

"Bewertung und Eindämmung Illegitimer Schulden in der Entwicklungszusammenarbeit"

Problemstellung

Illegitime Schulden stellen ein Hindernis für die Entwicklung in Entwicklungsländern und eine fruchtbare Entwicklungszusammenarbeit dar. Es handelt sich bei ihnen um Internationale Kredite an Entwicklungsländer, deren Legitimität nicht nur aus moralischen und ethischen Gründen, sondern auch aus finanzökonomischen Aspekten zweifelhaft ist. Sie dienen und dienen in den Entwicklungsländern der Finanzierung von Projekten, die der Bevölkerung nicht zugute kamen, und gegen die sie sich nicht wehren konnte. Der Schuldendienst für diese illegitimen Schulden ist jedoch von den betroffenen Ländern dennoch zu erbringen. Er belastet die Entwicklung dieser Länder daher in besonderem Maße und erschwert so ihre weitere gedeihliche Entwicklung zum Teil noch über Jahrzehnte. Damit stellen diese Verbindlichkeiten auch ein Hindernis für eine fruchtbare Entwicklungszusammenarbeit dar.

Bei der Umschuldung souveräner Verbindlichkeiten spielen die Umstände der Gewährung dieser Kredite und ihrer Zweckbestimmung aber nur eine sehr untergeordnete Rolle. In der Regel findet bei den Verhandlungen in den einschlägigen Foren, wie dem Pariser Club alleine eine rein technische Überprüfung der Ansprüche („Verification of Claims“) statt. Es wird de facto kein Unterschied zwischen legitimen und illegitimen Verbindlichkeiten gemacht. Dies trägt zu Verwerfungen auf den Finanzmärkten bei und führt zu negativen Anreizen. Durch die Gleichbehandlung sinnvoller mit wirkungslosen, gelegentlich sogar ökonomisch kontraproduktiven Krediten gibt es keinen Anreiz für die Marktteilnehmer bei der Kreditvergabe Nachhaltigkeitskriterien für die Entwicklungsländer zu berücksichtigen.

In den letzten Jahren ist in die internationale politische Diskussion der illegitimen Schulden Bewegung gekommen. Sowohl die UNCTAD, wie auch die Weltbank haben sich mit eigenen Untersuchungen daran beteiligt. Norwegen hat sich für eine Streichung illegitimer Schulden ausgesprochen. Bereits 2006 hat die Bundesministerin für WZ, Frau Wieczorek-Zeul diese Initiative unterstützt und einen diesbezüglichen Dialog mit der Weltbank aufgenommen. Innerhalb von Internationalen Finanzinstitutionen, aber auch den Regierungen der G8 wird nach

Mitteln und Wegen zur Ungleichbehandlung von erwünschten und unerwünschten Krediten gesucht. Hinzu kommt, dass einzelne Schuldnerregierungen (Irak, Nigeria) in den Umschuldungsverhandlungen die Problematik illegitimer Schulden zur Sprache gebracht haben. In einigen Ländern des Südens findet eine intensive Diskussion über die Verantwortlichkeit illegitimer Kreditaufnahme statt, wie Ecuador, das für Mitte 2008 hierzu einen Bericht angekündigt hat.

Es schält sich heraus, dass eine Vereinbarung gemeinsamer, internationaler Kriterien zur Bewertung von illegitimen Schulden einen wirksamen Beitrag zur Eindämmung dieser Kreditvergabepaxis leisten kann. Dabei besteht die große Chance, eine Win-Win-Situation herbeizuführen, von der sowohl die Entwicklungsländer profitieren, weil internationale Finanzmittel für unsinnige Projekte knapper und teurer werden, als auch die Marktteilnehmer, die zukünftig höhere Risiken bei der Vergabe illegitimer Schulden einzukalkulieren haben.

Grundlage dieser internationalen Standards werden die Kriterien sein, wie sie bereits 1927 der russische Jurist Alexander Sack umriss, der internationale Kredite dann als „verabscheuungswürdig“ qualifizierte, wenn sie

- ohne Zustimmung der Bevölkerung zustande kamen
- ihr keinen Nutzen gebracht haben,
- und der Kreditgeber von beidem gewusst hat.

