

Erlassjahr 2000

Stellungnahme zu

**Bundesministerium der Finanzen: Stärkung der internationalen Finanzarchitektur
(AG1-14/103 vom 1. März 2001)**

**hier insb.: Abschnitt C.III. – “Schaffung eines internationalen Insolvenzver-
fahrens zur Bewältigung von Verschuldungskrisen”**

Das Bundesfinanzministerium hat im Vorfeld der Anhörung des Bundestags-Finanzausschusses zur Internationalen Finanzarchitektur am 14.3. ein ausführliches Papier vorgelegt, in dem es u.a. den Vorschlag der Erlassjahrkampagne für ein Internationales Schieds- oder Insolvenzverfahren kommentiert. Das Papier des BMF enthält nicht nur schwer nachvollziehbare Bewertungen sowohl des existierenden Schuldenmanagements als auch eines alternativen Insolvenzverfahrens. Es stellt überdies entscheidende Sachverhalte falsch dar.

1. Das existierende Instrumentarium

Für das BMF gewährleistet der Pariser Club – und analog weitere Instanzen wie den Londoner Club sowie die Internationalen Finanzinstitutionen – “ein geordnetes Verfahren für einen gerechten Interessenausgleich bei der Lösung internationaler Verschuldungsprobleme”. Wir kommentieren im Folgenden die einzelnen Charakterisierungen¹:

“Gerechter Interessenausgleich”

Zahlungsunfähige Schuldnerregierungen beantragen zur Regelung ihrer Beziehungen zu ihren offiziellen Gläubigern einen Termin im Sekretariat des Pariser Clubs im französischen Finanzministerium. Das Verfahren wird auf der Grundlage der von den Gläubigern dort aufgestellten Regelwerke durchgeführt. Dazu gehört die (informelle) Geschäftsordnung wie auch die Regelwerke, die zur Umschuldung bzw. zum Teilschuldenerlass zur Anwendung kommen. Beides, das Verfahren, wie auch seine Inhalte, wurden ohne Beteiligung irgendeiner Repräsentanz der Schuldner von der Gläubigerseite entwickelt. Die Verfahrensabläufe werden weitgehend durch die französischen Gastgeber vorgegeben, die Verfahrensinhalte (Standard Terms, Houston Terms, Lyon Terms etc, nach denen unterschiedliche Schuldner unterschiedlich behandelt werden) entsprechen den Vorgaben verschiedener G7-Gipfel. Inwiefern ein Verfahren, welches vollständig in der Hand der einen von zwei Parteien liegt, zu einem “gerechten Interessenausgleich” führen kann, erklärt das BMF nicht.

Der Pariser Club als “Leistungsfähiges Instrument”

Prinzipiell gewährt der Pariser Club Umschuldungen bzw. Reduzierungen des Schuldendienstes über einen bis zu drei Jahre laufenden Zeitraum. In Ausnahmefällen können seit 1995 einige ärmste Länder auch Schuldenstandreduzierungen erhalten. Dabei wurden die zugrundegelegten Entlastungsziele regelmäßig so unsinnig hoch angesetzt, dass manche Länder mehr als 10 Umschuldungsrunden seit

¹ Ausführlich siehe: Kaiser, J.: Schuldenmanagement à la Louis XVI – Ein kurzer Gang durch Programm und Praxis des Pariser Clubs; in EPD-Entwicklungspolitik 2/01.

Beginn der achtziger Jahre in Paris durchführen mussten. Da die Pariser Vereinbarungen keinen verbindlichen Charakter haben, bedeutete dies, daß die beteiligten Schuldnerregierungen anschließend aufwendige Einzelverhandlungen mit allen beteiligten Gläubigerregierungen führen mußten. Angesichts der in vielen armen Schuldnerländern begrenzten Kapazitäten an Fachleuten ein enormer Aufwand.

