

## Schuldenstreichung – eine Frage der Legitimität?

Vor zwölf Jahren fand während der Jahrestagung von IWF und Weltbank am 23./24. September 1988 in West-Berlin der Internationale Gegenkongress verschiedenster sozialer Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen statt.<sup>1</sup> Der Gegenkongress verabschiedete damals eine Erklärung zur Verschuldung der Dritten Welt, in der eine umfassende und sofortige Schuldenstreichung gefordert wurde. Ebenso, dass die Lasten der Entschuldung nach dem Verursacherprinzip von denen getragen werden müssen, welche für die Krise in diesen Ländern ganz klar verantwortlich sind: private Geschäftsbanken und Konzerne, westliche Regierungen, internationale Finanzorganisationen und die herrschenden Eliten. Der Von-Fall-zu-Fall-Ansatz von IWF, Banken und Gläubigerregierungen wurde abgelehnt und stattdessen eine globale Schuldenkonferenz, in denen Schuldnerländer und Gläubiger gleichberechtigt beteiligt sind, gefordert. Der Kongress lehnte weiter die Verknüpfung von Schuldenerlassen mit wirtschaftspolitischen Bedingungen ab, auch wenn es sich bei diesen um Bedingungen „in sozialem und ökologischem Gewand“ handelte. In der gleichen Resolution wurden über die Schuldenstreichung hinaus auch Reparations- und Entschädigungszahlungen an die „Dritte Welt“ für vergangenes Unrecht und für koloniale und neokoloniale Ausplünderung verlangt.<sup>2</sup>

In der entwicklungspolitischen Bewegung des Westens und Nordens liess man die Forderung nach generellen Schuldenstreichungen dann jedoch ziemlich rasch fallen. Das Lobbying setzte zunehmend auf Einzelländer, auf soziale und ökologische Rahmenbedingungen bei Strukturanpassungsprogrammen und auf Umschuldungsbedingungen, welche auch Forderungen nach „good governance“<sup>3</sup> enthielten. Die Kritik an Banken und Transnationalen Konzernen wurde ebenfalls zunehmend leiser.

In der schweizerischen entwicklungspolitischen Bewegung wurde anfangs der neunziger Jahre zur 700-Jahrfeier die Entschuldungspetition lanciert. Obwohl die Aktion Finanzplatz Schweiz damals diese Petition unterstützte, wandte sie kritisch ein, dass mit dieser Kampagne und mit der Einrichtung der Gegenwertfonds eine Richtung eingeschlagen werde, welche die Forderungen des West-Berliner Gegenkongresses unterlaufe: Die Weltwirtschaftsentwicklung werde ignoriert, ebenso die Machtfrage und die Frage nach der Legitimität der Schulden und der Verantwortung von Banken und Transnationalen Konzernen. Mit Erleichterung stelle ich heute fest, dass von NGO aus dem Südlichen Afrika<sup>4</sup> dieselben Fragen und Forderungen aufs Tapet gebracht werden wie damals vor zehn Jahren in West-Berlin von NGO vor allem aus Lateinamerika und Asien. Allerdings haben sich die Argumentationen verändert und differenziert, was ich im folgenden an drei Problemen aufzeigen will: an der wirtschaftlichen Tragfähigkeit von Schulden; an der politischen Legitimität; und in bezug auf Schuldenstreichungsrechte und Verhandlungsverfahren.

## Tragfähigkeitsgrenze von Schulden

In den achtziger Jahren galt hinsichtlich der wirtschaftlichen Legitimität von Schulden der Drittwelt-Länder der Slogan: „Die Schulden sind mehrfach bezahlt!“ – durch zu tiefe Rohstoffpreise, durch die hohen Zinsen, durch Transferpricing, durch Kapitalflucht, Profittransfers etc. Heute steht bei den Debatten in NGO im Norden und zum Teil im Süden nicht mehr das Gerechtigkeits-Argument an vorderster Stelle, sondern ein entwicklungs-politisches: Es geht um die „Tragfähigkeitsgrenze“ (sustainability) von Schulden. Diese Frage wird gegenwärtig vor allem in Deutschland von NGO diskutiert. Wie Gottfried Wellmer in seinem Referat an der Jubiläumstagung der Aktion Finanzplatz (Schweiz) darlegte, wurde von IWF und Weltbank bei der sogenannten HIPC-Initiative (Highly Indebted Poor Countries)<sup>5</sup> eine Tragfähigkeitsgrenze der Schuldendienste in bezug auf die Exporteinnahmen festgelegt, die viermal höher liegt, als was 1953 nach dem Zweiten Weltkrieg bei der Entschuldung Deutschlands als tragfähig definiert wurde.<sup>6</sup>