International wird über die Aufnahme weiterer Kriterien diskutiert, wie

- die Verletzung zwingender Normen des Völkerrechts,
- sowie die die Anwendung nationaler sogenannter Schuldnerschutzvorschriften auch für die Bewertung grenzüberschreitender Kreditgeschäfte.

Darüber hinaus stellt sich auch die Frage, wie viel Schulden ein Land überhaupt in der Lage zu tragen ist, bis es sich in einer Schuldenfalle wiederfindet, aus der es sich aus eigenen Kräften nicht mehr befreien kann.

Für den AwZ ergibt sich die Chance, diese aktuellen Diskussionen auf internationaler Ebene und die Bemühungen des BMZ sinnvoll und zielführend zu unterstützen. Dabei kommt der Schaffung und Verankerung internationaler Standards für die Kreditvergabe an Entwicklungsländer bei der Eindämmung Illegitimer Schulden ein zentraler Rang zu.

Zielstellung der Anhörung

Die Praxis der Vergabe illegitimer Schulden ist kein Problem von gestern, das sich auf die Frage reduziert, wie man mit den Altlasten für die betroffenen Schuldnerländer umgeht. Vielmehr gilt es eine Politik durchzusetzen, dass dem Prinzip der Gläubigerverantwortung für illegitime Schulden einen größeren Wirkungsraum zubilligt. Hierdurch kann erreicht werden, dass die künftige Vergabe illegitimer Schulden eingeschränkt wird, weil sich das einzukalkulierende Risiko für die Gläubigerbanken erhöht. Von einer solchen internationalen Standardsetzung profitieren zuerst die Entwicklungsländer selbst, die internationale Entwicklungszusammenarbeit, aber auch der Marktteilnehmer am internationalen Kreditgeschäft.

Die Anhörung des AwZ „Bewertung und Eindämmung Illegitimer Schulden in der Entwicklungszusammenarbeit“ dient dem Ziel

- eine Bestandsaufnahme der Belastung der Entwicklungszusammenarbeit durch illegitime Schulden vorzunehmen,
- die Wirkung der Schaffung von internationalen Standards zur Eindämmung dieser illegitimen Schulden zu beleuchten, und diese Standards im einzelnen zu diskutieren,
- eine Handlungsperspektive für internationale Finanzinstitutionen, insbesondere der Weltbank, des IWF, der Länder des Pariser Clubs und der G8 aufzuzeigen, sowie die Mittel und Wege nationaler Politik auf diese Finanzinstitutionen Einfluss zu nehmen,
- und schließlich Vorschläge zu erarbeiten, wie politisch mit Altlasten, das heißt den Verbindlichkeiten aus illegitimen Schulden in Entwicklungsländern umgegangen werden kann.

Gliederung der Anhörung

1.) Problembeschreibung der Illegitimen Schulden und Stand der internationalen Debatte

In diesem Abschnitt der Anhörung geht es um eine Begriffsklärung, die Darstellung der Hintergründe und des Zustandekommens illegitimer Schulden sowie ihrer nachteiligen Folgen für eine erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit und ihre Veranschaulichung in ausgewählten Beispielen. In den letzten Jahren ist Bewegung in die internationale Debatte zu diesem Thema gekommen, deren aktueller Stand dargestellt werden muss.

2.) Handlungsbedarf und Handlungsperspektiven zur Eindämmung illegitimer Schulden.

Um illegitime Schulden einzudämmen bedarf es der Setzung von international verabredeten Standards mit dem Ziel die Gläubigerverantwortung zu stärken. Die positive Wirkung solcher Standards, die im Einzelnen dazustellen und zu diskutieren sind, auf die Entwicklungszusammenarbeit und die Finanzmärkte ist in diesem Teil der Anhörung zu erörtern.

3.) Umgang mit Altverbindlichkeiten aus illegitimen Schulden

Durch die Setzung von Standards bleiben die Verbindlichkeiten aus illegitimen Schulden für viele Entwicklungsländer ein großes Problem. Sie belasten ihre Entwicklung und eine fruchtbare Entwicklungszusammenarbeit. Daher müssen Vorschläge erarbeitet werden, wie im Rahmen von künftigen Entschuldungsinitiativen unsinnige, bzw. kontraproduktive Kredite behandelt werden können.