Was ist "leistungsfähig" an einem Verfahren, welches seit 1989 im Zweijahresrhythmus zentrale Parameter nachbessern – und mit Schuldnerländern entsprechend neu verhandeln mußte?.

"Entscheidungen über Umschuldungskonditionen werden im Konsens getroffen"

Das oben beschriebene Verfahren verläuft so, daß, nachdem die Schuldnerdelegation ihre Position dargestellt hat, sie den Verhandlungsraum verläßt, und dann die eigentlichen Verhandlungen allein unter den Gläubigern stattfinden. Deren Ergebnis wird der andernorts wartenden Schuldnerdelegation mitgeteilt. Die Schuldner haben im Prinzip die Möglichkeit, das Angebot abzulehnen und Nachbesserungen zu verlangen. Sie riskieren damit allerdings, daß es zu keiner Einigung kommt. Mächtige Schuldnerländer wie Rußland oder Pakistan befinden sich noch in relativ starken Positionen. Weniger potente Schuldner fordern nicht selten sogar weniger als einzelne PC-Gläubiger bereit sind, zu gewähren – schon weil sie über weniger Informationen als die Gläubigerseite verfügen. In keinem Fall sind die Schuldner Teil des Beratungsprozesses.

Weltbank und IWF als "unabhängige und sachverständige Gutachter"

Wieso Institutionen, die zu mehr als zwei Dritteln von der Gläubigerseite kontrolliert werden, und die darüber hinaus im Normalfall selbst Gläubiger des betreffenden Schuldnerlandes sind, als "unabhängig" bezeichnet werden, ist nicht nachvollziehbar.

Darüber hinaus wird die auch die Bedeutung der Stellungnahmen der beiden Institutionen von ihnen selbst vollkommen anders eingeschätzt als (an dieser Stelle) vom BMF. Auf die Anfrage eines Abgeordneten des Deutschen Bundestages im Jahr 1995, wie der IWF in einem bestimmten Fall zu einer als zu hoch empfundenen Schätzung der Schuldentragfähigkeit eines Landes komme, antwortete der damalige deutsche Exekutivdirektor im Fonds, *"daß grundsätzlich kein "Erlaßbedarf" angenommen würde, sondern nach Rücksprache mit den Gläubigern realistischere zu erwartende "Erlaßangebote" der Gläubiger in die Berechnungen eingestellt würden. Wir selbst haben wiederholt auf Weisung des Bundesfinanzministeriums den Stab zu diesem Verfahren angehalten, um die Gespräche im Pariser Club nicht durch etwaige "Annahmen" zu präjudizieren"*² In seiner Stellungnahme für die Anhörung stellt das BMF den Sachverhalt offenbar bewußt falsch dar – oder die Umschuldungsabteilung weiß nicht, was die IWF-Abteilung denkt und tut. Fakt ist: der IWF legt nichts anderes vor als Berechnungen auf der Grundlage, der von den Gläubigerregierungen selbst zuvor aufgestellten "Erlaßangebote" (Standard Terms, Houston Terms, Lyon Terms... je nach Armut und Verschuldungsgrad des betreffenden Landes). Diese wiederum behandeln die IWF-Zahlen so, als seien sie unabhängige Berechnungen – welche zuverlässig ergeben, daß die von den Gläubigern produzierten Erlaßobergrenzen allen betroffenen Ländern ausreichende Erlaßmöglichkeiten bieten.

Das Selbstverständnis, welches bei den Internationalen Finanzinstitutionen hinsichtlich ihrer eigenen "Gutachter"-Tätigkeit aus den Worten von Herrn Schönberg spricht, wurde seither von Mitarbeitern der Institutionen gegenüber NRO immer wieder bestätigt. Für die betroffenen Länder hat die gut organisierte Verantwortungslosigkeit indes fatale Folgen: während heute Erlasse bis zu 100% für eine kleine Gruppe ärmster Länder auch von der Bundesregierung als notwendig erkannt und gewährt werden, wurden die gleichen Länder über Jahre hinweg unter Verweis auf die "sachkundigen und un-