Die öffentliche Debatte zur wirtschaftlichen Tragfähigkeit von Schulden ist insofern brisant, weil es implizit um international anerkannte Kriterien geht, die eine Grundlage für ein Recht auf Schuldenstreichung sein könnten. Schon 1984 wurden an internationalen Schuldenkonferenzen (in Quito und Cartagena)<sup>7</sup> von Südregerungen die untragbare Schuldendienstgrenze definiert – damals noch über dem heute festgelegten Niveau der HIPC-Initiative – und entsprechende Schuldenstreichungen gefordert, allerdings begleitet von einer Reihe zusätzlicher Forderungen bezüglich Weltmarktregelungen, welche die Exportüberschüsse der nordwestlichen Länder reduzieren und die Exportmöglichkeiten von Südländern vergrößern sollten. Auch von diesen sehr moderaten Forderungen wurde damals kaum mehr gesprochen. Es dauerte dann über zehn Jahre, bis das allzu bescheidene Schuldendienst-Kriterium der Konferenzen von 1984 Eingang in die IWF- und Weltbankpolitik gefunden hat. Zudem gilt es nun nur für sehr arme Länder (mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen) und nicht prinzipiell für alle Länder. Im Lichte dieser Entwicklung ist die *Kampagne Jubilee 2000*, welche fordert, den armen, stark verschuldeten Ländern *alle* Schulden zu streichen, wichtig und dringend. Allerdings teile ich die Kritik von deutschen AutorInnen, dass die Debatte über die Tragfähigkeit von Schulden einen inzwischen problematischen Wirtschaftswachstumsglauben als Annahme unhinterfragt voraussetzt.<sup>8</sup>

In den neunziger Jahren hat sich die Debatte über Schuldenerlass zudem fast nur um Schulden gegenüber Staaten und multilateralen Institutionen gedreht. Auch die Jubilee-2000-Kampagne befasst sich de facto mit Schulden gegenüber Staaten und multilateralen Organisationen. Dass auch Banken, Transnationale Konzerne und Spekulanten einen Teil der Verantwortung zu tragen haben, darüber wurde kaum mehr geredet. Beispielsweise wurde von den in der Entschuldungspetition involvierten entwicklungs-politischen Organisationen wie der „Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke“ in

der Schweiz nicht einmal die Tatsache zum öffentlichen Skandal gemacht, dass die Schweizer Banken nicht bereit waren, eine namhafte Menge der Schuldpapiere an die Schweizer Regierung im Rahmen der 700-Jahre-Entschuldungskampagne zu verkaufen. Wohlverstanden: Es ging damals um Verkäufe zu regulären Marktpreisen und nicht darum, dass auch Banken einen Teil der Schuldpapiere 1991 anlässlich der 700-Jahr-Feier hätten vernichten können.

Die Kampagne zu Apartheid-Schulden im Südlichen Afrika rückt nun, jedenfalls was Südafrika angeht, die Verantwortung der privaten Banken und Investoren ins Zentrum – und damit auch die Schweizer Grossbanken. Die *entscheidende Frage* bei der Schuldendebatte ist, dass nur dann die Verantwortung der privaten Banken und Investoren ins Blickfeld kommt, wenn wir auch über die Schuldenproblematik von Ländern reden, die sich noch nicht im Endstadium der Schuldenkrisen befinden, nämlich in diesem Stadium, in welchem der grösste Teil der Auslandsschulden gegenüber der ausländischen Privatwirtschaft schon längstens durch Leistungen von Exportrisikoversicherungen und durch mehrfache Umschuldungen in Schulden gegenüber ausländischen Staaten und multilateralen Organisationen umgewandelt worden ist.

## Die Frage der politischen Legitimität

So wichtig die Frage der wirtschaftlichen Tragbarkeit der Schulden für diese Länder ist, so ist sie doch politisch von untergeordneter Bedeutung und entspricht dem vorherrschenden ökonomistischen Zeitgeist. Es muss noch andere Kriterien geben. In den achtziger Jahren wurde die Legitimitätsfrage vor allem in den Zusammenhang mit Ausbeutung und kolonialer und neokolonialer Zerstörung gebracht (vgl. dazu auch die West-Berliner Erklärung und auch den Artikel von Dot Keet in diesem Heft). Die Analysen waren stark auf eine antikoloniale Kapitalismuskritik ausgerichtet, basierten also auch vorwiegend auf wirtschaftspolitischen Überlegungen und auf Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit. Im Fall der Streichung der Apartheid-Schulden und nach Reparationszahlungen spielt nun die Frage der Verletzung politischer Menschenrechte eine zentrale Rolle. Auch die Tragfähigkeitskriterien können allenfalls als Teil der sozialen und wirtschaftlichen Menschenrechte gesehen werden. Aber es gibt ja auch noch politische Menschenrechte, auf die der Westen jedenfalls während des Kalten Krieges immer sehr viel Wert gelegt hat. Forderungen nach Entschädigung der Folteropfer sind beispielsweise in der Folterkonvention enthalten.

„Sollen wir für die Apartheid zweimal bezahlen?“ – fragen uns VertreterInnen von südafrikanischen NGO. Sollen nun Menschen, die sich jahrelang gegen ein brutales, mit Polizei und Militär überdotiertes Folterregime gewehrt haben, auch noch für die Kredite haften, welche ausländische Banken eben diesem Regime gegeben haben? Soll heute Moçambique die ganze Last der Kriegsschulden und -zerstörungen tragen, die in einem vom Apartheid-Regime gesponserten und unterstützten Contra-Krieg entstan-

den sind? Soll Moçambique keine Forderungen an diejenigen Staaten, Banken und Transnationalen Konzerne stellen dürfen, welche das Apartheid-Regime aktiv unterstützt haben?

Die Schuldenkampagne zum Südlichen Afrika zeigt klar, dass nicht nur die Frage der ökonomischen Tragfähigkeit Kriterium für Schuldenerlass-Kampagnen sein darf. Für die Region des Südlichen Afrikas gibt es folgende Gründe, die für Schuldenstreichung sprechen:

- Die Insolvenz einiger Länder, oder eine Erklärung, dass die Tragfähigkeitsgrenze von Schulden erreicht ist;
- politisch illegitime Schulden, oder „odious debt“, welche das Apartheid-Regime gemacht hat;
- die Schulden, die durch eine unverschuldete Kriegs- und internationale Konfliktsituation verursacht wurden (post conflict countries).

Es gibt nun im nationalen Privatrecht der Schweiz für alle drei Fälle bereits vergleichbare Regelungen:

- Im privaten Konkurs- und Insolvenzrecht, in dem von einem Recht auf ein Existenzminimum ausgegangen wird;
- in den Gesetzen zu unsittlichen Geschäften oder auch bei der juristischen Vorstellung von Treu und Glauben;
- höhere Gewalt, die es einem Geschäftspartner (zum Beispiel im Fall von Krieg oder bei einem Erdbeben) verunmöglicht, Verträge einzuhalten. Solche Klauseln stehen in jedem Versicherungsvertrag.

Durch eine entsprechende internationale Regelung könnten also schon längst bekannte Rechtsvorstellungen und national geltende Gesetzesbestimmungen, wie sie in westlichen kapitalistischen Ländern durchgesetzt wurden, übernommen und auf die internationale Ebene übertragen werden. Angesichts der Globalisierung wäre das ja nur ein logischer Schritt.

## Faire Verfahren

In einem damals aufsehenerregenden Artikel schrieb der Börsenmakler George Soros in der „Financial Times“ Ende 1997, dass seit den achtziger Jahren alle Schuldenkrisen des internationalen Finanzsystems auf dem Buckel der Schuldnerländer und zugunsten der Banken und Spekulanten geregelt worden seien. Dies sei die Rolle des IWF gewesen. Soros hat mit dieser öffentlichen Intervention ein Thema angeschnitten, das auch in der Schweiz permanent tabuisiert ist: die *Frage der Machtverhältnisse* im internationalen Finanzsystem. Schon in den achtziger Jahren haben Südregerungen und NGO internationale Schuldenkonferenzen und gleichberechtigte Verhandlungspositionen gefordert. Während die Gläubiger international bei Umschuldungsverhandlungen in Bankenclubs, dem sogenannten Londoner Club, oder – wenn es sich um Schulden gegenüber Regierungen handelte – im Pariser Club oder in IWF und Weltbank bestens organisiert sind, müssen die Regierungen der Schuldnerländer nach wie vor einzeln zu den Verhandlungen antraben.

Nun gibt es zwei Vorschläge, welche diese unfairen, undemokratischen und willkürlichen Verhandlungsverfahren ersetzen sollen: Zum einen internationale Schuldenkonferenzen, wie sie schon in den achtziger Jahren, beispielsweise von Fidel Castro und Julius Nyerere vorgeschlagen wurden und neu im Südlichen Afrika von NGO diskutiert und nun ebenfalls vom moçambikanischen Präsidenten Joaquim Chissano gefordert werden. Zum andern gibt es Schiedsgerichtsverfahren, wie sie heute schon längst zwischen Wirtschaftspartnern auf internationaler Ebene praktiziert werden. Solche Verfahren schlägt beispielsweise der Wiener Volkswirtschaftsprofessor Kunibert Raffer für ein internationales Insolvenzrecht<sup>9</sup> vor. Schiedsgerichtsverfahren brauchen, wie Raffer betont, nicht unbedingt einen ständigen Gerichtshof. Schiedsgerichte können auch, wie das oft heute bei Konflikten zwischen Transnationalen Konzernen und Regierungen der Fall ist, ad hoc gebildet werden. Der entscheidende Punkt dabei wird sein, dass bei solchen Verfahren – im eklatanten Unterschied zum Londoner und Pariser Club – gleich grosse, ebenbürtig zusammengesetzte Delegationen der Gläubiger und des Schuldnerlandes zustande kommen werden. Allerdings ist bei beiden Vorschlägen unklar, welche Rolle dabei die NGO-Netzwerke spielen sollen.

Am Schluss möchte ich festhalten, dass heutzutage Forderungen und Massnahmen gegenüber dem internationalen Finanzsystem, handle es sich um Schuldenerlass, Tobin-Steuern oder andere Regulierungen, auch von der NGO-Bewegung mehr denn je mit ökonomischen Argumenten begründet werden. Es ginge aber darum, das internationale Finanzsystem, seine Akteure und Regulierer auf *Menschenrechte* zu behaften. Ich schliesse mich der Analyse der Globalisierungs-Theoretikerin Saskia Sassen an, wenn sie von einer „de-facto-Transnationalisierung der Staatspolitik“ spricht und dabei die Wichtigkeit von Menschenrechten für internationale Regelungen betont: „Ich stelle fest, dass neben der vom Nationalstaat repräsentierten, eher traditionellen normativen Ordnung zwei neue Stätten der Normenbildung entstanden sind: Der globale Finanzmarkt und das internationale Menschenrechtssystem. Der globale Finanzmarkt vereinigt inzwischen genügend Macht und Legitimität auf sich, um von Regierungen Rechenschaft bezüglich ihrer Wirtschaftspolitik zu verlangen – die Krise in Mexiko hat dies unlängst illustriert. Dasselbe gilt für das internationale Menschenrechtssystem.“<sup>10</sup>

## Anmerkungen

- 1 Beim vorliegenden Artikel handelt es sich um die überarbeitete Version eines Referats, das ich anlässlich der Jubiläumstagung der Aktion Finanzplatz Schweiz vom 13.11.98 gehalten habe.
- 2 Der Wortlaut der West-Berliner-Erklärung befindet sich im Widerspruch-Sonderband 2: „Schuldenkrieg und CH-Finanzkapital, IWF, Entwicklungspolitik und Solidaritätsbewegung“, April 1989, S.5 ff. Siehe auch die „African Worlds Reparations and Repatriation Truth Commission“, die mit Hilfe der UN und der OAU 777 Billionen Dollar Entschädigungszahlungen von den Industriestaaten für die Versklavung von

- Afrikanern in früheren Jahrhunderten einfordert; in einem ersten Schritt die sofortige Streichung aller afrikanischen Schulden. FAZ v. 21.8.1999.
- 3 Das Konzept von „Good governance“ stellt faktisch ein machtpolitisches Arrangement zwischen NGO und IWF/Weltbank dar. Vgl. Geert van Dok: Good Governance. Vom Papiertieger zum Hoffnungsträger? Caritas, Luzern 1998. Der IWF stellt seit der Schuldenkrise der 80er Jahre eine Reihe wirtschaftspolitischer Bedingungen, wenn Regierungen Auslandsschulden umschulden wollen. Diese Vorschriften wurden im Verlauf der Zeit durch das Lobbying von NGO angereichert mit Forderungen nach Demokratisierung, Vermeidung schwerer Menschenrechtsverletzungen, Miteinbezug von einheimischen NGO in die Staatspolitik und neuerdings mit Armutsbekämpfungsprogrammen, welche Vorschriften über den Anteil des Staatsbudgets enthalten, der für soziale Zwecke und Programmen zur Armutsbekämpfung verwendet wird. Laufend werden neue Kriterien hinzugefügt. Dieser Mix aus neoliberaler Wirtschaftspolitik, Sozial- und Demokratisierungsprogrammen ist in Süd-NGO heftig umstritten (s. dazu auch den Artikel von Dot Keet in diesem Heft).
  - 4 Siehe dazu verschiedene Verlautbarungen von Konferenzen und Kampagnen von Jubilee 2000 Netzwerken in Südafrika, von Afrika und Lateinamerika., wie sie vor allem im Verlauf der Jahre 1998 und 1999 formuliert wurden.
  - 5 NGO verlangen schon längstens für diese Länder Schuldenstreichung. Dies wird wiederum in der internationalen Kampagne Jubilee 2000 gefordert – nämlich Schuldenstreichung zum Anlass der Jahrtausendwende. Das Problem dieser Forderung ist, dass es bei den HIPC-Ländern um Schulden gegenüber multilateralen Institutionen wie IWF und Weltbank geht, deren Schulden laut Statut gar nicht gestrichen werden können. IWF und Weltbank haben nun nach einer heftigen Kontroverse beschlossen, einen Teil dieser HIPC-Schulden zu streichen, allerdings unter sehr restriktiven Bedingungen. Diese sollen nun nochmals laut Verlautbarungen vom G7-Gipfel in Köln vom Juni 1999 gelockert werden, bleiben aber immer noch sehr restriktiv. Vgl. die Bilanz von Barbara Unmüßig: Der HIPC-Initiative letzter Akt. Informationsbrief W&E, 10/99, Bonn.
  - 6 Zum sogenannten Londoner Abkommen s. den Artikel von Ulrike Chini, Jan Christensen und Christiane Oeverkamp im iz3w vom November 98, S. 233ff.
  - 7 Thomas Hurttienne: Gibt es für den verschuldeten Kapitalismus einen Weg aus der Krise? In: Die Armut der Nationen, Hrsg. von Elmar Altvater et al, Berlin 1987. Rotbuch. S.137.
  - 8 Siehe dazu die Kontroversen im Freiburger iz3w vom Oktober und November 1998.
  - 9 Vgl. dazu Kunibert Raffer: Applying Chapter 9 Insolvency to International Debts. In: World Development, Vol. 18, No. 2, Feb. 1990. In den USA gibt es schon lange ein Konkursrecht für die öffentliche Hand: Wenn die Schuldendienste einer Gemeinde oder eines Staates es diesen verunmöglichen, elementare öffentliche Leistungen zu finanzieren wie beispielsweise Schulen oder Spitäler, dann können diese öffentlichen Körperschaften Insolvenz geltend machen und ein Schuldenstreichungsverfahren einleiten. Dieses besteht aus drei Stufen: Der Schuldner macht eine Eingabe und der Schuldendienst wird ausgesetzt. In einer zweiten Stufe kann der Schuldner nach Genehmigung des Gerichts ausstehenden Forderungen nachkommen, welche nach der ersten Eingabe entstanden sind. Dies ist nicht von der Zustimmung bestehender Gläubiger abhängig. Damit kann sich die Institution Arbeitskapital auch nach dem Schuldendienstmoratorium beschaffen. In einer dritten Stufe wird ein Sanierungsplan ausgearbeitet, welchem nur die Hälfte der Gläubiger zustimmen müssen, falls sie zwei Drittel der Forderungen halten. Ein solches Insolvenzrecht könnte auch auf die Auslandsschulden eines Landes angewendet werden. Dies schlägt jedenfalls inzwischen auch die UNCTAD vor, siehe dazu Martin Khor im „Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung“, Sonderdienst Nr. 6/99, Bonn.
  - 10 Saskia Sassen: Ansätze zu einer feministischen Analyse der globalen Wirtschaft. In: Olympe. Feministische Arbeitshefte zur Politik. Nr. 7/1997, S. 95, Zürich.