Durchführung und Ablauf der Anhörung

Die Fragen werden gemäß der Gliederung der Anhörung in drei Gruppen aufgeteilt, und die Sachverständigen gebeten, ihre Stellungnahme dem AwZ schriftlich vorher zuzuleiten. Ferner wird die Bundesregierung um eine schriftlich gutachtliche Stellungnahme zu diesem Thema ersucht. Für die Anhörung sollten 2,5 Stunden vorgesehen werden. Es wird angeregt, dass der Vorsitzende die Anhörung gemäß

ihrer Systematik tatsächlich in drei Abschnitte aufteilt, wobei der Diskussion zu den Standards die größte Bedeutung zukommt, was auch in der Zeitaufteilung der Anhörung berücksichtigt werden sollte.

Schriftliche Fragestellungen an die Sachverständigen

1.) Problembeschreibung der Illegitimen Schulden und Stand der internationalen Debatte

- Was sind illegitime Schulden, wie sind sie zustande gekommen, und wie ist die internationale Politik bisher mit ihnen umgegangen, u.a. anhand der Darstellung ausgewählter Beispiele?
- Welche Folgen haben Verbindlichkeiten aus Illegitimen Schulden auf die Entwicklungszusammenarbeit?
- Wie hat sich die internationale Diskussion über die illegitimen Schulden in den letzten Jahren entwickelt, unter besonderer Berücksichtigung der Rolle von Weltbank, IWF, UNCTAD, den Staaten der G8, sowie im besonderen durch Länder wie Norwegen aber auch die Bemühungen des BMZ ?
- Woraus ergibt sich die Aktualität der Debatte zu den Illegitimen Schulden? Welche Diskussion wird hierzu in Entwicklungsländern geführt?
- Worin bestehen die Auswirkungen der Praxis der Vergabe von illegitimen Schulden auf die Finanzmärkte? Was ist in Beziehung auf illegitimen Schulden unter „Moral Hazard“ zu verstehen?

2.) Handlungsbedarf und Handlungsperspektiven zur Eindämmung illegitimer Schulden.

- Welche Möglichkeiten gibt es, die Praxis der Vergabe illegitimer Schulden einzudämmen? Welche Rolle kann hierbei der Verabredung internationaler Standards zu kommen? Was würde die Setzung von Standards bewirken?
- Welche Kriterien bieten sich für die Setzung solcher Standards an? Wie aktuell sind heute noch die Kriterien von Alexander Sack?
- Welche weiteren Kriterien sollten in die zu verabredenden Standards einbezogen werden? Welche Rolle kommt hierbei insbesondere der

Einhaltung zwingend erforderlicher Normen des Völkerrechts zu, Schuldnerschutzvorschriften sowie einer Höchstverschuldungsgrenze?

- Welche sind die internationalen Akteure und Institutionen, die solche Standards setzen können und müssen? Welche Rolle kommt den Ländern der G8 zu, und was sollten und könnten Institutionen wie WB, IWF, UNCTAD leisten? Mit welchen Maßnahmen und auf welchem Wege kann die deutsche Politik auf diese Institutionen Einfluss nehmen?

3.) Umgang mit Altverbindlichkeiten aus illegitimen Schulden

- Lässt sich abschätzen wie hoch die Altverbindlichkeiten aus illegitimen Schulden von Entwicklungsländern sind? Welche Länder sind durch solche Altverbindlichkeiten in besonderer entwicklungsgefährdender Weise betroffen?
- Welche Rolle kommt weiteren Entschuldungsinitiativen bei der besonderen Behandlung von illegitimen Schulden zu?
- Wie sind rein privatrechtlich zustande gekommene illegitime Schulden in künftigen Entschuldungsinitiativen zu bewerten und zu behandeln?
- Sollten eigene Entschuldungsinitiativen zur alleinigen Behandlung von illegitimen Schulden gestartet werden?