² Brief von Stefan Schönberg, damals Exekutivdirektor im IWF an Detlev von Larcher, MdB vom 28.9.95.

abhängigen Gutachten des IWF und der Weltbank" mit Regelungen abgespeist, die ihre Volkswirtschaften zum Schaden der ärmsten Bevölkerungsschichten über Gebühr belasteten und geregelte Beziehungen zwischen Gläubigern und Schuldnern faktisch verhinderten. Mit dem gleichen Hinweis auf die "unabhängigen und sachverständigen Gutachten" werden Nicht-HIPC-Länder noch immer von jeglicher Entlastung ausgeschlossen.

Gleichbehandlung durch "Comparability of Treatment"

Entschuldungsregelungen sollten sinnvollerweise, wie im nationalen Rechtskontext auch, so gestaltet werden, daß sie die gesamten Zahlungsverpflichtungen des Schuldners auf ein tragfähiges Maß bringen. Da die Gläubiger sich weigern, jenseits des Pariser Clubs umfassende Verfahren durchzuführen, behelfen sie sich, indem sie den Schuldner durch "Gleichbehandlungsklauseln" verpflichten, andere Gläubiger nicht besserzustellen als die in Paris Versammelten. Ob es möglich ist, Inhaber rechtmäßiger Forderungen, die zu einer Regelung nicht einmal um ihre Meinung gefragt, geschweige denn in die Entscheidungsfindung einbezogen worden sind, zu einer entsprechenden Umstrukturierung bzw. Reduzierung ihrer Forderungen zu zwingen, ist nicht das Problem der Pariser Gläubiger. Dafür muß der Schuldner Sorge tragen. Gelingt es nicht, haben die öffentlichen Gläubiger eine Grundlage geschaffen, den Schuldner dafür zu bestrafen.

In der Realität funktionieren diese Klauseln nicht einmal gegenüber anderen öffentlichen Gläubigern, wie die Fälle von Uganda und Tansania unter HIPC gezeigt haben. In beiden Fällen hatten sich Nicht-Mitglieder des Pariser Club geweigert, die dort beschlossenen Entlastungen im Rahmen der HIPC-Initiative ihrerseits auch zu gewähren. Noch viel weniger lassen sich private Gläubiger, deren Forderungen in manchen Schuldnerländern die der öffentlichen bei weitem übersteigen, auf diese Weise bevormunden.³ Im Falle Indonesiens versuchte der Pariser Club im April 2000 auch eine Umstrukturierung der Anleiheforderungen auf diesem Weg durchzusetzen. Die indonesische Regierung ignorierte die Erwartung und bediente die Forderungen der Bondholder.

Daß der Pariser Club nun private Gläubiger erstmals zu einem Meinungsaustausch einladen will, wie das BMF mitteilt, ist möglicherweise ein nützlicher Schritt. Ein einziges kohärentes Verfahren könnte das, was idealerweise am Ende eines solchen Dialogprozesses herauskommen könnte, sofort in die Praxis umsetzen.

Größere Transparenz

Eine eigene Homepage des Pariser Clubs wäre möglicherweise von Nutzen. Allerdings wurde NRO-Vertretern vom damaligen Generalsekretär des Clubs eine solche Homepage erstmals schon im April 2000 angekündigt. Daß seither nichts geschehen ist, dürfte damit zusammenhängen, daß schon damals betont wurde, der Club müsse an seiner restriktiven Informationspolitik festhalten, so daß schließlich unklar blieb, welche Informationen über das INTERNET eigentlich zu verbreiten wären.

