kritische Sichtweisen und Analysen einbringen und die Diskussion in eine neue Richtung lenken.
4. Regierungen des Südens und Nordens, regionale und globale intergouvernementale Organisationen wie die UNO, internationale Finanzinstitutionen wie die Weltbank und den IWF dazu bringen, das Problem der illegitimen Schulden anzuerkennen und Massnahmen zur Streichung und/oder Nichtanerkennung von illegitimen Schulden zu ergreifen.
5. Es sollen auch die privaten Banken und Kapitalmärkte angegangen werden, wobei auch die Frage der Inlandsverschuldung thematisiert werden soll, die in manchen Ländern des Südens teils dramatisch zugenommen hat. Wie das international aber geschehen soll, ist noch unklar.

Zur Umsetzung dieser strategischen Ziele wurden zahlreiche Vorschläge gemacht. Dabei zeigte sich, dass nach wie vor ein grosses Bedürfnis nach dem Zusammentragen von mehr konkreten Fällen von illegitimen Schulden besteht. Zudem sprachen sich die Konferenzteilnehmenden in Quito für die Fortführung von Schuldenaudits im Süden und Norden und für die Erarbeitung von Informations- und Bildungsmaterial sowie analytischen Werkzeugen für die Kampagnenarbeit aus. Dazu zählt auch ein neues Handbuch zur Durchführung von Schuldenaudits. Weiter soll eine Verlinkung der Kampagne zu illegitimen Schulden mit den bestehenden sozialen Bewegungen zum Klimawandel und zur Ernährungskrise angestrebt werden. Andere Projekte betreffen die Schaffung einer globalen und einer Süd-Süd-Plattform für verantwortungsvolle Finanzierung. Es wurden auch mehrere Arbeitsgruppen gebildet, die zu spezifischen Themenbereichen wie die Entwicklungsfinanzierung (Doha), die Weltbank, die alternative Finanzarchitektur oder die Ernährungskrise und den Klimawandel arbeiten.

Beitrag der Aktion Finanzplatz Schweiz

In Quito wurde auch die zentrale Bedeutung der rechtlichen Aspekte für die politische Kampagnenarbeit betont. Das ist für die Arbeit der Aktion Finanzplatz Schweiz wichtig, welche ihren Beitrag zur internationalen Kampagne primär in der Aufarbeitung und Weiterentwicklung der konzeptuellen und rechtlichen Grundlagen und Fragestellungen sieht. Die globale Finanzkrise und wachsende Rezessionsängste drängen momentan viele andere Themen in den Hintergrund und werden auch unseren Einsatz für die weltweite Streichung illegitimer Schulden erschweren. Gleichzeitig sieht die internationale NGO-Szene in dieser Entwicklung eine Chance für einen grundlegenden Systemwandel.

Kasten:

Neue Leitlinien der Internationalen Kampagne

- 1) Wir anerkennen, dass es zur Beendigung der illegitimen Schulden nötig ist, sich mit der Vergangenheit, der Gegenwart und der Zukunft auseinanderzusetzen.
- 2) Wir glauben, dass die Anhäufung illegitimer Schulden weitergehen wird, es sei denn das globale Wirtschaftssystem wird radikal geändert, die Beziehungen zwischen den Nationen und innerhalb der Nationen sind gerecht und demokratisch, es werden Entschädigungen bezahlt und Gelder zurückgeführt und die ökologische Gerechtigkeit wird wiederhergestellt und gewährleistet. Daher ist es von zentraler Bedeutung für unsere Kampagne, eine gemeinsame Vision für ein alternatives Wirtschafts- und Finanzsystem zu entwickeln, zu fördern und in verschiedenen Arenen durchzusetzen.

3) Im Rahmen der gemeinsamen Arbeit mit dem Ziel der Umformung des globalen Wirtschafts- und Finanzsystems arbeiten einige von uns auch an der Entwicklung und Förderung einer gemeinsamen Plattform, die Kriterien und Forderungen für eine andere Art der Kreditvergabe und Kreditaufnahme formuliert, welche sich an Kreditgeber und Kreditnehmer richten.

4) Wir anerkennen auch, dass wir dabei vorsichtig vorgehen müssen, um nicht für uns inakzeptable Institutionen, Praktiken und Politiken zu legitimieren.

¹ Teilnehmende NGOs und Netzwerke: Africa Jubilee South, Jubilee South Americas, Jubilee South-Asia/Pacific Movement on Debt and Development, EURODAD, Jubilee USA Network, CADTM, AFRODAD, LATINDADD, Lutheran World Federation, Southern Peoples' Ecological Debt Creditors Alliance, Norwegian Church Aid, SLUG, Debt and Development Coalition (Irland), Observatorio de la Deuda en la Globalización (Spanien), erlassjahr.de, 11.11.11 (Belgien), Platform on Debt and Development (Frankreich), Aktion Finanzplatz Schweiz, Jubilee Debt Campaign UK, Jubilee Scotland, Jubilee Australia, Jubilee Kyushu & PARC & Attac Japan, Freedom from Debt Coalition (Philippinen), Equity Justice Working Group & Unnayan Onneshan & Action Aid Bangladesh, Indian Social Action Forum, INFID (Indonesien), KAU (Indonesien), National Debt Group & CAIC (Ecuador), Jubileu Sul Brasil, Dialogo 2000 (Argentinien), PAPDA (Haïti), Jubilee Peru, Jubilee South Colombia/In debt with Rights Campaign, Red Sinti Techan (El Salvador), Center for the Promotion of Economic & Social Alternatives (Kamerun), ANEEJ (Nigeria), African Forum on Alternatives (Senegal), Economic Justice Network (Südafrika), ZIMCODD (Zimbabwe), Jubilee Zambia, Malawi Economic Justice Network, NAD (Demokratische Republik Kongo), CAD Mali, National Forum on Debt and Development (Elfenbeinküste), CADTM & Attac Marocco.