2. "Schuldenproblem gelöst"

Für die in die HIPC-Initiative einbezogenen Länder reklamiert das BMF, durch die erreichbaren Erlasse sei "das Schuldenproblem dieser Länder gelöst". Es ist darauf hinzuweisen, daß die (wenigen) in die Initiative einbezogenen Länder nach der Entlastung einen Schuldenstand von durchschnittlich rund 100% ihrer jährlichen Exporteinnahmen (Barwert) aufweisen werden. Daraus ergeben sich Schuldendienstquoten, die auch bei den optimistischen Vorhersagen der Weltbank um die 10% der

³ Ausführlich aus der Sicht privater Gläubiger siehe dazu: "Paris Club comes under attack", in Euromoney sept.2000; p. 56-61

jährlichen Exporteinnahmen betragen. Auch wenn dadurch erstmals in der Geschichte des offiziellen Schuldenmanagements zumindest in einigen Fällen tatsächlich nicht nur unbediente Forderungen gestrichen werden, vielmehr tatsächlich Mittel zur Armutsbekämpfung freiwerden, ist die Bundesregierung selbst von einer dauerhaften Entschuldung nicht überzeugt. In ihrem Entwurf für einen Aktionsplan 2015 sieht sie die Notwendigkeit, daß *"ggf. das Entschuldungsvolumen eines Landes angepaßt werden muß, wenn sich die Entlastung durch eine Terms-of-trade-Verschlechterung als unzureichend erweist"*.⁴ Dies zeigt, wie wenig schockresistent die multilaterale Entlastung tatsächlich ausfällt. Der US-amerikanische Rechnungshof hat in einer ausführlichen Stellungnahme zur erweiterten HIPC-Initiative zu recht darauf hingewiesen, daß die projizierten Entlastungen nach wie vor eine drastische Neuverschuldung der betroffenen Länder innerhalb weniger Jahre vorsehen.⁵

Diese unzulänglichen Regelungen stehen in eindrucklichem Kontrast mit den wenigen Fällen, in denen es zu Lösungen unter Beiziehung neutraler Schiedsrichter und Gutachter gekommen ist. Prominentester Fall ist dabei die Entschuldung Indonesiens durch die vermittelnde Rolle des im Auftrag der KfW agierenden Bankiers H.J. Abs.

Teil der uneingeschränkten Definitionshoheit der Gläubiger im Pariser Club ist zudem die Frage, wer überhaupt Zugang zu Teilschuldenerlassen erhalten soll. Diese Möglichkeit steht bislang nur "IDA-only"-Ländern offen. Damit wird Teilschuldenerlaß auf eine Gruppe von relativ kleinen, preisgünstig zu entschuldigenden Ländern beschränkt. Größere Länder, die, wie z.B. Indonesien, vergleichbare oder ungünstigere Armuts- und Verschuldungsindikatoren als die hochverschuldeten ärmsten Länder aufweisen, bleiben ausgeschlossen, da es das Privileg des Weltbank-Vostandes ist, den Status eines "IDA-only"-Landes zu vergeben. Auch wenn sie es wünschten, haben Schuldnerländer nicht die Möglichkeit, beispielsweise bewußt auf nicht-konzessionäre Kredite der IBRD zu verzichten, um sich dadurch für Schuldenerlasse zu qualifizieren.

3. Falsche Wahrnehmung eines Internationalen Insolvenzverfahrens⁶

Gegen ein internationales Insolvenzverfahren wird im Wesentlichen eingewandt, es sei mit nicht akzeptablen Souveränitätsverlusten von Schuldner und Gläubigern verbunden. Dieses Argument ist insofern überraschend, als Schiedsverfahren z.B. in der WTO auch von der Bundesregierung als normale und akzeptable Streitschlichtungsinstrumente angesehen werden. Auch jenseits von wirtschaftlich/finanziellen Fragen haben Schiedsverfahren eine lange und überwiegend erfolgreiche Tradition. Wieso mit einem fairen und transparenten Verfahren ein Souveränitätsverlust verbunden sein soll, mit der Unterwerfung von Gläubiger- und Schuldnerländern unter das Verdikt des Pariser Clubs hingegen nicht, wird vom BMF nicht gesagt. In Wirklichkeit findet die faktische Einschränkung der Souveränität mit der Unterzeichnung eines verbindlichen Kreditvertrages statt und nicht mit der einen oder der anderen Regelung im Falle von Zahlungsschwierigkeiten.

Vollstreckbar oder unvollstreckbar sind die Beschlüsse eines Insolvenzverfahrens genauso wie die des Pariser Clubs. Tendenziell erhöht eine tatsächlich konsensuale Entscheidungsfindung gegenüber einem von den Gläubigern allein dekretierten Ergebnis die Akzeptanz auf allen Seiten.

⁴ BMZ: Entwurf für ein Aktionsprogramm 2015; S.17; unv.

⁵ United States General Accounting Office: Debt Relief Initiative for Poor Countries faces Challenges; Washington June 2000.

⁶ Hier kann nur auf die wichtigsten Einwände eingegangen werden. Ausführlicher siehe: Erlaßjahr2000: Neue Mechanismen für ein tragfähiges Schuldenmanagement; Papier für die UN-Konferenz Financing for Development; sowie: Erlaßjahr2000: Häufig erhobene Einwände gegen ein Internationales Insolvenzverfahren; beide im INTERNET unter: <http://www.erlassjahr2000.de>

Gänzlich falsch ist die Aussage, ein Insolvenzverfahren setze einen völkerrechtlichen Vertrag voraus. Internationale Schiedsverfahren brauchen dies ausdrücklich nicht. Es wäre sicherlich sinnvoll, fairen und transparenten Umschuldungsverfahren eine klare völkerrechtliche Grundlage zu geben. Um funktionieren zu können, brauchen sie indes nicht stärker formalisiert zu sein als ein Verfahren im Pariser Club, welcher über keinerlei völkerrechtliche Qualität verfügt.

Erlaßjahr 2000, 3.3.01

Sehr geehrte Frau Abgeordnete, sehr geehrter Herr Abgeordneter,

am 14. März veranstaltet der Finanzausschuß des Deutschen Bundestages eine Anhörung zum Thema "Internationale Finanzarchitektur". Dabei geht es u.a. auch um die Idee einer Reform des internationalen Schuldenmanagements im Sinne eines internationalen Insolvenzverfahrens. Eine solche Reform hält Erlaßjahr 2000, zusammen mit Kofi Annan, dem Papst und vielen Fachleuten für dringend geboten, um die periodische Wiederkehr von Überschuldungskrisen im Süden zu verhindern.

Das Bundesfinanzministerium hat zur Anhörung eine eigenen Stellungnahme unter dem Titel "Stärkung der internationalen Finanzarchitektur" vorgelegt, welche sich in einem Anhang auch mit der "Schaffung eines Internationalen Insolvenzrechts zur Bewältigung von Verschuldungskrisen von Staaten" beschäftigt.

Wir sind irritiert, daß nach langen Jahren des Dialogs mit verantwortlichen Politikern und Fachleuten des Ministeriums seit den Zeiten der vorigen Administration vielfach widerlegte Einwände Eingang in ein offizielles Papier der Bundesregierung finden. An vielen Stellen werden Sachverhalte falsch oder irreführend dargestellt.

Das Schneckentempo, in dem die Entschuldung einiger weniger Länder unter der Kölner Schuldeninitiative vorankommt, zeigt, wie dringend eine grundsätzliche Reform der internationalen Verfahren geboten ist. Bitte wirken Sie mit uns darauf hin, daß Deutschland, welches nach dem Gipfel von 1999 längst wieder vom Vorreiter zum Bremser im G7-Kontext geworden ist, vor dem Gipfel von Genua endlich wieder eine wirksame Initiative ergreift.

Die Anhörung am 14.3. bietet Ihnen die Gelegenheit, den Vertretern des traditionellen wie des Insolvenzansatzes kritische Fragen zu stellen. Auch die Kampagne wird dort vertreten sein. Zum Gespräch stehen wir in Berlin gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen