



Das Kartell der Gläubiger aufbrechen

Faire und transparente
Schiedsverfahren



Diskussionspapier
von Thomas Fritz und Philipp Hersel
August 2002

ISBN: 3 - 923020 - 23 - 6

**Das Kartell der Gläubiger überwinden –
Faire und transparente Schiedsverfahren.**

Neue Wege zur Lösung von Schuldenkrisen.
Ein Beitrag zur Reform
des internationalen Finanzsystems.
Diskussionspapier, Berlin/Aachen August 2002

Diese Publikation wurde gefördert mit Mitteln
der Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
Die Verantwortung für die hier vertretenen Positionen
liegt ausschließlich bei den Autoren.
Alle Zitate aus fremdsprachlichen Quellen,
die in dieser Broschüre enthalten sind,
wurden durch die Autoren ins Deutsche übersetzt.

Herausgegeben von:

Berliner Landesarbeitsgemeinschaft
Umwelt und Entwicklung (BLUE 21)
und dem Bischöflichen Hilfswerk MISEREOR.

verfasst von:

Thomas Fritz, BLUE 21 und
Philipp Hersel, BLUE 21

Verlag: FDCL-Verlag, Berlin

Layout: Uta Eickworth/Andreas Hartung, Berlin

Illustration: Andreas Hartung

Druck: ..., Berlin

Kontakt:

Philipp.Hersel@blue21.de,
Thomas.Fritz@blue21.de

**Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt
und Entwicklung (BLUE 21) e.V.**

Gneisenaustraße 2a
D-10961 Berlin
Fon: +49-(0)30-694 61 01
Fax: +49-(0)30-692 65 90
blue21@blue21.de
<http://www.blue21.de>

Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.

Mozartstraße 9
D-52064 Aachen
Tel.: +49-(0)241-442-0
Fax: +49-(0)241-442-188
stollg@misereor.de
www.misereor.de

Wir danken den unermüdlichen Helferinnen und Helfern*,
die uns vor allem bei der Übersetzung der englischen
Originalfassung ins Deutsche unterstützt haben.
Dabei sind insbesondere Karin Ayché, Stefan Geis,
Herbert Kaser, Kati Krause, Rocco Kisch, Bernt Lampe,
Michèle Mialane, Ulrike Neundorff, Jakob Recklinghausen,
Anette Hartmetz und Rainer Halbmann zu nennen.
Besonderer Dank gilt Sebastian von Eichborn,
der neben Teilen der Übersetzung auch
die Endredaktion dieses Papiers maßgeblich
mitgetragen hat.

* Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im weiteren Text auf die durchgehende Verwendung beider Geschlechtervarianten verzichtet. Mit der verwendeten männlichen Form sind in allen Fällen ausdrücklich beide Geschlechter gemeint.

Das Kartell der Gläubiger aufbrechen

Faire und transparente
Schiedsverfahren

Neue Wege zur Lösung
von Schuldenkrisen

Diskussionspapier
von Thomas Fritz und Philipp Hersel
August 2002

Berliner Landesarbeitsgemeinschaft
Umwelt und Entwicklung (BLUE 21) und
Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR



Vorwort	5
Zusammenfassung	6
Einleitung	9
Die Schwächen des heutigen Schuldenmanagements	10
Ziel und Struktur des Papiers	12
Teil I:	
Für eine überfällige Reform des Schuldenmanagements: Der Vorschlag Fairer und Transparenter Schiedsverfahren und seine Entstehungsgeschichte	14
Der Vorschlag	14
FTAPs: Ein Rahmen, der länderspezifischen Besonderheiten gerecht werden kann	17
Die Geschichte des FTAP-Vorschlags und der Stand der Debatte	18
Teil II:	
Besondere Aspekte einer Reform des Schuldenmanagements	21
II.1 Bestehende Verfahren im internationalen Schuldenmanagement	21
1. Der Pariser Club	21
2. Der Londoner Club	22
3. Die zunehmende Bedeutung der Staatsanleihen	23
4. Gläubigerausschüsse	24
5. Die Praxis des Schuldenmanagements	25
6. Anforderungen an ein „faites“ und transparentes Schiedsverfahren	30
II.2 Schiedsverfahren als Modell zur Regelung von Verschuldungskrisen	32
1. Was ist ein Schiedsverfahren?	32
2. Schiedsverfahren zwischen privaten Unternehmen („commercial arbitration“)	32
3. Schiedsverfahren zwischen Staat und Privatunternehmen und zwischen Staaten	33
4. Schiedsverfahren und Rechtsstaatlichkeit	35
5. Schiedsverfahren: Nur so gut wie die angewandten Bestimmungen	35
6. Ungleiche Machtverhältnisse in Schiedsverfahren ausgleichen	37
7. Lehren aus Schiedsverfahren für FTAPs	38
II.3 Legitimität von Forderungen	40
1. Ein Schuldentribunal	40
2. Bestimmung von Legitimität	41
3. Anforderungen an ein FTAP: Wie können Kriterien der Legitimität von Forderungen in das Schiedsverfahren integriert werden?	44
II.4 Die Grundbedürfnisse vor den Schuldendienst stellen	45
1. Grundbedürfnisse, Menschenrechte und Entwicklung	45
2. Menschenrechte und Grundbedürfnisse	46
3. Der Sozialpakt: Schuldnerschutz auf internationaler Ebene	47
4. Die Grundbedürfnisstrategie der 1970er Jahre	48
5. Die Grundbedürfnis-Debatte heute	49
6. Wirkt sich Schuldendienst negativ auf die Grundbedürfnisse aus?	50
7. Anforderungen an ein FTAP, das die Grundbedürfnisse vor Schuldendienst stellt	55
Anhang : Berechnungsmethoden	56
II.5 Partizipation	57
1. Welche Elemente machen partizipatorische Prozesse aus?	58
2. Schwächen der Partizipation bei makroökonomischen Entscheidungsprozessen	61
3. Anforderungen an ein FTAP	61
Literatur	63
Anhang I:	
Letter to the G7 Heads of States, Finance Ministers and Sherpas and the respective embassies	67
Anhang II:	
Working Document an a Fair and Transparent Arbitral Process.	70
Anhang III:	
Kontaktadressen	71
Anhang IV:	
Glossar	72

Vorwort

Spätestens seit der Asienkrise 1997/98 hat auch in den offiziellen Institutionen der Finanzwelt eine Diskussion um notwendige Reformen des internationalen Finanzsystems begonnen. Dabei wurde zwar auch die Frage nach dem zukünftigen Verhältnis von Gläubigern und Schuldnern sowie nach einer dauerhaften Lösung der Verschuldungskrise der Entwicklungsländer aufgegriffen. Die Diskussion der offiziellen Institutionen hat jedoch bisher nur wenige und darüber hinaus wenig grundsätzliche Verbesserungsvorschläge erbracht.

Neben diesem offiziellen Diskurs haben sich aber auch nichtstaatliche Akteure in Nord und Süd, Nichtregierungsorganisationen, Kirchen, soziale Bewegungen – teilweise aus unmittelbarer Betroffenheit – mit dem Verschuldungsproblem befasst und zahlreiche Vorschläge unterbreitet. Neben der Feststellung, dass die Schuldenkrise nur durch einen substanziellen Schuldenerlass entschärft werden kann, steht dabei die Frage im Vordergrund, wie Entschuldung und zukünftige Kreditbeziehungen im Interesse derer umgestaltet werden können, die bisher die Hauptlast der Verschuldung zu tragen haben: der armen und verarmten Bevölkerungsgruppen in den verschuldeten Ländern.

Als zentraler Angelpunkt für mögliche Antworten auf diese Frage nach dem „Wie“ von Entschuldung und Kreditaufnahme hat sich die Überwindung des „Kartells der Gläubiger“ herauskristallisiert. Denn bis heute sind es ausschließlich die Gläubiger, die die Bedingungen von Entschuldung, Umschuldung und Neuverschuldung bestimmen. Die Schuldner haben praktisch kein Mitspracherecht bei den Entscheidungsverfahren über ihre Schulden.

Zusammen mit vielen NGOs, Bewegungen, Intellektuellen (und inzwischen sogar einigen offiziellen Stellen) in Nord und Süd fordern und fördern BLUE 21 und MISEREOR deshalb die Einführung fairer und transparenter Schiedsverfahren, die unter Beteiligung der betroffenen Regierungen und v.a. Zivilgesellschaften die Überschuldung der

Entwicklungsländer überwinden und in Zukunft verhindern sollen. Das vorliegende Papier ist ein Beitrag, um die Diskussion über derartige Schiedsverfahren (FTAPs: Fair and Transparent Arbitration Processes) voranzutreiben, die Idee weiterzuentwickeln und ihre Anwendung zu fördern. Diese Diskussion ist vor allem mit den Betroffenen in den Schuldnerländern selbst zu suchen. Aus diesem Grunde erscheint das vorliegende Papier gleichzeitig auch in englischer und spanischer Sprache. Aber auch in unserer eigenen Gesellschaft führt an einer kritischen Diskussion um Alternativen zum Status quo kein Weg vorbei. Daher soll das Papier gleichermaßen eine Einführung in die Idee fairer und transparenter Schiedsverfahren bieten, über die heute wirkenden Institutionen des Schuldenmanagements informieren, sowie zu ausgewählten Schwerpunkten eine differenziertere Diskussion im Detail befördern.

Wir hoffen, mit diesem Papier einen kleinen Beitrag auf dem Weg zu mehr globaler Gerechtigkeit und internationaler Solidarität zu leisten und freuen uns über alle, die sich mit uns auf die Intention eines jeden Diskussionspapiers einlassen: eine kritische und konstruktive Diskussion.

Georg Stoll, Misereor
Philipp Hersel, BLUE 21

Zusammenfassung

Die bestehenden Institutionen und Mechanismen, die den Umgang mit internationalen Schulden regeln, haben weder die Schuldenkrise der Entwicklungsländer in den achtziger Jahren gelöst, noch haben sie die Schulden- und Finanzkrisen der vergangenen zehn Jahre in Mexiko, Südostasien, Brasilien und Argentinien verhindern können. Das gegenwärtige internationale Schuldenmanagement, wie es vom Pariser Club, von Internationalen Finanzinstitutionen wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank, vom Londoner Club der Banken, den G7 und anderen Foren bestimmt wird, hat ein immanentes systemisches Ungleichgewicht, das die Interessen der Gläubiger gegenüber denen der Schuldner bevorzugt. Der Grund dafür ist simpel: die Gläubiger sind die ausschlaggebenden Akteure in all diesen Institutionen und tendieren deshalb dazu, die Schwere von Schuldenkrisen und die Notwendigkeit von Forderungsverzichten zu ignorieren. Bis jetzt hat diese Situation zu wenig und zu späte Entschuldung nach sich gezogen, und dies für zu wenige Länder. Und die politischen Konditionen, die den Schuldnern aufgezwungen wurden, haben ihnen nicht geholfen, ihre wirtschaftliche Entwicklung oder auch nur ihre Zahlungsfähigkeit wiederzuerlangen.

Diese Kritik ist nicht neu. Eine intensive Diskussion über Reformvorschläge begann in den achtziger Jahren bald nach dem Beginn der Schuldenkrise. Einige Vorschläge kamen zu dem Schluss, dass die Verschuldungskrise nur durch ein neues Verfahren gelöst werden könne, das endlich akzeptiert, dass staatliche (sogenannte „souveräne“) Schuldner insolvent werden können. Die Etablierung eines internationalen Insolvenzverfahrens sollte inländische Konkursgesetze ergänzen. Dieses Papier bietet einen kurzen historischen Abriss solcher Reformvorschläge seit den 1980er Jahren und erläutert, wie sie in jüngerer Zeit dank den Aktivitäten von NGOs und sozialen Bewegungen und aufgrund der andauernden Reformdiskussionen nach der Finanzkrise in Südostasien 1997/98 wieder auf die internationale Tagesordnung zurückfanden.

Teil I dieser Abhandlung präsentiert die Idee einer internationalen Insolvenzregelung, die sich auf Faire und Transparente Schiedsverfahren (Fair and Transparent Arbitration Processes – FTAPs) stützt. Anders als das heutige fragmentierte Schuldenmanagement, das sich mit privaten, bilateralen und multilateralen Schulden in verschiedenen Foren auf sehr unterschiedliche Weise beschäftigt, sollte ein FTAP sämtliche offen stehenden Verbindlichkeiten in einem übergreifenden Verfahren einbeziehen. In Fällen von Zahlungsschwierigkeiten sollte ein Schuldnerstaat die Möglichkeit haben, ein FTAP zu eröffnen und damit ein zeitweiliges Schuldendienst-Moratorium bis zur Beendigung des Insolvenzverfahrens in Kraft zu setzen.

Unser Vorschlag zielt auf die Errichtung von Ad-hoc-Kommissionen, die die Schuldenprobleme jeweils einzelner Länder lösen sollen. Ein FTAP-Schiedsgericht sollte aus einem oder zwei Personen sowohl der Schuldner- wie der Gläubigerseite zusammengesetzt werden. Diese würden sich dann auf eine dritte oder fünfte Person einigen, so dass mit einer ungeraden Zahl von Schiedsrichtern einfache Mehrheitsentscheidungen getroffen werden können.

Die Sitzungen des Schiedsgerichts sollten für die Öffentlichkeit und alle vom Verfahren Betroffenen zugänglich sein: für Gläubiger, Schuldner und andere Parteien, die von der Schuldensituation betroffen sind. Vertreter der Bevölkerung des Schuldnerlandes z.B. hätten das Recht, von dem Schiedsgericht angehört zu werden. Sämtliche Ansprüche an das betreffende Land müssten von den Gläubigern vorgebracht werden, und dann würde das Schiedsgericht über die Berechtigung der verschiedenen Teile des Schuldenbestandes befinden und die Höhe des nötigen Schuldenerlasses festlegen. Viele Kredite, die jetzt ausländischen Gläubigern geschuldet werden, kamen niemals dem Wohle der Bevölkerung des Schuldnerlandes zugute bzw. waren von vornherein nicht dafür bestimmt. Stattdessen förderten diese Kredite Korruption und Kapitalflucht, finanzierten Militärrepression und giganti-

sche Waffenexporte aus dem Norden und dienten den Interessen privater Gläubiger. In der Vergangenheit gab es viele „unheilige Allianzen“ zwischen den herrschenden Eliten des Nordens und des Südens. Um zukünftige Schuldenkrisen zu vermeiden, müssen die falschen Anreize zum Leihen und Verleihen von Geld korrigiert werden, und die Gläubiger müssen ihren Anteil an der Verantwortung tragen. Deshalb ist die Frage nach der Legitimität der Schulden und der politischen Verantwortung von zentraler Bedeutung, nicht nur aus ethischen und politischen Gründen, sondern auch, damit die Geschichte sich nicht immerfort wiederholt.

Jenseits der Frage nach der Berechtigung von Ansprüchen sollte das zweite Leitprinzip beim Definieren des notwendigen Schuldenerlasses sein, wie viel Finanzbedarf das Schuldnerland hat, um die Grundbedürfnisse seiner Bevölkerung zu befriedigen. Zukünftiger Schuldendienst darf in keinem Fall die Befriedigung von Grundbedürfnissen und die Einhaltung der Menschenrechte im Schuldnerland behindern. Der internationale Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und andere Teile des Internationalen Rechts bieten eine völkerrechtliche Basis für ein Konzept des „Schuldnerschutzes“, das Menschenrechte und Grundbedürfnisse vor die Ansprüche von Gläubigern stellt.

Teil II des Papiers fokussiert auf fünf Aspekte von möglichen FTAPs. Diese sind:

1. *Eine tiefere Analyse der existierenden Institutionen des Schuldenmanagements*

Die Schwächen des gegenwärtigen Schuldenmanagements werden zusammengetragen, wobei der neuen wachsenden Bedeutung der Anleihegläubiger besondere Beachtung geschenkt wird. Dieses Kapitel kommt unter anderem zu dem Schluss, dass jedes erfolgreiche zukünftige Schuldenmanagement ein von den Gläubigern unabhängiges Gremium benötigt, das die Macht hat, zunächst ein unilaterales Schuldendienstmoratorium zu sanktionieren, das die Teilnahme von Gläubigern und Schuldern an Verhandlungen auf einer gleichberechtigten Basis sichert und schließlich eine Vereinbarung über einen teilweisen oder vollständigen Schuldenerlass herbeiführen kann.

Das Schuldenmoratorium sollte von umfassenden Kapitalverkehrskontrollen begleitet sein, um Kapitalflucht zu verhindern. Um die Ökonomie des Schuldnerlandes lebensfähig zu erhalten, sollte die internationale Gemeinschaft

trotz der dann ausstehenden Rückstände neues Geld zur Verfügung stellen. Dieses neue Geld darf nicht an IWF-Konditionen gekoppelt werden. Aufgrund der wachsenden Bedeutung von Anleihe-Finanzierungen für Schwellenländer könnte es ratsam sein, ständige Ausschüsse von Anleihegläubigern zu gründen. Ein FTAP muss gewährleisten, dass Regierungen nicht gezwungen werden, die Schulden ihres privaten Sektors zu übernehmen, und muss so die Sozialisierung privater Schulden verhindern.

2. *Schiedsverfahren als Mittel zur Lösung von Verschuldungsproblemen*

Schiedsverfahren sind ein seit langem bewährter, immer noch zeitgemäßer Weg, mit Konflikten umzugehen, besonders mit Konflikten zwischen Staaten. Vor beinahe einhundert Jahren akzeptierte die internationale Staatengemeinschaft, dass Schiedsgerichtsbarkeit das geeignetere Mittel zur Lösung schuldenbezogener internationaler Konflikte ist als die ungezügelte Anwendung von Macht und Gewalt. Heutzutage ist Schiedsgerichtsbarkeit als ein Instrument zur Lösung internationaler wirtschaftlicher Konflikte anerkannt. Allerdings ist Schiedsgerichtsbarkeit nur so gut wie die Prinzipien und Regeln, die den Schiedsspruch leiten. Je klarer also die Regeln für ein FTAP kodifiziert sind, desto eher kann ein FTAP einen Beitrag zur Rechtsstaatlichkeit in den internationalen Beziehungen entwickeln und so die heutigen gläubigerdominierten Verhältnisse überwinden. Forderungen nach Ad-hoc-FTAPs sind mit Bemühungen, langfristig zu einem stärker institutionalisierten Rahmenwerk wie einem internationalen Insolvenzgerichtshof zu gelangen, vereinbar.

3. *Die Legitimität der Schulden*

Die Frage nach der Legitimität der ausstehenden Schulden ist ein zentrales Anliegen für ein FTAP. Es wäre jedoch eine zu schwere Bürde für die vorgeschlagenen FTAP-Schiedsgerichte, über die Legitimation einer großen Bandbreite einzelner Forderungen ohne klare und international abgesicherte Kriterien zu entscheiden, da diese aktuell nicht existieren. Zwar gibt es einzelne Bereiche von Kriterien, wie z.B. die Doktrin der „odious debts“, die Umweltrichtlinien der Weltbank oder die „Konvention zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Beamter im internationalen Geschäftsverkehr“. Diese Kriterien decken aber viele Aspekte nicht ab, die die Legitimation von individuellen Schuldenverträgen betreffen, wie z.B. Strukturanpassungskredite, die an schlechte und makroökonomisch kontraproduktive Auflagen des IWF gebunden waren. Ein wichtiges Element eines FTAP ist ein öffentliches Audit externer

Schulden, um illegitime Forderungen zu bestimmen und aufzudecken. Eine öffentliche Debatte über bestimmte problematische Kreditpakete könnte die oft allzu lockere Kreditvergabe und Korruption aufdecken und zu strengerer öffentlicher Überwachung von großen Infrastrukturprojekten beitragen. In dieser Hinsicht verdienen die Aktivitäten von Exportkreditagenturen eine besonders kritische Prüfung.

4. *Den Grundbedürfnissen Priorität vor dem Schuldendienst geben*

Das zentrale Prinzip muss sein, dass die Grundbedürfnisse der Bevölkerung Vorrang vor den Gläubigeransprüchen genießen, und dass Schulden nicht bedient werden dürfen, wenn dies die Befriedigung von Grundbedürfnissen der Bevölkerung in den Schuldnerländern beeinträchtigt.

Das Völkerrecht schützt klar soziale Menschenrechte wie „das Recht auf soziale Sicherheit“, „das Recht auf einen für die Gesundheit und das Wohlergehen von sich und seiner Familie angemessenen Lebensstandard, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung, Wohnung, ärztlicher Versorgung und notwendiger sozialer Leistungen“ oder „das Recht auf Bildung“. Diese Menschenrechte schließen „unbestreitbare Grundbedürfnisse“ ein:

- Materielle Bedürfnisse: ausreichende Ernährung und Zugang zu sauberem Trinkwasser, Unterkunft, Bekleidung und unverzichtbare Haushaltsutensilien
- Soziale Basisdienstleistungen: Bildung (mindestens Grund- und Sekundarerbildung), Basisgesundheitsdienste, essenzielle Beförderungsmöglichkeiten.

Soziale Menschenrechte stellen explizit die Verantwortung und die Verpflichtung von (Schuldner-) Regierungen fest, zuerst für die Rechte ihrer Bevölkerung zu sorgen, bevor sie irgendwelche Gläubigeransprüche befriedigen. Um die Grundbedürfnisse seiner Bürger zu befriedigen, muss der Staat für die Bevölkerung Bedingungen schaffen, unter denen sie wenigstens ein Mindesteinkommen erzielen kann und in den Genuss grundlegender sozialer Dienstleistungen kommt.

Das Papier bietet verschiedene Ansatzpunkte und Konzepte, um diese Prioritäten in relative und absolute Indikatoren für öffentliche Ausgaben zu überführen. Diese Indikatoren, angewandt auf eine Gruppe von 81 Entwicklungsländern, fordern eine Reduzierung des Schuldendienstes für 48 bis 68 Länder, wobei 18 bis 38 Länder einen kompletten Schuldenerlass benötigen.

5. *Partizipation in einem FTAP*

Eine breite öffentliche Beteiligung ist ein unerlässliches Element eines Fairen und Transparenten Schiedsverfahrens. Wenn Anstrengungen zur Schuldenerleichterung einen positiven Einfluss auf die Lebenssituation der Armen haben sollen, dann müssen die betroffenen Menschen ihre Ansichten hinsichtlich der Legitimität von Schulden, der politische Verantwortung und der von ihnen als Grundbedürfnisse empfundenen Notwendigkeiten selber im Verfahren vortragen können. Der Schiedsspruch muss auf diese Eingaben eingehen.

Partizipationsverfahren bieten unterschiedliche Stufen von Beteiligung, beginnend mit der reinen Informationsweitergabe, über Konsultation und gemeinsame Entscheidungsfindung bis hin zu Initiierung und Kontrolle des gesamten Prozesses durch die zu Beteiligten. Gemeinsame Entscheidungen, Verfahrenskontrolle, Monitoring und Evaluation der Ergebnisse sind zentrale Elemente und müssen zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens gewährleistet sein, von der Konzeption des Schiedsverfahrens bis hin zur Umsetzung und späteren Evaluation.

Alle Teile der Zivilgesellschaft, städtische wie ländliche Gebiete, sollen im Schiedsverfahren vertreten sein. Rechtzeitige und angemessene Verbreitung aller notwendigen Informationen ist unerlässlich.

Es gibt viel Erfahrung mit Partizipationsmodellen im Allgemeinen, jedoch steckt ihre Anwendung im Bereich makroökonomischer Politik noch in den Kinderschuhen. Bis jetzt ist ihr Einfluss auf wirtschaftspolitische Aktivitäten sehr schwach geblieben. Und Erfahrungen mit Programmen des IWF und der Weltbank, die partizipative Elemente enthalten, sind ernüchternd. Prozesse wie die „partizipative“ Entwicklung der „Strategiepapiere zur Armutsreduzierung“ haben in der Zivilgesellschaft verschiedener Schuldnerländer dazu geführt, dass diese ihre eigenen Kriterien für ernstzunehmende Partizipationsmöglichkeiten entwickelt haben. Partizipative Verfahren haben in vielen Ländern dazu beigetragen, dass Bürgerinnen und Bürger eigene Erfahrungen mit solchen Verfahren gesammelt haben. Dies stärkt die Fähigkeiten der Zivilgesellschaften, auf den Themengebieten Verschuldung und Wirtschaftspolitik in der Zukunft geschlossener zu intervenieren und klare Kriterien für eine ernstzunehmende Partizipation anlegen zu können. Dies nährt die Hoffnung, dass Faire und Transparente Schiedsverfahren ein mitwirkungsorientiertes und demokratisches Instrument zur Bewältigung der Schuldenkrise heute sein können.

Einleitung

Seit dem „Ausbruch“ der internationalen Schuldenkrise 1982 ist vieles im Hinblick auf notwendige Schuldenreduzierungen und Schuldenerlass für Entwicklungsländer gesagt und gefordert worden. Ungeachtet dessen sind 20 Jahre danach viele dieser Länder noch immer mit ungelösten Schuldenkrisen konfrontiert. Ihre Handelsbilanz und der Staatshaushalt bieten nicht die notwendigen Ressourcen, um die Schulden zu bedienen und Entwicklung zu fördern. Ihre soziale Situation hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten verschlechtert. Die Produktpalette ist nicht durch höherentwickelte Produkte erweitert worden; die Anfälligkeit gegenüber externen Faktoren wie sinkenden „Terms of Trade“ ist größer geworden. Mit anderen Worten: die Krise dauert an.

Eine logische Folgerung aus den gescheiterten Bemühungen zur Beilegung der Krisen ist, dass die Mechanismen zum Umgang mit Schuldenkrisen offensichtlich noch immer unzureichend sind. Auf Grund von Unzulänglichkeiten entweder auf Seiten der Gläubiger, der Schuldner oder auf beiden Seiten hat das internationale Schuldenmanagement sein Kernziel nicht erreicht: die Bereitstellung von nachhaltigen Lösungen für Schuldenkrisen zur Förderung von Wachstum, sozialer Entwicklung und internationaler Kreditwürdigkeit der Schuldnerländer. Das soll nicht heißen, dass es nicht auf beiden Seiten Bemühungen gegeben hat, wie begrenzt diese auch immer waren. In den letzten zehn Jahren haben Gläubigerinitiativen wie der „Brady Plan“, verschiedene Programme zur Schuldenreduzierung des Pariser Clubs seit 1990 und die neue „Entschuldungsinitiative für hochverschuldete arme Länder“ (Heavily Indebted Poor Countries Debt Initiative – HIPC Initiative) einigen Schuldenerlass ermöglicht. Auf der anderen Seite haben Schuldnerländer mit drastischen Kürzungen ihrer öffentlichen Ausgaben ihre Politik deutlich zu Gunsten einer exportorientierten Strategie geändert.

In Gläubiger- und Schuldnerländern wurden die Kosten dieser Bemühungen hauptsächlich von der großen Mehrheit der geringverdienenden Bevölkerung getragen. Steuerzahler mit mittleren und niedrigen Einkommen im

Norden zahlten den Großteil der bescheidenen Kreditabschreibungen der Banken und öffentlichen Gläubiger. Die arme Mehrheit der Bevölkerung in den Schuldnerländern zahlte noch mehr, durch geringere Löhne, höhere Lebensmittelpreise, Arbeitslosigkeit und den Ausschluss von sozialen Dienstleistungen, die zuvor verfügbar waren. Die Kürzungen im Dienstleistungsbereich trafen vor allem Frauen, Kinder und ältere Menschen.

Dieses Papier geht von der Hypothese aus, dass die Gründe für die anhaltenden Misserfolge, die Schuldenkrise in den Griff zu bekommen, in den Mechanismen des Schuldenmanagements selbst liegen. Institutionen wie der Pariser und der Londoner Club, die Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs: IWF und Weltbank), die G7¹ und andere Foren spielen eine zentrale Rolle im Umgang mit internationalen Schuldenproblemen. Offensichtlich haben diese Institutionen es bisher nicht geschafft, die Schuldenprobleme der Entwicklungsländer umfassend und nachhaltig zu lösen.

Es gibt viele Gründe, warum Institutionen keine Lösungen bringen. Erstens kann es sein, dass die notwendigen Elemente einer Lösung die politische Reichweite und den Einfluss der zuständigen Institutionen überschreiten. Zweitens besteht die Möglichkeit, dass die Institutionen sich nicht ausreichend engagieren, um eine Lösung zu finden. Als Drittes kommt noch in Frage, dass die Institutionen so unterschiedliche und widerstrebende Interessen einbeziehen, dass keine Kompromisslösung gefunden werden kann. Alle diese Gründe treffen zu und tun es auch wieder nicht. In bezug auf den ersten Grund ist besonders mit Blick auf Institutionen wie den Pariser Club und vor allem den Londoner Club festzustellen, dass

¹ In den 1990er Jahren wurde Russland allmählich in die Gruppe der 7 (G7) einbezogen, sodass heute oft von der G8 gesprochen wird. An den Beratungen über internationale Wirtschafts- und Finanzpolitik (inkl. des Schuldenmanagements) ist Russland jedoch weiterhin nicht beteiligt oder spielt jedenfalls keine Rolle. Wir halten daher weiterhin am Begriff der G7 fest.

es sich um reine Gläubigerclubs handelt. Diese können zutreffender Weise behaupten, dass ihr territorialer Wirkungsbereich nicht bis in die Schuldnerländer und deren Politiken reicht. Allerdings werden den Schuldnern von diesen Gläubigerclubs harte Konditionen auferlegt, insbesondere vom Pariser Club. Der Club lässt selten eine Gelegenheit aus, Bedingungen zu stellen, und erwartet von den Schuldnerländern, dass sie die IWF-Konditionen genau einhalten.

Eine weitere Einschränkung für die Gläubigerclubs ist, dass ihr Interesse nur den Schulden gilt. Es ist klar, dass die Schuldnerländer, solange sie gegenüber den Gläubigerländern ein ständiges Handelsdefizit haben, kaum eine Chance haben werden, ausreichend Devisen zu verdienen und ihre Schulden zurück zu zahlen. Institutionen wie der IWF, die Weltbank, die G7, die OECD und die Welthandelsorganisation (WTO), die entweder nur aus Gläubigern zusammengesetzt sind oder stark von ihnen dominiert werden, beschäftigen sich mit Handelsfragen und haben die politische Macht, Dinge zu verändern. Aber anstatt auf ein Handelssystem zu drängen, das es Schuldnerländern erlaubt, Handelsüberschüsse zu erzielen, nutzen diese Institutionen ihren Einfluss, um die Märkte der Schuldnerländer für Importe aus den Gläubigerländern zu öffnen. Dies schwächt automatisch die Möglichkeiten von Entwicklungsländern, die Importe zu reduzieren und durch eigene Produkte zu ersetzen, und sorgt so für einen noch schnelleren Abfluss der Deviseneinnahmen.

Obwohl die G7, die Internationalen Finanzinstitutionen und die WTO ausreichenden politischen Einfluss haben und sich mit der gesamten Bandbreite internationaler Wirtschaftspolitik beschäftigen, nutzen sie ihre Rolle im Schuldenmanagement nicht zur Stärkung der Kohärenz verschiedener Politikfelder, wie z.B. zwischen Schulden und Handel. Die G7, die IFIs und die WTO zwingen Schuldnerländer im Gegenteil zur Öffnung ihrer Märkte. Gleichzeitig blockieren die Gläubiger die Möglichkeiten der Schuldner, ihre Produkte im Norden zu verkaufen, vor allem bei Agrarprodukten und Textilien. Diese Situation ist ein eindeutiger Beleg für den oben dargelegten zweiten Grund anhaltender Fehlschläge, dass es nämlich auf Seiten der Gläubiger an Engagement und politischem Willen zur Lösung der Krise fehlt. Statt eine konsistente Strategie zum Umgang mit der Schuldenproblematik zu entwickeln, sind die Bemühungen der Gläubiger um eine nachhaltige Lösung von ihren eigenen Interessen überlagert, nämlich ihren eigenen Exportmarkt zu erweitern und gleichzeitig inländische Arbeitsplätze in schwachen Sektoren vor ausländischer Konkurrenz zu schützen.

Ein weiteres deutliches Zeichen für den mangelnden Willen auf Seiten der Gläubiger kann in den vielen Bemühungen gesehen werden, die Summe des Schuldenerlasses durch technische Tricks gering zu halten. Ein Beispiel ist die willkürlich zusammengestellte Liste von Schuldnerländern, die Zugang zu besonderen Schuldnerreduzierungsprogrammen haben. Die Liste der „hochverschuldeten armen Länder“ (HIPC), die im Rahmen der HIPC-Initiative von einem Schuldenerlass profitieren können, ist im Laufe der Zeit ohne Angabe von Gründen geändert worden. Einige Länder, wie Nigeria oder Indonesien, haben sehr ähnliche Wirtschafts- und Schuldenprobleme wie die Länder auf der Liste, werden aber nicht als HIPCs eingestuft. Konfrontiert man die Gläubiger mit dieser Situation, reagieren sie offen mit der Frage, woher denn die enormen zusätzlichen Ressourcen für einen Schuldenerlass für Nigeria und Indonesien kommen sollen.

Dies führt zum dritten möglichen Grund für das Scheitern von Institutionen: die unüberwindlichen Interessenskonflikte innerhalb der leitenden Institutionen. Schuldner-Gläubiger-Beziehungen sind charakterisiert durch voneinander abweichende Interessen. Wie später ausgeführt wird, werden die Institutionen des Schuldenmanagements klar von den Gläubigern und deren Interessen bestimmt. Daher kommt der dritte Grund, nämlich der Interessenskonflikt zwischen Gläubigern und Schuldnern, erst gar nicht zum tragen. Da die Entscheidungen im Schuldenmanagement praktisch ohne Zutun der Schuldner zustande kommen, sind es nicht die Interessengegensätze zwischen Schuldnern und Gläubigern, sondern vielmehr nur die Konflikte innerhalb der Gläubigergemeinschaft, die die Ergebnisse des Schuldenmanagements prägen und konkrete Entscheidungen verhindern oder möglich machen. Die Tatsache, dass die Institutionen des Schuldenmanagements bisher überhaupt zu Ergebnissen gekommen sind, zeigt nur, dass die Divergenzen zwischen den Gläubigern in einzelnen Fällen überbrückt werden konnten. Wenn auch zweifellos auf Kosten einer gerechten und nachhaltigen Lösung des Schuldenproblems als Ganzes.

Die Schwächen des heutigen Schuldenmanagements

Es gibt ein deutliches Ungleichgewicht im heutigen Schuldenmanagement zu Gunsten der Gläubiger. Sie kontrollieren die Institutionen, die sich mit Schuldenverhandlungen befassen. Außerdem ist das Schuldenmanagement auf unterschiedliche Foren verteilt, von denen sich jedes nur mit einem Teil der offenen Forderungen beschäf-

tigt, entweder mit Blick auf staatliche Gläubiger (Pariser Club), private Banken (Londoner Club) oder multilaterale Gläubiger (wie die IFIs und regionale Entwicklungsbanken). Offensichtlich bleiben in dieser Situation einige Gläubiger-Gruppen unberücksichtigt, insbesondere die Inhaber von (Staats-)Anleihen (Bonds). Es gibt kein integriertes Verfahren, bei dem alle ausstehenden Forderungen eines Landes als Ganzes verhandelt werden können, um eine umfassende Lösung für alle Aspekte des Schuldenproblems zu sichern.

Als eine weitere Unzulänglichkeit des heutigen Schuldenmanagements muss man erkennen, dass nur sehr unzureichend nach der politischen Verantwortung für die Entstehung der heutigen Verschuldungssituation gefragt wird. Man kann sagen, dass die Schuldenmanager von der grundlegenden Annahme ausgehen, dass die Ursachen dafür, dass ein Land in Überschuldungsprobleme gerät, in der schlechten Politik der Schuldnerregierung liegen muss. Die übliche Darstellung beinhaltet: schlechte makroökonomische Politik, wirtschaftlich nicht lebensfähige Projekte, Korruption oder unzureichende demokratische Kontrolle und Rechenschaftspflicht. Darüber hinaus verweisen Gläubiger manchmal auf ein ungünstiges internationales wirtschaftliches Umfeld (wie etwa sinkende „Terms of Trade“) oder einfach eine Naturkatastrophe. Alle diese Gründe seien entweder von den Schuldnern verursacht oder lägen jenseits menschlicher Kontrolle. Gläubiger betrachten fast nie ihre eigene Rolle und Verantwortung für die Situation. Es waren die Gläubiger selbst, die Geld für nicht lebensfähige Projekte gaben, die Kredite an Regierungen vergaben, die bereits als korrupt bekannt waren. Schlimmer noch, sie halfen solchen Regierungen, an der Macht zu bleiben, indem sie sie mit Waffen und anderem militärischen Material versorgten, das offensichtlich nur dazu gedacht sein konnte, gegen die eigene Bevölkerung eingesetzt zu werden. Über diese direkte Verantwortung der Gläubiger hinaus wird ein ungünstiges internationales Wirtschaftsumfeld für die Schuldnerländer, wie etwa sinkende „Terms of Trade“, häufig durch die Politik in den Gläubigerländern verursacht oder zumindest gefördert, z.B. durch Protektionismus, Exportdumping usw.

Offensichtlich fragt das bestehende Schuldenmanagement nicht systematisch nach der politischen Verantwortung der Gläubigerseite, und es gibt auch nicht vor, dies zu tun. Da nur Schuldnerregierungen Versagen vorgeworfen wird, werden auch nur sie gezwungen, ihre Politik zu ändern. Der eindrücklichste Beleg für diese Ungleichheit ist die nunmehr zwanzigjährige Phase der „Strukturanpassung“

im Süden. Strukturanpassung war nie gedacht als eine beiderseitige Anpassung von Gläubigern und Schuldnern an eine systemische Schwäche der internationalen Wirtschaftsordnung, sondern als eine Verpflichtung der Schuldner, ihre Politik so anzupassen, dass die Forderungen der Gläubiger erfüllt werden konnten.

Wann immer es zu einer Schuldenreduzierung kommt, gibt es Systeme zur „Lastenteilung“ (burden sharing), um zu regeln, wie die Verluste bei den Forderungen auf die Gläubiger verteilt werden sollen. Für gewöhnlich profitieren die IFIs von einem bevorzugten Gläubigerstatus, so dass ihre Forderungen als erstes bedient werden. Auch bei der HIPC-Initiative werden die IFIs als erstes berücksichtigt, und sie gewähren erst einen Erlass, nachdem fast sämtliche Verpflichtungen seitens des Pariser Clubs und des Londoner Clubs gestrichen worden sind. Da private Banken in HIPC-Initiativen heute kaum eine Rolle spielen (nur ca. 3% der Gesamtschulden, World Bank 2000), kommt der überwiegende Teil des Schuldenerlasses daher von den Regierungsgläubigern. Der entscheidende Fehler bei diesen allgemeinen Regeln der Lastenteilung ist, dass es keine Beurteilung gibt, welche einzelnen Projekte und Programme auf Grund von Fehlplanungen von Anfang an zum Scheitern verurteilt waren.

Es ist diese Nichtbeachtung der politischen Verantwortlichkeiten, die es umgekehrt Schuldnerregierungen erlaubt, Gläubigerinstitutionen wie den Pariser Club oder den IWF für alle negativen Folgen der Schuldendienstzahlungen und Strukturanpassungsprogramme verantwortlich zu machen. Schuldnerregierungen können auf diese Weise leicht die Aufmerksamkeit von ihren eigenen politischen Fehlern ablenken und den Missbrauch von Krediten in der Vergangenheit verbergen. Solange die Schuldenverhandlungen hinter verschlossenen Türen stattfinden, besteht weder für die Schuldnerregierungen noch für die Gläubiger ein Anreiz, dieses Modell des „Schuldenrecyclings“ zu durchbrechen: es bleibt bei der Aufnahme neuer Kredite zur Bedienung alter. Ganz im Gegenteil verhindert die Geheimniskrämerei des heutigen Schuldenmanagements, dass das internationale Leihen und Verleihen von Geld mit einer öffentlichen Diskussion um Entwicklungsstrategien verbunden wird, in denen beide Seiten, Nord und Süd, eine Rolle spielen müssen.

Die vorausgegangene Liste von Schwächen im heutigen Schuldenmanagement ist bei weitem nicht vollständig. Trotzdem können diese Schwächen zumindest für einen Teil der heute ungelösten Schuldenkrisen verantwortlich gemacht werden. Sie können sogar von unterschiedlichen

Standpunkten aus vorgebracht werden. Bei der Frage nach der politischen Verantwortung kann es sowohl um eine historische Aufarbeitung und politische Bewertung gehen, als auch um die Untersuchung falscher Anreizstrukturen² und Marktversagen im Blick auf zukünftige Kreditvergabe.

Während manche die Verantwortungslosigkeit der Gläubiger – uneingeschränkte und bewusste Kreditvergabe an ein korruptes Unterdrückungsregime unter Suharto – als Argument für einen Schuldenerlass für Indonesien ins Feld führen, können andere sich auf das Marktversagen berufen: die lockere Vergabep Praxis von Krediten mit kurzer Laufzeit durch private Banken, die durch falsche Anreizstrukturen veranlasst wurde, nämlich durch die hohe Wahrscheinlichkeit, als Kreditgeber im Fall der Krise durch den IWF freigekauft zu werden (bail out). Die Erfahrungen der Asienkrise seit 1997 haben die ausländischen Banken allerdings in dieser Einschätzung noch bestärkt. Sie wurden z.B. im Fall Indonesiens mit einem 40 Milliarden US\$ Kreditpaket unter Führung des IWF gerettet. Auch wenn sich die Gläubigergemeinschaft sträubt, das Thema „politische Verantwortung“ anzugehen, gibt es doch viele Ökonomen und Politiker, auch innerhalb des IWF und der G7 Regierungen, die zumindest gewillt sind, sich mit dem Problem des „bail out“ bzw. dem sogenannten „moral hazard“ (Risiko aufgrund von falschen Anreizstrukturen) zu beschäftigen. Diese Debatte wird in vielen internationalen Foren unter dem Titel „Neue Internationale Finanzarchitektur“ geführt und findet im Besonderen unter der Überschrift „Einbeziehung des Privatsektors bei der Lösung von Schuldenkrisen“ statt. Jede der beiden Perspektiven, die der politischen Verantwortung oder des Schutzes vor falschen Anreizstrukturen, beinhaltet eine grundlegende Kritik am heuti-

gen Schuldenmanagement bzw. an der Regulierung der privaten Kapitalflüsse. Vertreter beider Perspektiven wollen einen größeren Schuldenerlass, der von den privaten Gläubigern getragen werden soll, und hoffen, dass strengere Regeln für ein „bailing in“ der privaten Gläubiger durch das Mittragen der Kosten von Finanz- und Schuldenkrisen einen nachhaltigen Einfluss auf deren zukünftiges Kreditvergabeverhalten haben.

Dieses Papier stellt einen neuen Ansatz zur Regelung internationaler Schuldenbeziehungen vor und versteht sich daher als Teil der laufenden Debatte über die Reform des internationalen Finanzsystems. Unser Vorschlag ist, Schuldenprobleme in Zukunft auf nachhaltige, gerechte und umfassende Weise durch Faire und Transparente Schiedsverfahren (Fair and Transparent Arbitration Processes – FTAPs) zu lösen.

Ziel und Struktur des Papiers

Dieser Beitrag will einen Einblick in die Idee bieten, Schuldenprobleme in Zukunft mit Hilfe von Schiedsverfahren zu lösen, anstatt sie weiterhin den von den Gläubigern dominierten Umschuldungsinstitutionen und „Clubs“ zu überlassen. Diese Idee ist nicht neu (siehe S. 18 zur Geschichte dieser Idee). Sie wurde von verschiedenen Erlassjahr- und Jubiläumskampagnen und NGOs seit den späten 90er Jahren wieder in die Diskussion gebracht und spielt heute eine zunehmend wichtige Rolle im Arbeitsfeld von NGOs und darüber hinaus. Gerade in jüngerer Zeit hat die Debatte durch Äußerungen der stellvertretenden Geschäftsführerin des IWF, Anne Krueger, zusätzliche Dynamik bekommen (Krueger 2001, 2001a).

Das Papier soll eine Vorstellung davon vermitteln, wie ein Faires und Transparentes Schiedsverfahren in der Praxis aussehen könnte. Außerdem bietet es Hintergrundinformationen zu einigen der damit verbundenen Themen. Abgesehen von einer Verbreitung des Konzepts der Schiedsverfahren im Schuldenmanagement soll dieses Papier auch die strategische Debatte über FTAPs fördern. Welche Aspekte und Probleme von Schuldenbeziehungen soll ein FTAP behandeln und welches sind die hierfür benötigten Instrumente? Wessen Interessen vertritt ein FTAP, wer beteiligt sich an diesem Prozess und welche Rolle sollen Schuldner und Gläubiger spielen? Statt einen statischen und unveränderbaren Vorschlag für ein Faires und Transparentes Schiedsverfahren zu entwickeln, empfiehlt dieses Papier ein Set von Komponenten, die ein FTAP beinhalten sollte. Immer wenn ein politischer Vorschlag die Grundlage existierender Institutionen in Frage stellt, wirft er fun-

² Politische Regulierungen haben in der Regel die Form von Anreizen und Sanktionen. Unter falschen Anreizstrukturen versteht man Anreize, die den einzelnen Akteur zu einem Verhalten ermuntern, das dem ursprünglichen Ziel der Regulierung entgegenläuft. Im Rahmen des Schuldenmanagements gibt es z.B. den falschen Anreiz, Kredite eher an autoritäre Regime zu vergeben, da diese in der Lage sind, die Rückzahlung der Kredite auch gegen den Willen der eigenen Bevölkerung durchzusetzen. Der Begriff „falsche Anreizstrukturen“ ist in diesem Beispiel zugleich eine Wertung, da hier solche Anreize als falsch beurteilt werden, die dazu führen, dass die Gläubiger Kredite lieber an autoritäre als an demokratische Regierungen vergeben.

Ein weniger normatives Beispiel für „falsche Anreizstrukturen“ sind die Regulierungen zur Eigenkapitalunterlegung des Kreditgeschäfts internationaler Banken („Baseler Akkord“), die die Banken zur Vergabe von kurz- statt langfristigen Krediten ermuntern. Was für eine einzelne Bank von Vorteil sein mag (höhere Flexibilität), ist für den Schuldner und die Gesamtheit der Banken ein erhebliches Risiko, da Liquiditätsengpässe leicht in systemischen Währungs- und Solvenzkrisen enden, wenn alle Banken gleichzeitig ihre kurzfristigen Kreditlinien kündigen.

damentale Fragen zu politischen Zielen und Entscheidungen auf, sowie viele technische Fragen. Dieses Papier beschäftigt sich eher mit den fundamentalen Fragen und versucht, sich nicht in technischen Details zu verlieren. Einige scheinbar technische Fragen sind jedoch direkt mit den politischen und ökonomischen Machtverhältnissen zwischen den beteiligten Akteuren verbunden.

Entsprechend dieser Zielsetzungen ist das Papier wie folgt aufgebaut:

Der erste Teil beginnt mit der Vorstellung des FTAP-Vorschlags und schließt mit einer kurzen Übersicht über die historische Entwicklung der Idee von Schiedsverfahren im Schuldenmanagement. Der zweite Teil bietet dann Hintergrundartikel zu einigen der Hauptelemente des FTAP-Vorschlags:

- zu den Lehren aus dem heutigen Schuldenmanagement und der aktuellen Debatte um die Reform der internationalen Finanzarchitektur (Kapitel II.1);
- einen Überblick über Schiedsverfahren in anderen Bereichen internationaler Wirtschaftsbeziehungen (Kapitel II.2);
- die Frage der Legitimität von Schulden (Kapitel II.3);
- das Problem der Definition von Grundbedürfnissen (Kapitel II.4) und
- die Frage der Partizipation der Zivilbevölkerung in einem FTAP (Kapitel II.5).

All diese Hintergrundartikel ziehen Schlussfolgerungen für ein FTAP, die notwendige Voraussetzungen für ein erfolgreiches FTAP identifizieren sollen.

Teil I:

Für eine überfällige Reform des Schuldenmanagements:

Der Vorschlag Fairer und Transparenter Schiedsverfahren und seine Entstehungsgeschichte

Der Vorschlag

Der folgende Abschnitt beschreibt Faire und Transparente Schiedsverfahren (Fair and Transparent Arbitration Processes – FTAPs) zur Lösung internationaler Verschuldungsprobleme. Der Vorschlag baut auf verschiedenen Elementen auf, die schon zu früherer Zeit entwickelt und diskutiert wurden (siehe insbesondere Raffer, 1990). Er kombiniert Aspekte von Insolvenzverfahren für souveräne Staaten mit einer Orientierung auf Menschenrechte und die Grundbedürfnisse der Menschen in den Schuldnerländern und wird von verschiedenen internationalen NGOs und sozialen Bewegungen unterstützt. In Deutschland gehören dazu vor allem die Erlassjahrkampagne und Attac.

Ein Faires und Transparentes Schiedsverfahren ruht auf den folgenden Hauptelementen:

1. Ein unparteiischer Schiedsausschuss kann eine vorliegende Insolvenz eines souveränen Schuldners überwinden, indem er eine ausreichende Schuldenstreichung beschließt, die das Schuldenproblem des Landes nachhaltig lösen kann.
2. Der Bedarf eines Landes an finanziellen Ressourcen zur Sicherung der Grundbedürfnisse seiner Bevölkerung stellt das zentrale Kriterium des Schiedsverfahrens dar.
3. Es ist ein umfassendes Verfahren und erfordert im konkreten Fall die Gleichbehandlung aller Schuldner und Gläubiger, öffentlicher wie privater.
4. Transparenz und die Beteiligung der Zivilgesellschaft ist von essentieller Bedeutung bei allen Schritten des Verfahrens.
5. Das Schiedsverfahren muss eine Prüfung der Legitimität der Schulden vornehmen, die dadurch, sofern als legitim angesehen, Gegenstand des Verfahrens werden.
6. Falls der Schiedsspruch nicht befolgt wird, kann das Verfahren widerrufen werden³.

Jedes zukunftsfähige Finanzsystem muss die tendenzielle Bevorteilung der Gläubiger im heutigen Schuldenmanagement überwinden und einen umfassenden Ansatz zur Behandlung aller offenen Schulden eines Landes bieten. Um dies zu erreichen, sollten die Bedingungen von Umschuldungsverhandlungen und Schuldenstreichungen in einem Schiedsverfahren festgelegt werden.

Ein unparteiisches Schiedsgericht („FTAP-Jury“) soll eine Untersuchung durchführen, in deren Verlauf alle Forderungen, Verbindlichkeiten und Ansprüche aller ausländischen Gläubiger, inländischer Schuldner und anderer betroffener Gruppen dem Schiedsgericht zur Prüfung vorgelegt werden. Dieses wird dann einen abschließenden Schiedsspruch fällen. Die FTAP-Jury soll mit jeweils einer oder zwei Personen beider Seiten – Schuldner und Gläubiger – besetzt sein, die sich dann auf eine dritte bzw. fünfte Person einigen, damit bei ungerader Stimmenanzahl Entscheidungen mit einfacher Mehrheit getroffen werden können. Jede FTAP-Jury wird Ad-hoc für jeden Einzelfall eines Schuldnerlandes eingerichtet. Im Falle einer bestehenden bzw. empfundenen Insolvenz kann jeder souveräne Schuldner eine Petition zur Einleitung eines FTAP-Verfahrens verkünden. Diese Petition löst unabhängig von der Insolvenzsituation ein FTAP-Verfahren aus⁴. Sobald ein FTAP initiiert wurde, müssen Schuldner und Gläubiger die jeweiligen Personen für die FTAP-Jury benennen. Zugleich löst die Einleitung eines FTAP einen automatischen Zahlungsstopp aller ausländischen Verbindlichkeiten des

³ Dies waren die Grundprinzipien, auf die sich NGOs und Erlassjahrkampagnen bei einem ersten internationalen Workshop zum Thema FTAPs im Januar 2000 in Wuppertal/Deutschland verständigt haben.

⁴ Diese Bedingung mag zu schwach erscheinen, um nicht durch eine Partei missbraucht zu werden. Dennoch, ein Schuldnerland wird vorsichtig sein und ein FTAP nicht ohne gute Gründe in Gang setzen, da dies seine zukünftigen Kreditkosten erheblich erhöhen kann (siehe Fußnote 6).

Schuldnerlandes aus. Dies beinhaltet auch alle Schulden privater Rechtspersonen des Schuldnerlandes, die in ausländischer Währung abgeschlossen wurden⁵. Alle Schulden, die nach dem Eintreten des Moratoriums eingegangen werden, sind nicht Gegenstand des FTAP und genießen einen bevorzugten Gläubigerstatus gegenüber allen früheren Verbindlichkeiten, egal ob öffentlich oder privat⁶.

Nachdem die FTAP-Jury einberufen ist, wird sie einen vernünftigen Zeitpunkt festlegen, bis zu dem alle Gläubiger alle ihre Forderungen offen legen müssen. Alle Forderungen, die später angemeldet werden, sind ungültig und werden in Zukunft nicht bedient. Alle Gläubiger müssen Belege für ihrer Forderungen vorlegen (z.B. Kredit- oder Anleiheverträge).

Da der eigentliche Zweck des Schiedsverfahrens die Festlegung der Höhe eines angemessenen Schuldenerlasses ist, muss das Verfahren durch zwei Hauptanliegen bestimmt sein:

1. Welche Forderungen sind als legitim zu erachten und daher Teil der Gesamtschuldenlast, die im FTAP behandelt wird?
2. Wie viel der bestehenden Gesamtschuldenlast muss gestrichen werden, um der Schuldnerregierung die Sicherung der Grundbedürfnisse ihrer Bevölkerung zu ermöglichen?

Die Antworten auf diese Fragen werden in Form eines endgültigen und bindenden Schiedsspruchs durch einfache Mehrheit der FTAP-Jury gegeben. Das Verfahren zur Festlegung des zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung notwendigen Schuldenerlasses und die Bewertung der Legitimität der einzelnen Schulden, wie z.B. von Krediten für einzelne Projekte oder Strukturanpassungsprogramme, Handelskredite, Anleihen etc., würde zum Teil einem öffentlichen Gerichtsverfahren ähneln. Die FTAP-Jury sitzt dem Verfahren vor, in dem alle Betroffenen – Gläubiger, Schuldner und Gruppen, die darüber hinaus von der Schuldensituation betroffen sind, wie z.B. die Bevölkerung des Schuldnerlandes – ihre Argumente vorbringen können.

Das Verfahren behandelt zunächst die Fälle, in denen die vorgelegten Belege eines Gläubigers vom Schiedsgericht angezweifelt werden. Der Gläubiger hat dann die Gelegenheit, seinen Standpunkt darzustellen und die Gültigkeit seiner Forderungen nachzuweisen. Gleichzeitig haben alle Betroffenen die Gelegenheit, sich zu Wort zu melden, wenn sie einen bestimmten Kredit oder eine Anleihe für illegitim halten. Zum Beispiel können lokale Gemeinschaften feststellen, dass ihre Menschenrechte durch ein großes Staudammprojekt beeinträchtigt wurden und dass sich die Kreditgeber dieser Verletzung der Menschenrechte sehr wohl bewusst waren. Solche Beiträge sollen es dem Ausschuss ermöglichen, die vergangene Verwendung oder den Missbrauch von ausländischen Krediten zu bewerten und z.B. die technischen, sozialen und ökonomischen Ziele und Konsequenzen von Infrastrukturprojekten, aber auch aufgeworfene Fragen der Korruption, der Auswirkungen auf die Umwelt, entstandene Umsiedlungsprobleme etc. zu prüfen. Es kann sehr verschiedene Gründe geben, an der Legitimität ausstehender Schulden⁷ zu zweifeln, und alle Betroffenen sollten die Möglichkeit haben, ihren Standpunkt darzulegen. Danach wird das Schiedsgericht entscheiden, welche Argumente am meisten überzeugten und welche Schulden nunmehr als legitime Forderungen im Rahmen des FTAP zu behandeln sind.

Der zweite zur Entscheidung anstehende Punkt des öffentlichen Verfahrens ist die Frage, inwieweit der Schuldendienst die Befriedigung der Grundbedürfnisse und Einhaltung der Menschenrechte der Bevölkerung beeinträchtigt. Da ein Staat eine politische und soziale Institution seiner Bürgerinnen und Bürger ist, muss er zuerst seinen inländischen Kernverpflichtungen nachkommen, bevor die Forderungen ausländischer Kreditgeber befriedigt werden können. Die Grundmaxime für den FTAP-Schiedsspruch muss daher sein, dass die Schulden nur bedient werden können, wenn es genügend finanzielle Ressourcen gibt, um trotz Schuldendienstes notwendige öffentliche Dienstleistungen aufrechtzuerhalten, die die Grundversorgung der Bevölkerung sichern. Zu den inländischen Kernverpflichtungen eines Staates gehört die Bereitstellung grundlegender sozialer Dienstleistungen wie freier

⁵ Dieser Vorschlag impliziert keine Sanktionierung des Zahlungsstopps durch den IWF. Für weitere Details siehe S. 28.

⁶ Zum Zeitpunkt des Zahlungsstopps zeichnet sich bereits eine generelle Einschätzung der Gläubiger ab. Wenn potentielle Geldgeber die Schuldensituation für so gravierend halten, dass das FTAP wahrscheinlich auf eine Schuldenerleichterung hinausläuft, werden sie womöglich „neues Geld“ zur Verfügung stellen, das sie vorher, bei ihrer pessimistischen Einschätzung der Rückzahlungsmöglichkeiten des Landes, nicht gegeben hätten. Wenn dies der Fall ist, wird ein FTAP in der Tat den Zugang zu neu-

en Krediten erleichtern. Wenn die Gemeinschaft der Kreditgeber andererseits der Meinung ist, dass das Schuldnerland keine Schuldenerleichterung durch den FTAP erreichen wird, werden die Leihgebühren für „neues Geld“ steigen, da sie den Schuldner eher für zahlungsunwillig denn unfähig halten. In diesem Falle würden sie erwarten, dass das Schiedsgericht gegen eine Schuldenerleichterung entscheiden wird, was die Erwartungen der Kreditgeber, ihr Geld zurückzubekommen, weiter reduziert.

⁷ Für eine detailliertere Diskussion der Legitimität von Schulden siehe Kapitel II.3.

Schulbildung, Basisgesundheitsversorgung, Zugang zu sauberem Trinkwasser und sanitären Einrichtungen etc. Damit verkörpert das Kriterium der Grundbedürfnisbefriedigung eine Analogie zum Schuldnerschutz in der nationalen Gesetzgebung (siehe Kapitel II.4).

Sicherlich werden die Ansichten über die Auswirkungen der Schuldendienstzahlungen auf die Bereitstellung solcher sozialen Dienstleistungen weit auseinandergehen, genauso wie es unterschiedliche Auffassungen darüber geben wird, welche sozialen Bedürfnisse zu erfüllen sind bevor eine Bedienung der ausländischen Schulden erfolgt. Manche werden argumentieren, dass keine Schulden bezahlt werden sollten, bevor das Gesundheitswesen nicht soweit entwickelt ist, dass die Lebenserwartung der in den Gläubigerländern entspricht. Andererseits werden die Gläubiger antworten, dass die Schulden nicht als einzige Ursache für die höhere Sterblichkeit in den Schuldnerländern angesehen werden können und eine Schuldenbedienung daher nicht die Lebenserwartung gefährdet.

Da alle Seiten gehört werden müssen, kann das Schiedsgericht einen umfassenden Einblick in die Schuldensituation des betreffenden Landes gewinnen und ermes-sen, welche Auswirkung der Schuldendienst auf die verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren des Landes hatte und weiterhin hat. In ihrem Schiedsspruch soll die FTAP-Jury die Hauptargumente und Standpunkte berücksichtigen, die im Prozessverlauf vorgebracht wurden, und muss begründen, warum sie ihren Schiedsspruch für einen gerechten Kompromiss zwischen allen beteiligten Interessen hält.

Um Transparenz und Zugang zum Schiedsverfahren zu gewährleisten, müssen die Sitzungen des Schiedsgerichts landesweit angekündigt werden, z.B. durch Informationskampagnen in den Medien und in den Schulen. Des weiteren müssen Geldmittel zur Verfügung gestellt werden, um Informationen für und Beteiligungschancen von Menschen in abgelegenen Gegenden zu gewährleisten. Das Schiedsgericht soll den Stimmen der Armen und Randgruppen während des Verfahrens besondere Aufmerksamkeit schenken, da diese aufgrund ihrer spärlichen Ressourcen wahrscheinlich geringere Fähigkeiten und Chancen haben, ihre Standpunkte vorzubringen. Nationalen und internationalen Medien fällt eine wichtige Funktion zu, denn sie sollen die Transparenz des FTAP gewährleisten und sicherstellen, dass das Verfahren unter öffentlicher Aufmerksamkeit abläuft und sich keine neue Form von Geheimdiplomatie zwischen Gläubigern und Schuldnerregierung entwickelt. Die Fairness und Trans-

parenz eines FTAP hängt offensichtlich stark von den Kapazitäten und Ressourcen zivilgesellschaftlicher Akteure und ihren Fähigkeiten ab, ihre Stimme im Verfahren zu erheben. Die Bewertung der Legitimität von Schulden und das Ausmaß des Schuldenerlasses, den das Schiedsgericht zugesteht, sind stark vom Zugang der Zivilgesellschaft zum Verfahren, zu Informationen und zu den Medien abhängig. Wenn die FTAP-Jury im Verfahren z.B. durch Aussagen von Mitgliedern der Zivilgesellschaft eindeutige Beweise dafür findet, dass Kredite von korrupten Vorgängerregierungen oder anderen Eliten des Schuldnerlandes zu privaten Zwecken missbraucht und auf privaten Auslandskonten deponiert wurden, dann soll die Jury internationale Unterstützung mit dem Ziel suchen, diese Mittel ins Land zurückzuführen und sie der Schuldnerregierung zu übergeben⁸.

Die Öffentlichkeit des Verfahrens soll dem Schiedsgericht ein fundiertes Verständnis davon vermitteln, wie der Schuldendienst die soziale Situation des Landes beeinflusst hat und was die Zivilgesellschaft als ihre Grundbedürfnisse ansieht, deren Befriedigung mit zukünftigen Staatsausgaben sichergestellt werden sollen. Die Anhörung der Betroffenen soll also der Schuldnerregierung die Richtung weisen, nach welchen Prioritäten zukünftige Sozialausgaben festzulegen sind. Dies zwingt die Regierung, klare Selbstverpflichtungen über Bereiche, Umfang und Prioritäten der zukünftigen Sozialausgaben abzugeben. Diese Ankündigungen müssen ausreichend konkret und öffentlich sein, um die Regierung der eigenen Bevölkerung gegenüber verantwortlich zu machen, zu verpflichten und um die zukünftige Sozialpolitik zu überwachen.

Wenn die FTAP-Jury ihren Schiedsspruch über den zur Grundbedürfnisbefriedigung notwendigen Schuldenerlass fällt, dann bedeutet dies zugleich, dass sich die Schuldnerregierung tatsächlich zur Umsetzung ihrer Ausgabenpläne verpflichtet, die sie vor dem Schiedsgericht dargelegt hat. Erst nach Gewährung der Anhörungsrechte darf das Schiedsgericht über die Legitimität der Forderungen und den notwendigen Schuldenerlass entscheiden. Nachdem die Jury entschieden hat, um wie viel die Schulden durch den Ausschluss illegitimer Schulden und durch die Rückführung missbrauchter Gelder schon verringert wurden, bemisst sie, ob und um wie viel der verbleibende

⁸ Dies schafft klare Anreize für die Gläubiger, das Schiedsgericht bei der Suche nach außer Landes gebrachten Mittel zu unterstützen. Da die zurückgeführten Gelder die finanzielle Situation des Schuldnerlandes verbessern, werden die Gläubiger daran interessiert sein, geflohenes Kapital ausfindig zu machen.

Schuldenberg verringert werden muss, um eine Realisierung der Grundbedürfnisse sicherzustellen. Generell sollten die Verluste gleichmäßig auf alle Gläubiger verteilt und alle Forderungen proportional reduziert werden. Die Gläubigergemeinschaft kann es aber auch für angebracht halten, bestimmte Gläubiger bevorzugt zu behandeln, wie z.B. regionale multilaterale Entwicklungsbanken wie die African Development Bank (AfDB), um finanzielle Krisen und Bankrotte abzuwenden. Da es im Verlauf der Schiedsspruchfindung natürlich zu Verhandlungen zwischen den Repräsentanten der Schuldner und Gläubiger in der FTAP-Jury kommen wird, können Handelskonzessionen von Seiten der Gläubiger im Verhandlungsprozess mit ins Spiel gebracht werden⁹. Die zentralen Probleme im Handelsbereich können jedoch sicherlich nicht durch das FTAP gelöst werden. Eine nachhaltige Lösung für die schuldentreibenden strukturellen Handelsdefizite der Entwicklungsländer, wie sie u.a. durch Protektionismus und Dumping im Norden verursacht werden, kann nicht ohne substantielle Reformen des internationalen Handelssystems gefunden werden und liegt jenseits der Reichweite dieses Papiers.

Der FTAP-Schiedsspruch ist für alle Seiten bindend. Wenn eine Seite glaubt, dass der Schiedsspruch durch eine andere Seite verletzt wird, kann sie das ursprüngliche Schiedsgericht anrufen, um die Verletzung zu untersuchen. Wenn die FTAP-Jury eine Verletzung auf Seiten des Schuldners feststellt (weil dieser z.B. nicht die versprochenen Sozialausgaben bereitstellt) kann sie das FTAP wieder aufnehmen. In diesem Falle bleiben die vorherigen Entscheidungen bezüglich der Legitimität von Forderungen unberührt, aber das Ausmaß des Schuldenerlasses kann neu bemessen werden.

Wenn das Schiedsgericht eine Verletzung auf Seiten der Gläubiger sieht (wie z.B. die Konfiszierung ausländischer Mittel des Schuldnerlandes, um Forderungen einzutreiben), dann soll der ursprüngliche FTAP-Schiedsspruch als rechtliche Grundlage für ein Verfahren vor einem nationalen Gericht dienen. In diesem Fall soll der FTAP-Schiedsspruch wie ein Schiedsspruch im Sinne der New Yorker- bzw. der ICSID-Konvention behandelt werden¹⁰.

FTAPs: Ein Rahmen, der länder-spezifischen Besonderheiten gerecht werden kann

Was auf der einen Seite als Vorteil eines Schiedsverfahrens betrachtet werden kann, nämlich die Flexibilität des Verfahrens, kann auf der anderen Seite auch als Mangel an festgeschriebenen Regeln bezeichnet werden. Offensichtlich hat das FTAP-Schiedsgericht viel Spielraum für seine Entscheidungen, da es keine bindenden Regeln für die Beurteilung illegitimer Forderungen gibt. Kapitel 3 und 4 des zweiten Teils behandeln die Frage, wie z.B. Kriterien für die Legitimität der Schulden und die notwendigen Ausgaben für die Grundbedürfnisse abgeleitet werden können. Je klarer und ausgewogener die Kriterien und Prinzipien für die Legitimität von Forderungen und für die Kapazitäten der Schuldendienstzahlungen in einem bindenden Regelwerk festgelegt werden, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass FTAPs faire und gerechte Lösungen für unterschiedliche Länderfälle liefern. Eins der Hauptargumente für ein FTAP im Vergleich zu einem ständigen internationalen Insolvenzgerichtshof für souveräne Staaten ist aber bekanntlich, dass ein FTAP keine formale internationale Gesetzgebung oder Vereinbarung benötigt. Der Grund, eine Lösung zu wählen, die nicht die Unterschrift mehrerer Dutzend Staaten benötigt, ist klar: ein internationales Abkommen wird Jahre benötigen, wenn es sich überhaupt durchsetzen lässt. Dies heißt aber keineswegs, dass eine formale, bindende Basis für ein FTAP nicht wünschenswert wäre.

Solange es keine international festgelegten Regeln gibt, die in einem FTAP angewendet werden, müssen wir uns darauf konzentrieren, die Interventionsfähigkeit der Zivilgesellschaft zu stärken und insgesamt den Grad an öffentlicher Beteiligung in FTAPs zu erweitern. Aber auch hier treffen wir auf Zielkonflikte. Ein wirklich partizipatives Verfahren braucht Zeit, wenn es die Anhörung der Zivilgesellschaft zur Frage der Schuldenlegitimität oder der zweckgebundenen Verwendung der freiwerdenden Ressourcen im Interesse der Grundbedürfnisbefriedigung mit einschließt. Dies haben NGOs während der Beratungen für die „Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung“ (Poverty Reduction Strategy Papers – PRSPs) gelernt.

Eine umfassendere Beteiligung der Zivilgesellschaft erfordert erweiterte FTAPs und verzögert daher den Schuldenerlass. Eine tiefgründige Beurteilung aller Verträge und Projekte, für die Schulden aufgelaufen sind, würde eine lange Untersuchung voraussetzen. Sofern allerdings der Beurteilung der Legitimität als zentralem Punkt Vorrang

⁹ Für die Verknüpfung zwischen Entschuldungsregelungen und Handelspolitik siehe Hersel, 1999.

¹⁰ Bezüglich der bindenden Kraft der New Yorker Konvention über internationale Schiedsverfahren siehe S. 33 bzw. S. 34 für die ICSID-Konvention.

vor einem schnellen Schuldenerlass eingeräumt wird, um z.B. zukünftige falsche Anreizstrukturen (moral hazard) und leichtsinnige Kreditvergabe zu vermeiden oder um die politischen Verantwortlichkeiten zu klären, dann mag eine langwierigere Folge von Anhörungen angebracht sein, auch wenn sie den Schiedsspruch des FTAP verzögern. Es muss der Zivilgesellschaft des betroffenen Landes überlassen bleiben, über das Ausmaß der Beteiligung und die Zeit, die es braucht, um einen geeigneten Beteiligungsprozess zu organisieren, zu entscheiden.

Die Geschichte des FTAP-Vorschlags und der Stand der Debatte

Wie bereits ausgeführt, setzt sich der FTAP-Vorschlag aus verschiedenen Elementen zusammen. Die Hauptidee entstand aus der Überlegung, ob Fälle staatlicher Überschuldung nicht in Form eines Insolvenzverfahrens behandelt werden sollten. Bereits Adam Smith beschäftigte sich mit dieser Frage: „Sobald die Schulden einer Nation sich zu einem bestimmten Grad angehäuft haben, wird es, so glaube ich, kaum ein Beispiel geben, wo sie noch angemessen und komplett bezahlt werden können. Die Entlastung der öffentlichen Einnahmen, falls sie denn jemals zustande gekommen ist, ist dann allenfalls auf dem Wege eines Bankrotts zustande gekommen (...) Wenn es notwendig wird, dass ein Staat sich selbst für zahlungsunfähig erklärt, so wie es im entsprechenden Fall für einen Privatmann nötig wird, wird ein gerechter, offener und erklärter Bankrott das Mittel sein, das am wenigsten ehrenrührig für den Schuldner und am wenigsten schmerzhaft für den Gläubiger ist.“ (Smith, 1910, II, 412-413)

Während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts bemängelten nicht wenige, dass dem internationalen Wirtschaftssystem der Nachkriegszeit ein Insolvenzverfahren für Staaten fehle. G. Ohlin sagte 1976 mit Blick auf die Entwicklungsländer: „Die Finanzierung von Entwicklung braucht so etwas wie die Institution eines ‚ehrenhaften Bankrotts‘ (...) Es ist noch nicht ausreichend anerkannt, wie wichtig die Institution des Bankrotts ist, der das Kreditwesen in die Lage versetzt, ohne übermäßige Risikoaversion zu funktionieren und sich zügig von Fehlschlägen zu erholen.“ (zitiert nach Malagardis, 1990, S.181)

Kurz nach „Ausbruch“ der Schuldenkrise 1982 schlug der britische Bankier D. Suratgar (1984) vor, einen Rahmen für staatliche Insolvenzen zu schaffen. Diese Idee wurde von verschiedenen anderen Ökonomen aufgegriffen, so auch von Nobelpreisträger Lawrence Klein und seitens der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Natio-

nen (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD / UNCTAD 1986, Anhang zu Kapitel VI): „Das Fehlen einer durchdachten, unparteiischen Regelung zur Bewältigung von internationalen Verschuldungsproblemen schafft eine nicht unbeträchtliche Gefahr, die sich teilweise bereits realisiert hat. Verschuldete Länder müssen die Schattenseiten zweier Medaillen aushalten: Sie könnten die Erfahrung machen (und viele tun das bereits), wie es ist, einerseits das finanzielle und ökonomische Stigma einer de facto Bankrotterklärung erdulden zu müssen, mit allen Konsequenzen, die dies im Hinblick auf die Kreditwürdigkeit und den künftigen Zugang zu Finanzquellen mit sich bringt. Gleichzeitig stehen sie aber ohne Anrecht auf die Vergünstigungen eines Schuldenerlasses oder einer finanziellen Reorganisation da, die einen de jure Bankrott begleitet, wenn er sich z.B. am Kapitel 11 des Konkursrechts der Vereinigten Staaten orientiert.“

Es war der in Wien lehrende Professor Kunibert Raffer (Raffer, 1990), der schon in den späten 1980ern auf den Vorbildcharakter des Kapitels 9 des US-Konkursrechts als Modell für die Insolvenz souveräner Schuldner hinwies. Das Kapitel 9 bietet ein geordnetes Insolvenzverfahren für inländische öffentliche Schuldner in den USA, d. h. für Städte und Gemeinden. Kapitel 9, so das Argument, berücksichtigt in ausreichendem Maß die Fragen der Souveränität des Schuldners und sichert zugleich die Vorteile eines ordentlichen Insolvenzverfahrens. Ebenfalls 1990 haben sich Regierung und Parlament der Schweiz auf Initiative von Schweizer NGOs mit diesen Vorschlägen beschäftigt und sie in verschiedenen internationalen Foren vorgestellt. Bedauerlicherweise löste diese Schweizer Initiative keine allzu große internationale Resonanz aus. Die Debatte über die Reform des internationalen Schuldenmanagements bekam neue Impulse durch die Mexiko-Krise 1994/95, vor allem im Hinblick auf internationale Anleihen (Bonds). Bei ihrer Zusammenstellung möglicher Reformen schlugen Eichengreen und Portes (1995, S. 38) einen Internationalen Insolvenzgerichtshof oder ein entsprechendes „Tribunal“ als Option vor, wenngleich sie daran zweifelten, dass dieser Idee genügend politische Unterstützung zuteil werden könne, um in naher Zukunft realisiert zu werden. „Trotzdem gibt es triftige Gründe für einige der Funktionen, die eine solche Institution bzw. ein solches Verfahren erfüllen würde“ (ebenda S. 42). Die UNCTAD beschäftigte sich 1998 erneut mit der Frage in ihrem Handels- und Entwicklungs-Bericht (1998, S. 91). „Ein Vorschlag ist, auf der Basis eines internationalen Kapitel 11 einen internationalen Insolvenzgerichtshof einzurichten, konstruiert als internationaler Vertrag, der von allen Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen ratifiziert wird. Innerhalb einer solchen Verein-

barung würde dieser Gerichtshof ermächtigt, nicht nur einen Zahlungsstopp zu verhängen und die finanzielle Handlungsfähigkeit des Schuldners durch Schutz vor den Gläubigern sicherzustellen, sondern auch Umschuldungen und Schuldenerlasse zu gewähren. Die Schiedsrichter sollten von Schuldnerländern und Gläubigern gemeinsam benannt werden, und zur Sicherung der Unparteilichkeit dürfte kein Gericht aus den Gläubiger- oder Schuldnerländern dem Verfahren vorsitzen.“

Beinahe alle Autoren bescheinigen dem Versuch der Errichtung eines internationalen Insolvenzgerichts durch einen völkerrechtlichen Vertrag keinerlei Realisierungschancen (Eichengreen/Portes, 1995, S. 47). Zumindest sei das Projekt höchst ehrgeizig. Daher verweisen alle auf die zweitbeste Lösung eines Vermittlungsverfahrens oder eines Ad-hoc-Schiedsgerichts, statt sich auf den langwierigen Weg zu einem ständigen Gerichtshof mit einer völkerrechtlich bindenden Entscheidungsmacht zu machen. Auf Grundlage dieser Diskussion griffen einige Erlassjahr- und Jubilee 2000-Kampagnen das Thema auf. Sie setzten sich dafür ein, dass ein internationales Schiedsgerichtsverfahren auch systemische Probleme des Finanzsystems angehen sollte. Dabei ging es insbesondere um die Verhinderung einer Situation, in der Länder 20 Jahre später erneut in eine Schuldenfalle geraten, selbst wenn ein weitgehender Schuldenerlass zu Beginn des neuen Jahrtausends erreicht würde. In der Debatte zwischen den Erlassjahr-Kampagnen, insbesondere in Europa, bestand Einigkeit darüber, dass der Vorschlag unter dem zunächst provisorischen Namen „Fair and Transparent Arbitration Process – FTAP“ (Faires und Transparentes Schiedsverfahren) weiterverfolgt werden sollte. Der Vorschlag wurde gestärkt durch die Aufnahme in die Deklaration von Tegucigalpa, die von latein-amerikanischen Erlassjahr-Kampagnen 1999 verabschiedet wurde.

Kofi Annan, Generalsekretär der Vereinten Nationen, schrieb 2000 in seinem Millennium-Report: „Ich würde noch einen Schritt weiter gehen und anregen, dass wir uns in Zukunft dem Schuldenproblem auf einem völlig neuen Weg nähern sollten. Die Hauptbestandteile einer solchen Herangehensweise wären (...) die Einrichtung eines Schiedsgerichtsverfahrens für Schulden, das die Interessen von Kreditgebern und Schuldnerländern ausgleicht und eine verbindlichere Disziplin in ihre Beziehung bringt“ (Annan, 2000, S.38). Im Oktober 2000 richteten Erlassjahr Bewegungen aus zehn Ländern einen gemeinsamen Appell an das Vorbereitungs-Komitee für die internationale Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung (Finance for Development – FFD) mit der Forderung, die Vorschläge zur Einführung von

FTAPs auf die Agenda dieser Konferenz zu setzen. Im Mai 2001 wurde ein ähnlicher Appell an die G7-Staats- und Regierungschefs anlässlich ihres Gipfeltreffens in Genua/Italien gerichtet. Bis dahin war die Breite der Bewegungen und NGOs, die diesen Appell unterstützten, erheblich gewachsen und schloss inzwischen mehr als 40 Institutionen aus über 20 Ländern ein (FTAP-Appeal, 2000, dokumentiert auf Seite 67). Zwei weitere Papiere, eines von Opa Kapajimpanga vom Afrikanischen Netzwerk AFRODAD (African Network on Debt and Development – AFRODAD, 2000) und eines von der Jubilee 2000-Koalition aus Kanada (Dillon, 2001), förderten die Diskussion über FTAPs in der NGO-Szene. Während AFRODAD eher die formale Einrichtung eines ständigen „Internationalen Schiedsgerichtshofs für ausländische Schulden“ fordert, um die Legitimität von Schulden zu prüfen und über Schuldenstreichungen zu beschließen, diskutiert das Dillon-Papier verschiedene Vor- und Nachteile des Vorschlags von Kunibert Raffer.

2001 veröffentlichte „Jubilee Plus“ aus Großbritannien einen Bericht über die aktuelle Krise in Argentinien, der sich insbesondere kritisch mit der Illegitimität eines großen Teils der argentinischen Schulden auseinander setzte und die Möglichkeiten aufzeigte, die ein FTAP bei der Bewältigung der Krise in Argentinien haben könnte. Die jüngsten Beiträge aus dem NGO-Umfeld mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit von FTAPs sind ein weiteres Papier von AFRODAD (2002) und ein Bericht des „Alternativen Komitees“ des „Internationalen Forums zu Globalisierung“ (Cavanagh u.a., 2002). Das AFRODAD-Papier beschreibt einige rechtliche Hintergründe zu Schiedsgerichtsverfahren und skizziert Szenarien, wie Schiedsverfahren im Bereich der Verschuldung international institutionalisiert werden können. Im Frühjahr 2002 legte das Alternative Komitee des „Internationalen Forums zu Globalisierung“ die Zusammenfassung eines Berichts mit dem Titel „Eine bessere Welt ist möglich – Alternativen zur Ökonomischen Globalisierung“ vor. Die von 18 namhaften WissenschaftlerInnen und Intellektuellen aus Nord und Süd (u.a. Walden Bello, John Cavanagh, Martin Khor, Vandana Shiva, Lori Wallach) erarbeitete Zusammenfassung wurde im Februar 2002 auf dem Welt-Sozial-Forum in Porto Alegre/Brasilien vorgestellt und erregte große Aufmerksamkeit. Das Kapitel über „Neue globale Institutionen“ beinhaltet die Einrichtung eines „Internationalen Insolvenz-Gerichtshof“ als einen der fünf dringlichsten Schritte (Cavanagh u.a., 2002, S. 19). Im März 2002 trafen sich in Guayaquil/Ecuador NGOs, Entschuldungskampagnen und Bewegungen aus fast 20 Ländern, um den Stand der weltweiten Diskussion zu insolvenzorientierten Schiedsverfahren, besonders im Hinblick auf

die momentanen Vorschläge aus dem IWF (siehe unten) zu besprechen. Das abschließende Arbeitspapier dieser Konferenz findet sich als Anhang 2 am Ende dieser Broschüre (Seite 70).

Unter den Gläubigern gibt es widersprüchliche Positionen zum Thema staatliche Insolvenz und Schuldenschiedsverfahren. In einer Erklärung anlässlich des G7-Gipfels in Köln 1999 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, die Vorteile und Chancen eines internationalen Insolvenzverfahrens für staatliche Schuldner zu prüfen, um zukünftigen Schuldenkrisen vorzubeugen. Bisher wurden seitens der deutschen Bundesregierung sowohl ablehnende als auch den FTAP-Vorschlag unterstützende Papiere veröffentlicht. Ende 2001 hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ein von Professor Christoph Paulus für das BMZ verfasstes Gutachten veröffentlicht, das die Forderung nach FTAPs deutlich unterstützt und sich in vielen Fragen mit den Vorschlägen von NGOs und Bewegungen deckt (Paulus, 2001). Auch der Bundestag hat inzwischen in der zum Thema „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ eingesetzten Enquete-Kommission eindeutig Position zugunsten von FTAPs bezogen. Im Abschlussbericht der Enquete-Kommission findet sich die klare Empfehlung, entsprechende Verfahren international einzuführen (Enquete-Kommission Globalisierung, 2002). Die internationale Diskussion über den FTAP-Vorschlag hat seit einer Rede von Anne Krueger, der stellvertretenden Direktorin des IWF, im November 2001 erheblich an Dynamik gewonnen, in der sie „einen neuen Ansatz zu Regelung souveräner Schulden“ ankündigte. Sie sagte: *„Ein formalisierter Mechanismus zur Regelung staatlicher Schulden würde es einem Land erlauben, einen vorübergehenden Stopp der Schuldenrückzahlungen beim Fonds zu beantragen. Während dieser Zeitspanne würde es über eine Neufestlegung oder Umschuldung mit den Gläubigern verhandeln, wenn die Zustimmung des Fonds in dieser Richtung gegeben ist. (...) Es besteht eine Analogie zu den innerstaatlichen Verfahren beim Insolvenzgerichtshof der USA. (...) Es ist außerdem wichtig zu betonen, dass obwohl dieser Vorschlag einen verbindlichen Umschuldungsprozess einleiten würde, die Entscheidung in jedem Fall dort bleibt, wo sie hingehört – in den Händen des Schuldners und der Gläubiger. (...) Der neue Ansatz würde außerdem der internationalen Gemeinschaft größeren Nutzen bringen, da er zur Stärkung des internationalen Finanzsystems beiträgt. Die Existenz eines formellen Verfahrens, das sie zu Umschuldungsverhandlungen ermutigen würde, würde helfen, die privaten Institutionen davon zu überzeugen, dass der offizielle Sektor nicht nur am Rande des Gesche-*

hens wartet, um ihnen aus der Klemme zu helfen, wenn etwas schief geht.“ (Krueger, 2001)

Obwohl sich Kruegers Umschuldungsmechanismus für staatliche Schulden (Sovereign Debt Restructuring Mechanism – SDRM) erheblich von FTAPs unterscheidet, erkennt er einige der Prinzipien an, auf denen ein FTAP beruht:

1. Alle Schulden sollten in einem umfassenden Verfahren behandelt werden.
2. Der Prozess zur Neustrukturierung internationaler staatlicher Schulden kann Parallelen zu nationalen Insolvenzverfahren haben.
3. Ein zeitweiliger Stopp des Schuldendienstes ist ein wichtiges Instrument für eine geregelte Schuldenslösung.
4. Ein geregeltes Verfahren zur Lösung von Schuldenproblemen muss einen präventiven Effekt gegen zukünftige Krisen haben, insbesondere indem private Gläubiger mit in die Verantwortung genommen werden.

Der SDRM-Vorschlag wurde beim Frühjahrstreffen 2002 von IWF und Weltbank diskutiert, und der IWF wurde ermutigt, seine Prüfung der Chancen und Voraussetzungen des SDRM fortzusetzen. Es zeichnet sich jedoch schon jetzt ab, dass der IWF wenig gewillt ist, seine Machtposition, die er im Rahmen des bisherigen Schuldenmanagements hat, im Interesse einer unparteiischen und fairen Lösung aufzugeben.

Aus Sicht der Gemeinschaft der Schuldnerländer haben die Staaten der G77 in der dritten Sitzung des FFD-Vorbereitungskomitees im Mai 2001 eine bemerkenswerte Aussage getroffen. Zu den Themenbereichen „Verschuldung“ und „Systemische Fragen“ regen die Staaten der G77 an, „Mechanismen für dauerhafte Lösungen ins Auge zu fassen, einschließlich Vermittlungsverfahren und Maßnahmen, die dem Regelwerk für Insolvenzfälle in den USA ähneln“. Allerdings stehen Regierungen von Schwellenländern („emerging markets“) wie Mexiko und Brasilien den Ideen des FTAP zögerlich gegenüber, da sie höhere Risikoprämien für ihre Schuldverschreibungen fürchten, was höhere Zinskosten zur Folge hätte. Wie bereits angedeutet, wird die Debatte um Reformen im Schuldenmanagement auf der aktuellen Agenda der Gläubiger-Institutionen und der IFIs unter den Überschriften „Geordnete Schuldenlösungen“ und „Einbeziehung des Privaten Sektors“ geführt. Diese Debatte ist Gegenstand des ersten Kapitels des nun folgenden zweiten Teils.

Teil II:

Besondere Aspekte einer Reform des Schuldenmanagements

II.1 *Bestehende Verfahren im internationalen Schuldenmanagement*

von Thomas Fritz

Die derzeitigen Verfahren des Umgangs mit überschuldeten Staaten haben sich als ungeeignet erwiesen, nationale Schuldenkrisen zu vermeiden. Im Gegenteil: In vielen Entwicklungsländern gehören Schuldenkrisen mittlerweile zum Alltag. Immer wieder machen sie wirtschaftliche Erfolge zunichte und stürzen Millionen von Menschen in die Armut. Es erscheint daher notwendig, die herkömmlichen Verfahren des Schuldenmanagements, ihre Funktionsweisen und ihre offensichtlichen Mängel einer genaueren Betrachtung zu unterziehen. Beteiligt an diesen Verfahren sind vor allem Regierungen, Staatengruppen, multilaterale Institutionen sowie Repräsentanten der Privatwirtschaft. Die Prozeduren des herkömmlichen Schuldenmanagements haben einen informellen Charakter. Sie beruhen auf allgemeinen Grundsätzen, die fallweise zur Anwendung kommen. Ihre Ergebnisse wiederum hängen in starkem Maße von der Verhandlungsmacht der beteiligten Akteure ab.

1. *Der Pariser Club*

Der Pariser Club ist eine informelle Gruppe von Gläubigerregierungen. Diese tritt im Falle von Zahlungsschwierigkeiten seitens der Kreditnehmer zusammen, um deren bilaterale Schulden gegenüber den Gläubigerstaaten umzuschichten. An einer konkreten Umschuldungsverhandlung beteiligen sich auf Seiten der Gläubiger diejenigen Regierungen, die Forderungen gegenüber den Schuldnerländern geltend machen. Der Pariser Club verfügt über ein permanentes Sekretariat, das beim französischen Finanzministerium angesiedelt ist. Es existieren einige vereinbarte Richtlinien und Grundsätze, nach denen die Schuldnerländer mehr oder weniger gleich behandelt werden sollen. Die ersten Verhandlungen im Pariser Club fanden im Jahr 1956 statt. Damals strebte Argentinien eine Umschuldung von Fälligkeiten auf Exportkredite an. Verhandlungen und Umschuldungsabkommen im Pariser Club folgen vier wichtigen Grundsätzen (vgl. Eichengreen/Portes, 1995):

Drohende Zahlungsunfähigkeit:

Damit ein Schuldnerland Anspruch auf Umschuldung erhält, muss Einverständnis auf der Gläubigerseite herrschen, dass der Schuldner außerstande ist, seine Schulden zu bedienen. Die Prognosen des IWF über die Zahlungsfähigkeit des Schuldnerlandes werden als Entscheidungsgrundlage herangezogen. Diese Überprüfung soll die Erklärung einer sogenannten „strategischen“ Zahlungsunfähigkeit seitens der Schuldner verhindern.

Konditionalität:

Ein IWF Strukturanpassungsprogramm (SAP) muss in Kraft sein, bevor die Umschuldungsverhandlungen aufgenommen werden können. Die Anwendung strikter Reformprogramme soll leichtsinniges Verhalten bzw. „moral hazard“ auf der Schuldnerseite verringern. Obwohl jedoch die makroökonomische Orthodoxie der SAP wegen ihrer schädlichen sozialen, ökonomischen und ökologischen Auswirkungen schon lange kritisiert wurde, begann erst im Jahre 1999¹¹ eine ernsthaftere Debatte unter den Verantwortlichen. Nach den Empfehlungen des Kölner G7 Gipfels fügten die offiziellen Gläubiger den üblichen Konditionalitäten eine weitere Auflage hinzu. Von nun an müssen die Schuldner zusätzlich Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung vorlegen (Poverty Reduction Strategy Papers – PRSPs).

Gleichbehandlung:

Die Lasten sollen unter allen Kreditgebern gleichmäßig verteilt werden, wobei die Höhe des Engagements zu berücksichtigen ist. Vom Schuldnerland wird erwartet, dass es Kreditgebern, die nicht Mitglieder im Pariser Club sind, keine bevorzugte Rückzahlung einräumt. Des Weiteren ist das Schuldnerland gehalten, von den privaten Geldgebern ebenso umfangreiche Schuldennachlässe einzu-

¹¹ Eine länderübergreifende Untersuchung der Auswirkungen von Strukturanpassungsprogrammen der Weltbank lieferte kürzlich das SAPRIN-Netzwerk (vgl. SAPRIN 2001).

fordern, wie sie die offiziellen Gläubiger des Pariser Clubs gewähren. Ausnahmen sind der IWF, die Weltbank und andere internationale Finanzinstitutionen, die einen bevorzugten Gläubigerstatus genießen.

Konsens:

Jedes Übereinkommen muss von allen Mitgliedern des Pariser Clubs, die an den Verhandlungen teilgenommen haben, akzeptiert werden. Neben den 19 permanenten Mitgliedern des Clubs, allesamt auch OECD-Mitglieder, können andere wichtige Geberländer von Fall zu Fall hinzugezogen werden. Vereinzelt wurden wichtige Geber jedoch von den Umschuldungsverhandlungen ausgeschlossen, was wiederum in unzureichenden Abkommen für die Schuldner resultierte (Kaiser, 2000). Die Treffen des Pariser Clubs dauern üblicherweise einen oder zwei Tage, danach wird ein Protokoll unterzeichnet. Der Schuldner muss anschließend mit den unterzeichnenden Regierungen bilaterale Abkommen aushandeln. Für Umschuldungen des Pariser Clubs kommen mittel- und langfristige Verbindlichkeiten sowie Zahlungsrückstände in Frage, die während der sogenannten „Konsolidierungsperiode“ fällig werden. Diese Periode ist identisch mit der Laufzeit des obligatorischen IWF Strukturanpassungsprogramms. Ein Großteil der Schulden beim Pariser Club besteht aus staatlich garantierten Exportkrediten.

Die Umschuldungsbedingungen entwickelten sich im Laufe der Zeit, wobei das Ausmaß der Nachlässe vom Einkommen der Schuldnerländer abhängig ist. Bis jetzt erhalten Länder mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommen keine Reduzierung ihres Schuldenstands. Deren Verpflichtungen werden lediglich umgeschuldet, indem der Rückzahlungszeitraum verlängert oder die Zinssätze modifiziert werden. Nach dem G7 Gipfel in Toronto 1988 einigten sich die Mitglieder des Pariser Clubs darauf, Ländern mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen bis zu 33% des Gegenwartswerts¹² ihrer Schulden zu erlassen (sogenannte „Toronto terms“). Die Höhe der möglichen Schuldenreduktionen wurde mit der Zeit ausgeweitet. So erlauben die Londoner Konditionen von 1991 eine maximale Reduktion von 50%, die Neapel Konditionen von 1994 eine Reduktion von 67%, die Lyon Konditionen (1996) von 80%, und die Kölner

Konditionen erlauben inzwischen Erleichterungen von bis zu 90%. Jeder dieser Schritte wurde von einem vorangegangenen G7 Gipfel empfohlen. Daran wird deutlich, dass die sieben reichsten Industrieländer die entscheidenden Kräfte bei allen Veränderungen des Schuldenmanagements sind. Trotz alledem scheiterten bisher jedoch sämtliche Umschuldungsmaßnahmen, weil sie letztlich keine dauerhafte Lösung für die Schuldner boten (Eberlei, 1999).

Hinzu kommt, dass ohnehin nur diejenigen Schulden für eine Umschuldung in Frage kommen, die vor einem erstmaligen Abkommen mit dem Pariser Club aufgenommen wurden. Viele Länder haben aber schon in den 80er Jahren erstmals Umschuldungsverhandlungen mit dem Pariser Club geführt. Alle Schulden, die sie nach den ersten Verhandlungen – dem sogenannten „cut-off date“ – aufgenommen haben, kommen nicht für Umschuldungen in Betracht. Insofern betrifft eine Umschuldung nach den Kölner Konditionen (bis zu 90% Erlass für Länder mit niedrigem Einkommen) nicht den gesamten Schuldenstand eines Landes, sondern nur jene Schulden die vor der ersten Umschuldung im Pariser Club aufgelaufen sind. Das reduziert die Aussichten auf Befreiung von der Schuldenlast ganz erheblich. Entsprechend haben viele Länder schon mehrfach Umschuldungsabkommen mit dem Pariser Club ausgehandelt, was die Untauglichkeit dieses Verfahrens nur noch unterstreicht. Seit 1956 haben ca. 70 Länder mehr als 300 Umschuldungen ausgehandelt (ebd.).

2. Der Londoner Club

Der Londoner Club stellt Verfahren zur Umschuldung von Verbindlichkeiten gegenüber Geschäftsbanken bereit. Diese Verfahren sind allerdings weniger klar strukturiert als diejenigen des Pariser Clubs, denn einerseits kann die Zahl der zu beteiligenden Gläubigerbanken recht groß sein und andererseits sind deren Interessen mitunter sehr heterogen. Das erste Treffen des Londoner Clubs fand 1976 statt. Anlass war die Umschuldung von Krediten, die an Zaire vergeben wurden. Anders als beim Pariser Club gibt es keinen ständigen Tagungsort und auch kein Sekretariat. Vielmehr bilden die Banken, die an der Umschuldung teilnehmen, eine üblicherweise aus 15 Mitgliedern bestehende ad-hoc-Steuerungsgruppe. Sobald ein Schuldnerland seine Zahlungen einstellt, werden derartige Steuerungsgruppen einberufen. Die zwischen der Steuerungsgruppe und dem Schuldner ausgehandelten Umschuldungskonditionen wird allen Gläubigerbanken zur Genehmigung vorgelegt. Das Abkommen muss von so vielen Banken genehmigt werden, dass mindestens 90-95% der ausgereichten Kredite an das Schuldnerland

¹² Der Gegenwartswert ist der abgezinste Wert des künftigen Schuldendienstes. Er kann höher oder niedriger sein als der Nominalwert der Schulden, je nachdem, ob die durchschnittlich zu zahlenden Zinsen über oder unter den Marktzinsen liegen. Ein Kredit mit konzessionärem Zinssatz hat einen niedrigeren Gegenwartswert als ein Kredit zu Marktzinsen. Ebenso hat eine Forderung von 100 Euro zahlbar im nächsten Jahr einen geringeren Gegenwartswert als dieselbe Forderung, die morgen fällig wird.

abgedeckt sind. Allerdings sind die Gläubiger nicht gezwungen, die Vereinbarung zu akzeptieren. Vielmehr können einzelne von ihnen die Schuldnerregierung auf Erfüllung der ursprünglichen Kreditverträge verklagen. Dadurch wird jedoch der gesamte Umschuldungsprozess blockiert. Der Verhandlungsprozess ist meist langwierig und ineffizient, weil die Steuerungsgruppe für jede Änderung der Umschuldungsbedingungen von sämtlichen Banken die Zustimmung einholen muss. So dauerte es beispielsweise 14 Jahre bis Polen mit den Gläubigerbanken eine Vereinbarung erzielte.

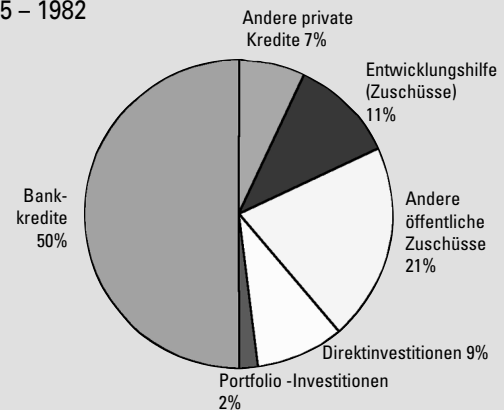
Wie der Pariser Club bestehen auch die Geschäftsbanken auf ökonomischen Reformprogrammen des IWF, bevor Verhandlungen aufgenommen werden. Ebenso fordern sie, dass die Schuldner anderen Gläubigern keine günstigeren Umschuldungsbedingungen gewähren als den Mitgliedern des Londoner Clubs. Mitunter enthalten die Kreditverträge auch schon bestimmte Ausgleichsklauseln („sharing clauses“), welche den Gläubiger verpflichten, überproportionale Rückzahlungen durch den Schuldner mit den anderen Gläubigerbanken zu teilen (Vitale, 1995).

3. Die zunehmende Bedeutung der Staatsanleihen

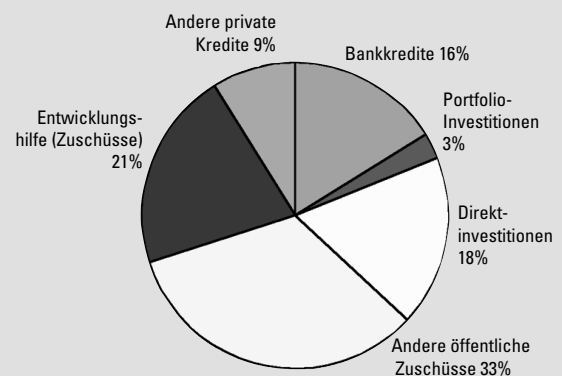
Nach den Finanzkrisen in Mexiko 1994-95 und Südostasien 1997-98 wurde festgestellt, dass die Besitzer von Staatsanleihen eine Gläubigergruppe von wachsender Bedeutung darstellen. Zwei Untersuchungen dokumentierten ihre Rolle: zum einen der Bericht der G10¹³ über „geordnete Lösungen staatlicher Liquiditätskrisen“ („Rey Report“, Gruppe der 10, 1996), zum anderen der Bericht einer ad-hoc-Gruppe der G22. Die G22 besteht aus wichtigen Industrienationen und einer Reihe von „systemisch bedeutsamen“ aufstrebenden Volkswirtschaften (Gruppe der 22, 1998). Beide Berichte legten besonderes Augenmerk auf international gehandelte Anleihen und andere Wertpapiere, weil diese Schuldverschreibungen seit dem Ende der 80er Jahre zunehmend an Bedeutung gewannen. Während Portfolio-Investitionen (Aktien, Anleihen und andere Wertpapiere) in Entwicklungsländern während der 90er Jahre stark zunahmen, blieb der Zuwachs bei den Bankkrediten moderat. Noch in den 70er Jahren waren Bankkredite die hauptsächliche Finanzierungsquelle für

Die verschiedenen Arten des Netto-Kapitalzuflusses in die Entwicklungsländer. 1975-1998

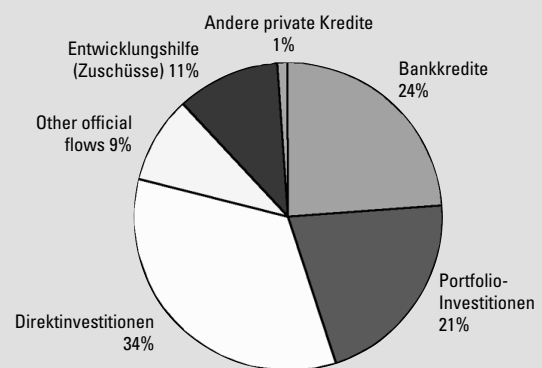
1975 – 1982



1983 – 1989



1990 – 1998



Quelle: Akyüz, Y./Cornford, A. (1999: 10)

Entwicklungsländer. Jedoch nach dem Ausbruch der Schuldenkrise 1982 reduzierten Privatbanken ihr Engagement drastisch. In den 90er Jahren beliefen sich Portfolio-Investitionen auf 21% der Netto-Kapitalströme in Entwicklungsländern, während der Anteil von Bankkrediten auf 24% abgesunken war. Damit erfuhren die Bankkredite eine deutliche Verringerung gegenüber ihrem Anteil von knapp 50% vor der Schuldenkrise (siehe Grafik). Die geänderten Kapitalflüsse wurden durch eine Änderung in der Zusammensetzung der Investorengruppen begleitet. Neben

¹³ G10 ist eine informelle Gruppe aus Finanzministern und Notenbankchefs der G7 Länder und Belgien, Niederlande und der Schweiz. G10 ist ein Forum für Erwägungen und zur Koordination im internationalen Währungssystem.

Privatbanken treten vermehrt institutionelle Investoren auf, wie Investmentfonds, Pensionsfonds, Versicherungen und Wertpapierhändler. Sie wurden zu einer bedeutenden Finanzquelle besonders für Kreditnehmer in Schwellenländern. Der Trend der Regierungen weg von der Kreditaufnahme, hin zum Begeben von Anleihen hat zur Folge, dass Gläubigerforderungen breiter gestreut werden, wodurch sich wiederum die Verhandlungsposition der Schuldner im Falle von Umschuldungsverhandlungen verbessert. Andererseits stoßen Anleihezeichner bei drohenden Zahlungsschwierigkeiten ihre Schuldverschreibungen schneller ab als Geschäftsbanken ihre faulen Kredite. Denn es ist grundsätzlich leichter, Wertpapiere zu veräußern als Kredite. Hinzu kommt, dass es zwar Verfahren für die Umschuldung bilateraler öffentlicher Kredite (Pariser Club) sowie privater Bankkredite (Londoner Club) gibt; entsprechende Regelungen für Anleihen und Wertpapiere, die von Regierungen begeben werden, fehlen jedoch. Offizielle Gläubiger wie auch manche Privatbanken kritisieren daher, dass diese Wertpapiere bei Umschuldungsverhandlungen regelmäßig ausgeklammert werden. Deshalb fordern sie im Falle von Zahlungskrisen der Entwicklungsländer die Einbeziehung („bail in“) von Anleihezeichnern, um bei Umschuldungsabkommen eine gerechtere Lastenteilung zwischen allen Gläubigern zu erreichen. Allerdings ist zu betonen, dass die Weltbank und der IWF aufgrund ihrer bevorzugten Gläubigerstellung ebenfalls nicht bei der Krisenbewältigung einbezogen werden.

Um die Koordination unter den Anleihehaltern zu befördern, schlugen die G10, die G22 und auch die G7 die Einführung von Umschuldungsklauseln („collective action clauses“) in Staatsanleihen vor. Diese Klauseln sehen für Umschuldungsverhandlungen folgende Maßnahmen vor:

1. die gemeinsame Vertretung der Anleiheninhaber („collective representation clauses“),
2. qualifizierte Mehrheitsentscheidungen für die Änderung von Anleihekonditionen („qualified majority voting clauses“) und
3. die Aufteilung etwaiger Rückzahlungen unter den Gläubigern („sharing clauses“) (G10, 1996).

Ähnliche Klauseln existieren schon in einigen Ländern bei der Emission inländischer Staatsanleihen, bei internationalen Anleihen sind sie allerdings nicht üblich. International findet man verschiedene Umschuldungsklauseln lediglich bei Konsortialkrediten und Staatsanleihen, die nach englischem Recht emittiert werden. Der Anteil von Schwellenländeranleihen, welche englischem Recht folgen, beträgt 20%. Die Mehrheit der von Schwellenländern emittierten Anleihen folgt dem US-amerikanischen Recht (der-

zeit 49%), das keine Umschuldungsklauseln vorsieht. Dasselbe gilt für Anleihen nach deutschem oder japanischem Recht. Die meisten Marktteilnehmer sprechen sich gegen die Einführung solcher Klauseln in Anleiheverträge aus. Die Emittenten von Anleihen, und hier vor allem die Regierungen von Entwicklungsländern, fürchten Risikoauflage und damit die Erhöhung der Kreditkosten, falls sie genötigt wären, Umschuldungsklauseln in ihre Anleihen aufzunehmen. Nach Ansicht der privatwirtschaftlichen Vereinigung von Anleihehändlern („Emerging Markets Traders Association“) würden die „sharing clauses“ gegen das Recht der Gläubiger verstoßen, ihre Forderungen individuell durchzusetzen, wogegen Klauseln über Mehrheitsentscheidungen akzeptabel seien, wenn sie freiwillig blieben (IMF, 2000: 19). Einige Privatbanken zeigen eine gewisse Aufgeschlossenheit für Umschuldungsklauseln, obwohl sie selbst in Anleihen von Schwellenländern investieren. So weist beispielsweise der Bundesverband deutscher Banken darauf hin, dass die Ausklammerung von Anleihegläubigern bei Umschuldungen dem Prinzip einer gerechten Lastenteilung widerspreche (Deutsche Bundesbank, 1999).

4. Gläubigerausschüsse

Die Tatsache, dass es keine ständigen Foren für das große Spektrum der Anleiheninhaber gibt, was sich wiederum in einer mangelnden Koordination bei Zahlungskrisen der Schuldner äußert, wird als Haupthindernis für geregelte Umschuldungsverfahren angesehen. Einige Autoren plädieren daher für die Wiederbelebung ständiger Komitees von Anleihegläubigern, wie es sie vom 19. Jahrhundert bis in die 1930er Jahre in Großbritannien, in den USA und in anderen Ländern gab. Ähnlich den Prozeduren des Londoner Clubs würden die Gläubiger Vertreter wählen, die mit den Schuldnerregierungen in Verhandlung treten. Repräsentanten von Investmentfonds, Pensionsfonds, Banken und privaten Investoren würden eine Verhandlungsgruppe bilden. Eichengreen and Portes (1995) gehen noch einen Schritt weiter und empfehlen ein einziges internationales Komitee, den „Ausschuss der Anleiheninhaber“, in dem auch Regierungen und internationale Institutionen vertreten wären. Sie lehnen getrennte Komitees mit verschiedenen Klassen von Anleihegläubigern ab, wie es sie vielfach im 19. Jahrhundert gegeben hat. Die wichtigste Aufgabe des von ihnen vorgeschlagenen Ausschusses sollte demgemäß die Lösung von Konflikten zwischen verschiedenen Klassen von Anleihehaltern sein. In einer späteren Publikation modifiziert Eichengreen diesen Vorschlag und schlägt zwei Ausschüsse von Anleiheinhabern vor. Ein Ausschuss würde die Gläubiger koordinieren, deren Staatsanleihen dem New Yorker Recht folgen, woge-

gen der zweite Ausschuss die Besitzer von Anleihen nach englischem Recht vereinigen könnte (Eichengreen, 1999: 77).

Von offizieller Seite habe die Vorschläge für derartige Komitees wenig Unterstützung erfahren, vor allem weil der private Sektor dieser Idee ablehnend gegenüber steht. Nach Angaben des IWF sind die Marktteilnehmer „besorgt, dass ein ständiges Komitee die Kosten eines Zahlungsstopps für die Schuldnerregierung reduzieren könnte. Mittels eines geordneten Verfahrens würde die Wahrscheinlichkeit von Zahlungseinstellungen zunehmen“ (IMF, 2000: 121). Folglich verkündet der IWF, dass ständige Gläubigerkomitees „im Allgemeinen nicht als praktikabel betrachtet werden“ (ebd.). Stattdessen propagiert der Fonds eine ad-hoc-Koordination der Anleihehaber, was jedoch dem entspricht, was heutzutage ohnehin schon praktiziert wird. In jüngeren Fällen der Restrukturierung von Anleihe-schulden fanden Koordinierungen verschiedener Gläubigergruppen meist auf ad-hoc-Basis statt.

5. Die Praxis des Schuldenmanagements

Nach der Beschreibung der Prozeduren und Prinzipien des internationalen Schuldenmanagements soll im nächsten Schritt ein tieferer Einblick in die Praxis von Umschuldungen vermittelt werden. Wie werden die beschriebenen Grundsätze angewandt? Wie verhalten sich verschiedene Akteure im Krisenfall und welche Mängel sind festzustellen? Mit Beantwortung dieser Fragen sollen zugleich Anforderungen an eine Reform des Schuldenmanagements entwickelt werden.

5.1 Anreize für das Herdenverhalten

Eine große Herausforderung für Länder, die von einer Schuldenkrise bedroht sind, ist zu verhindern, dass internationale Banken ihre Kreditlinien kappen. Bei ersten Anzeichen von Zahlungsschwierigkeiten versuchen internationale Banken ihr Engagement zu beenden, bevor eine Schuldnerregierung die Zahlungen aussetzt. Sie lehnen neue Kredite ab und weigern sich, die Laufzeiten bestehender Kredite zu verlängern (das sogenannte „rollover“). Daneben versuchen sie, die ihnen gewährten Sicherheiten einzulösen. Die Ablehnung des „rollover“ durch Geschäftsbanken alarmiert wiederum andere Gläubiger, sodass das „Herdenverhalten“ um sich greift. Ausländische Investoren, die Staatsanleihen in lokaler Währung halten, versuchen beispielsweise, ihre Anleihen abzustoßen und die Erlöse in Devisen zu tauschen, bevor die Regierung Kapitalverkehrs-

kontrollen verhängt, die die Konvertibilität der Landeswährung einschränken können. Die verweigerte Verlängerung kurzfristiger Fremdwährungskredite wiederum war einer der Hauptgründe für die Finanzkrise in Südostasien. Aufgrund des plötzlichen Devisenmangels konnten Unternehmen weder ihre Auslandsschulden bedienen, noch Im- oder Exporte finanzieren. Dieser Mangel schwächte überdies den Wechselkurs der Landeswährung und trieb die Zinsen in die Höhe, was die Bedienung der Verbindlichkeiten für die Unternehmen zusätzlich erschwerte. Viele von ihnen mussten daraufhin Vermögensbestandteile liquidieren oder gingen in Konkurs.

Gemessen an den ökonomischen Fundamentaldaten überschuldeter Länder ist das Verhalten der Gläubiger häufig nicht gerechtfertigt. Ihre Überreaktion wird oft mit dem „collective action“ Problem erklärt: „Obwohl die Gläubiger als Gruppe besser dran sind, wenn sie die Kreditlinien verlängern, hat der einzelne Gläubiger einen Anreiz auszuscheren“ (Akyüz/Cornford, 1999: 17). Dieser Anreiz wird durch die Möglichkeit verstärkt, ausländisches Vermögen verschuldeter Regierungen zu requirieren oder mit juristischen Mitteln den Zugriff auf gegenwärtige oder zukünftige Kapitalzuflüsse (z.B. neue IWF-Kredite) zu erzwingen. Zwar besagt die Doktrin der Immunität souveräner Staaten, dass das Vermögen von Regierungen nicht dem Wirtschaftsrecht unterliegt, sodass es bei Nichtbedienung von Schulden nicht beschlagnahmt werden darf. Die gegenwärtige Praxis beim Abschluss internationaler Wirtschaftsverträge weicht hiervon jedoch deutlich ab.

„Die juristische Doktrin der Immunität des Souveräns scheint das Eigentum ausländischer Regierungen von der Jurisdiktion inländischer Gerichte auszunehmen. (...) Allerdings hat die praktische Anwendung dieser Doktrin den Gläubigern im Laufe der Jahre immer mehr Mittel an die Hand gegeben, um Vergeltungsmaßnahmen gegen zahlungsunfähige Regierungen zu ergreifen. In neuerer Zeit hat die Möglichkeit, in kommerziellen Verträgen explizit auf die Immunität des Souveräns zu verzichten, die Rechte der Gläubiger gestärkt, was wiederum der Expansion der internationalen Kreditvergabe den Weg geebnet hat. (...) Seit 1976 enthalten die meisten Schuldverschreibungen von Entwicklungsländern einen expliziten Immunitätsverzicht, (...) was es für Regierungen, die ihre Schulden nicht anerkennen, schwerer macht, am Welthandel teilzunehmen. Zudem stärkt die Verbreitung des Immunitätsverzichts die Annahme, dass Gläubiger unmittelbare Sanktionen gegen souveräne Schuldner ergreifen können, wenn diese Zahlungen verweigern“ (Obstfeld/Rogoff zitiert in: Miller/Zhang, 1999).

Die Schuldnerländer, die auf Immunität in ihren Kreditverträgen verzichteten, gaben Gläubigern folglich noch mehr Möglichkeiten an die Hand, gegen zahlungsunfähige Regierungen vorzugehen. Der Verzicht auf die Immunität, wie er in Entwicklungsländern verbreitet ist, erlaubt den Zugriff auf das Auslandsvermögen der Schuldner und ermutigt andere Gläubiger, das Gleiche zu tun. Solange es kein internationales Insolvenzverfahren oder zumindest eine effiziente Gläubigerkoordination gibt, lösen erste Anzeichen drohender Zahlungsunfähigkeit das Fluchtverhalten der Anlegerherden aus.

Indem einzelne Gläubiger Regierungen verklagen und sich damit Ansprüche auf künftige Kapitalzuflüsse sichern, beeinträchtigen sie in starkem Maße die Kapazitäten der Schuldnerländer, ihren Schuldendienst zu leisten (sogenanntes „strangulation by litigation“). Als 1998 die russische Regierung die Bedienung inländischer Anleihen, die von ausländischen Investoren gehalten wurden, einstellte, drohten die Gläubiger mit der weltweiten Beschlagnahme russischen Vermögens. Ein Banker sagte: *„Wenn sie nicht mit uns verhandeln, werden sie auf der ganzen Welt verklagt. Alle ihre Konten werden gesperrt. Jedes Aeroflot Flugzeug, das irgendwo landet, wird requiriert“* (zitiert in: Miller/Zhang, 1999). Souveräne Staaten vor derartig unkontrollierten Ausplünderungen zu bewahren, ist eines der Argumente für eine Internationalisierung insolvenzrechtlicher Verfahren, welche im nationalen Rahmen Unternehmen vor dem Zugriff durch ihre Gläubiger schützen und ein geregeltes Aussetzen des Schuldendienstes ermöglichen.

5.2 „roll-over“ von Interbankenkrediten – oder die Sozialisierung privater Schulden

Internationale Geschäftsbanken davon zu überzeugen, ihre Kreditlinien zu verlängern, ist ein schweres Unterfangen und verursacht üblicherweise hohe Kosten für die Schuldnerregierungen. Besondere Abneigung hegen die Privatbanken gegen jegliche Formen von Zwangsmaßnahmen, sodass die Regierungen versuchen, zu freiwilligen Vereinbarungen mit ihnen zu kommen.

Wenn die Bemühungen der Schuldner erfolgreich sind und die Geschäftsbanken ihre Kredite strecken, wird das von offizieller Seite gern als positives Beispiel eines geregelten Umschuldungsverfahrens mitsamt einer effektiven Beteiligung des privaten Sektors gefeiert. Jedoch haben diese Umschuldungen ihren Preis, was anhand der Beispiele von Südkorea und Indonesien während der Asienkrise verdeutlicht werden kann.

Südkorea:

Im Dezember 1997 hatte Südkorea ernste Probleme, seine Schulden zu bedienen. Obwohl nur 6 Milliarden US\$ an Devisenreserven vorhanden waren, mussten in den nächsten zwei Monaten Interbankenforderungen von 26 Milliarden US\$ beglichen werden. Kurzfristige Kredite unter Geschäftsbanken (Interbankenkredite), eine Hauptquelle externer Finanzierung für koreanische Banken, wurden drastisch reduziert und die Verlängerung bestehender Kredite („roll-over“) blieb fast gänzlich aus. Auch ein IWF-Hilfspaket vermochte das Vertrauen in der Bankenwelt nicht wieder herzustellen. Schließlich organisierten am Ende des Jahres die Notenbanken der USA, Japans, Deutschlands und Englands Treffen mit ihren jeweiligen Geschäftsbanken, um diese dazu zu bewegen, ihre Kredite zu strecken. Die Notenbanken sorgten sich um den Bestand des Weltfinanzsystems und versprachen zusätzliche staatliche Mittel. Die Geschäftsbanken stimmten schließlich zu, die Fälligkeiten um einige Monate hinauszuschieben, und die „roll-over“-Rate stieg wieder auf 95%.

Anfang 1998 fanden Korea und die im Londoner Club vertretenen privaten Gläubiger eine längerfristige Lösung für 24 Milliarden US\$ an Interbankenkrediten. Diese wurden umgeschuldet in Kredite mit ein-, zwei-, oder dreijähriger Laufzeit, welche mit Zinsaufschlägen von 225 bis 275 Basispunkten über dem LIBOR, einem internationalen Referenz-Zinssatz, versehen waren. Damit lagen die Zinssätze aber weit über dem Niveau der Vor-Krisen-Zeit. Als zusätzlicher Anreiz wurden die Neukredite mit einer Staatsgarantie der koreanischen Regierung ausgestattet. Damit verwandelte sich eine ehemalige Forderung gegenüber einer koreanischen Bank in eine Forderung gegenüber dem koreanischen Staat. Diese Art der Sozialisierung privater Schulden findet sich regelmäßig beim gegenwärtig praktizierten Schuldenmanagement. Geschäftsbanken, die einem „roll-over“ zustimmten, betrachteten die Regierungsgarantie als ein willkommenes Freikaufen („bail out“) durch den Staat und strichen nach der Erholung der koreanischen Wirtschaft hohe Profite ein. Hinzu kam, dass das Vertrauen in die Staatsgarantie Südkoreas durch das mit 57 Milliarden US\$ bis dahin größte Rettungspaket des IWF untermauert wurde (IMF, 2000; Hufschmid, 1999).

Indonesien:

Seit November 1997 war die indonesische Wirtschaft mit einem drastischen Schwund der Devisenreserven konfrontiert. Die Ursache waren ein Run auf die Banken und die Kapitalflucht. Diese Verknappung hatte zur Folge, dass indonesische Firmen ihre Fremdwährungskredite nicht mehr bedienen konnten. Ende Januar 1998 unterstützte

die indonesische Regierung die Zahlungseinstellungen, indem sie eine „Pause“ der Bedienung von Unternehmenskrediten, die in Fremdwährungen denominiert waren, verkündete. Lediglich für die Verpflichtungen der indonesischen Banken sprach der Staat eine Garantie aus. Dieser Zahlungsstopp belastete die Beziehungen zu den Gläubigern und verzögerte auch die Einberufung eines Gläubigerkomitees seitens des Londoner Clubs. Schließlich einigten sich die Gläubiger des Londoner Clubs mit der Regierung auf eine Umschuldung der Firmenschulden, welche wiederum mit einer großzügigen Wechselkurs-Garantie des indonesischen Staates versehen wurde. Daneben sprang auch im Fall Indonesiens der IWF ein, dessen Rettungspaket sich auf 40 Milliarden US\$ belief (IMF, 2000; Hufschmid, 1999).

Beide Fälle illustrieren, dass die Beteiligung des Privatsektors an den Umschuldungslasten häufig zu einer faktischen Sozialisierung privater Schulden führt. Hinzu kommt, dass mit der zunehmenden Kreditaufnahme durch Firmen während der 90er Jahre auch der Anteil nicht-garantierter Kapitalzuflüsse in die Schwellenländer deutlich zunahm und spätestens seit 1995 den Anteil öffentlicher oder öffentlich-garantierter Kapitalzuflüsse bei weitem überstieg. Nach dem Ausbruch der Asienkrise kehrte sich dieser Trend abrupt um und die nicht-garantierten Kredite verschwanden fast vollständig. Diese Trendumkehr ist auf den Druck der Gläubiger auf die Regierungen des Südens zurückzuführen, für die Schulden ihrer privaten Unternehmen staatliche Garantien zu übernehmen. Die Sozialisierung privater Schulden in Folge der Asienkrise führte wiederum zu einem drastischen Anstieg der öffentlichen bzw. öffentlich garantierten Schulden, wie anhand der Daten für Thailand, Indonesien und Südkorea gezeigt werden kann.

Zusätzlich verschafften die veränderten Konditionen der neuen Kreditverträge den Geschäftsbanken zusätzliche Profite, besonders im Fall Südkoreas. Im übrigen spielte es auch keine Rolle, ob die Kredite irgendwelchen beson-

deren ökonomischen oder sozialen Zwecken dienten, die die Übernahme von Staatsgarantien hätten rechtfertigen können. Die Frage der Legitimität von Forderungen, die bei internationalen Umschuldungen in der Regel außen vor bleibt, wird im Kapitel II.3 weiter verfolgt.

Die Zunahme der Kreditaufnahme in Fremdwährungen verweist zudem auf die Notwendigkeit effektiver nationaler Insolvenzgesetze. Diese gelten in vielen Entwicklungsländern jedoch als ungenügend oder fehlen gänzlich. So widerspricht es üblichen Insolvenzprinzipien Druck auf Regierungen auszuüben, damit diese die Verluste des Privatsektors durch Staatsgarantien auffangen. Umgekehrt sind aber auch überschuldete Unternehmen vor der Ausplünderung durch einzelne Gläubiger zu schützen. Bei einer verfrühten Liquidierung von Vermögensgegenständen kann es nämlich zur übereilten Zerschlagung von Unternehmen kommen, die bei entsprechenden Rettungsmaßnahmen womöglich Überlebenschancen hätten. Selbst der IWF betont die Notwendigkeit nationaler Insolvenzregeln: *„Der Sinn eines Moratoriums in einem Insolvenzverfahren ist es, die Möglichkeiten des Gläubigers einzuschränken, Rechtsmittel zur Durchsetzung seiner Forderungen einzulegen, um so ein vorschnelles Zerschlagen eines Unternehmens zu vermeiden. Damit wird auch dem Zwangsverwalter die Möglichkeit gegeben, den Wert der Vermögensgegenstände zu maximieren. Daher ist ein Pfändungsschutz im Zusammenhang eines Insolvenzverfahrens unverzichtbar. Ein angeschlagenes Unternehmen könnte nicht fortgeführt werden, wenn die Gläubiger die Liquidierung seines Vermögens durchsetzen und es dadurch zerschlagen wird“* (IMF, 1999: 40).

Der öffentliche Haushalt würde ebenfalls geschont, weil die *„Anwendung des Insolvenzrechts auf überschuldete Firmen die begrenzte Bereitschaft zu staatlichen Finanzspritzen signalisiert“*. Im Zusammenhang mit einer Finanzkrise *„kann ein effektives Insolvenzrecht dazu beitragen, die Beteiligung privater Gläubiger an der Krisenbewältigung sicherzustellen. Ein Insolvenzverfahren ermöglicht die Einigung auf ein gerichtlich gestütztes Umschuldungsabkommen, trotz möglicher Einwände einzelner unzufriedener Gläubiger“* (ebd.: 8).

Öffentliche Verschuldung in Prozent des BIP

Land	1997 (vor der Krise)	April 2000
THAILAND	15.7	51.9
INDONESIA	23.0	93.0
SOUTH KOREA	12.0	22.2 (Ende -1999)

Quelle: Chomtongdi, 2000

5.3 *Leichtsinnige Kreditvergabe und Notwendigkeit eines Moratoriums*

Die Einbindung der privaten Gläubiger bei der Krisenbewältigung wird jedoch regelmäßig durch Anreize zu leichtsinniger Kreditvergabe unterminiert, das sogenannte „moral hazard“-Problem. Ein Phänomen, das auch bei den zuvor geschilderten Fällen Südkoreas und Indonesiens anzutreffen war. Banken und andere private Gläubiger vertrauen darauf, dass die Rückzahlung der von ihnen vergebenen Kredite nicht durch mögliche Schuldenmoratorien gefährdet wird. Sie erwarten, dass im Krisenfall ausreichende Hilfen durch den IWF, multinationale Entwicklungsbanken oder die G7-Regierungen bereitgestellt werden, damit jedes Schuldnerland seine vertraglichen Verpflichtungen erfüllen kann. Diese Erwartungen sind häufig durch Rettungspakete der internationalen Gemeinschaft erfüllt worden, die sich im Falle der südostasiatischen Krisenländer auf ca. 120 Milliarden US\$ beliefen. Die Wahrscheinlichkeit, dass derartige Rettungspakete geschnürt werden, ist besonders groß, wenn ein Risiko für die Stabilität des Weltfinanzsystems aufgrund möglicher Ansteckungseffekte befürchtet wird. Ein solches Systemrisiko wird meist dann angenommen, wenn ökonomisch bedeutsamere Schwellenländer wie Südkorea oder Brasilien in die Krise geraten; Länder also, die zu groß sind, als dass man sie sich selbst überlassen könnte („too big to fail“). Jedoch ermutigen diese Rettungsaktionen viele Gläubiger zu leichtsinniger Kreditvergabe unter Vernachlässigung angemessener Risikoabwägungen. Mitunter spekulieren sie regelrecht auf das Freikaufen (bail out) durch die internationale Gemeinschaft. Auf der anderen Seite fühlen sich womöglich auch manche Schuldnerregierungen durch derartige Rettungsaktionen zu unangemessener Kreditaufnahme motiviert, sodass eine faktische Allianz von Schuldnern und Gläubigern versucht, die Freigabe von Mitteln internationaler Organisationen zu erwirken.

Häufig wird argumentiert, dass im Falle einer Verweigerung von Hilfen durch die internationale Gemeinschaft, eine Gläubigerpanik ausgelöst werden könne, die das Schuldnerland letztlich wesentlich härter treffen würde. Auf der anderen Seite kann die Gewährung von Rettungspaketen – wie beschrieben – die leichtsinnige Kreditvergabepraxis der Gläubiger stimulieren. Dieses Dilemma unterstreicht die Notwendigkeit einer „geordneten Schuldenregulierung“ (UNCTAD, 2001: 132), welche ein international gebilligtes Schuldenmoratorium gefolgt von einem „fairen“ und transparenten Schiedsverfahren umfassen sollte. Ein international gebilligtes Moratorium wür-

de die internationale Gemeinschaft von dem Druck befreien, teure Rettungspakete zu schnüren. Ferner könnte das „moral hazard“-Problem durch die Entmutigung allzu leichtsinnigen Investorenverhaltens gemildert werden. Schließlich würde ein international gebilligtes Moratorium die privaten Gläubiger schneller an den Verhandlungstisch bringen und ihre Möglichkeit beschneiden, Umschuldungsabkommen in Erwartung möglicher öffentlicher Zugeständnisse zu verschleppen. Ein solches Schuldenmoratorium müsste ergänzend durch umfassende Kapitalverkehrskontrollen begleitet werden, um die schon bei ersten Anzeichen eines Zahlungsstopps einsetzende Kapitalflucht zu verhindern.

Zusätzlich müsste ein solches Moratorium mit finanzieller Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft kombiniert werden, um die Wirtschaft des Schuldnerlandes in Gang zu halten. Die Mittel für Kredithilfen trotz aufgelaufener Zahlungsrückstände, das sogenannte „lending into arrears“, wären wesentlich geringer, als die unter Führung des IWF geschnürten umfangreichen Rettungspakete¹⁴. Grundsätzlich würde die IWF-Linie, „in Ausnahmefällen“ Kredite an Länder zu vergeben, die ihren Schuldendienst eingestellt haben, eine solche Kredithilfe ermöglichen. Falls zusätzliche private Kredite als notwendig angesehen würden, könnten sie durch die Gewährung von „Seniorität“ gefördert werden, sodass sie im Falle späterer Wiederaufnahme des – deutlich verringerten – Schuldendienstes zuerst bedient würden. In jedem Fall aber bedarf es einer Entkopplung der Unterstützung durch den IWF von der gängigen Konditionalität der Strukturanpassungsprogramme. Stattdessen sollte ein „fares“ und transparentes Schiedsverfahren begonnen werden, das die Befriedigung grundlegender wirtschaftlicher und sozialer Bedürfnisse wie auch eine Beteiligung der lokalen Bevölkerung sicherstellt.

Darüber hinaus ist der IWF aufgrund verschiedener Interessenkonflikte auch nicht die geeignete Institution, einem Zahlungsmoratorium die internationale Billigung zu erteilen. Wyplosz (1999: 180) fragt daher: „Welche Institution sollte für die Ankündigung eines solchen Zahlungsmoratoriums zuständig sein? Der IWF hat einen offensichtlichen Informationsvorsprung, befindet sich aber in einem Interessenkonflikt. Er ist selbst Gläubiger, sein Direktorium wird von Gläubigerländern dominiert und es bestehen offensichtliche Zusammenhänge zwischen seinen eigenen Programmen, dem Schuldendienst und den

¹⁴ Die Hilfen können natürlich im Fall der Niedrigeinkommensländer auch auf der Basis von Zuschüssen gewährt werden.

Verhandlungen mit den Schuldnern. Für diese Aufgabe könnte also ein eigenes Schiedsgericht notwendig sein.“ Akyüz and Cornford (1999: 39) schlagen eine weitere Alternative ohne Beteiligung des IWF vor. *„Die Entscheidung für einen Zahlungsstopp könnte zunächst unilateral vom Schuldnerland getroffen werden und dann einem unabhängigen Gremium zur Zustimmung übermittelt werden. Dessen Urteil müsste dann auch vor nationalen Gerichten Bestand haben, damit das Schuldnerland Insolvenzschutz genießt.“* Die Schaffung eines unabhängigen Gremiums, entweder auf ad-hoc-Basis oder als ständige Einrichtung, das befugt ist, einem Moratorium international anerkannte Billigung zu erteilen, ist also eine wichtige Voraussetzung für eine Reform des internationalen Schuldenmanagements.

5.4 Umschuldung von Staatsanleihen: Erfolgreiche Beteiligung des Privatsektors?

Wie zuvor beschrieben, gilt die mangelnde Koordination unter den Anleihehaltern als ernstes Hindernis für geordnete Schuldenregulierungen. Die jüngsten Restrukturierungen von Anleiheschulden in Pakistan, der Ukraine, Russland und Ecuador werden von den internationalen Institutionen hingegen als Beispiele erfolgreicher Beteiligungen von Gläubigern an der Krisenbewältigung beschrieben. Bei genauerer Betrachtung zeigen aber auch diese Beispiele, dass die ad-hoc-Koordination auf freiwilliger Basis nicht reicht, zu effizienter Schuldenregulierung zu gelangen, die Sozialisierung privater Schulden zu verhindern und die notwendige Schuldenstreichung zu erreichen. Diese Beispiele offenbaren auch die Verhandlungstaktiken verschiedener Gläubigergruppen, die letztlich den Umschuldungsprozess behindern und zu verschlechterten Konditionen für die Schuldnerländer führen.

Pakistan:

Die Umschuldungsabkommen mit dem Pariser Club der öffentlichen Gläubiger enthalten die Klausel, dass Schuldner mit anderen Gläubigern ebenfalls Abkommen schließen sollen, deren Konditionen mit denen des Pariser Clubs zumindest vergleichbar sind. Ausgenommen von dieser Klausel sind nur die Internationalen Finanzinstitute aufgrund ihres bevorzugten Gläubigerstatus. Aber bis vor kurzem noch waren die Inhaber von Staatsanleihen von diesem Gleichbehandlungsgrundsatz ausgenommen, weil der Wert ihrer Forderungen als zu gering erschien, um sie bei Umschuldungen zu berücksichtigen. Diese Einschätzung hat sich allerdings geändert, seit Anleihen zum bevorzugten Kreditinstrument von Schwellenländern aufgestiegen sind. Daher wendet der Pariser Club das Gleichbehand-

lungsprinzip auch auf Anleihezeichner aus. Das erste Beispiel dieser veränderten Politik war das Abkommen Pakistans mit dem Pariser Club vom Januar 1999. Darin wurde die Regierung Pakistans aufgefordert, nicht nur vergleichbare Abkommen mit den Gläubigern des Londoner Clubs der Geschäftsbanken zu suchen, sondern auch mit den Inhabern pakistanischer Staatsanleihen. Nach der Einigung mit dem Londoner Club vom Juni 1999 verfügte Pakistan daher eine zwangsweise Restrukturierung seiner Staatsanleihen. Die neuen Konditionen waren aber so attraktiv, dass 99% der Anleihegläubiger teilnahmen und die in den Verträgen enthaltenen Umschuldungsklauseln gar nicht erst angewandt werden mussten. Das Übereinkommen sah den Tausch dreier in US\$ denominierte Anleihen gegen eine sechsjährige Anleihe mit deutlichem Zinsaufschlag vor.

Der Effekt dieser großzügigen Umschuldungen für den zukünftigen Schuldendienst Pakistans ist jedoch ernüchternd. Es wurde geschätzt, dass aufgrund der Abkommen mit dem Pariser und dem Londoner Club sowie dem Anleihentausch die Schuldendienstzahlungen Pakistans schon im Jahr 2001 wieder das Vor-Krisen-Niveau erreichen und für die Restlaufzeit der sechsjährigen Anleihe noch weiter steigen werden. Insofern handelt es sich auch hier um ein weiteres Beispiel für die „erfolgreiche“ Beteiligung des Privatsektors, ohne eine substanzielle Schuldenerleichterung. Hinzu kommt, dass Rating-Agenturen auf die Ausweitung des Gleichbehandlungsgrundsatzes auf Anleihehalter mit einer Höherbewertung der Risiken von Staatsanleihen mancher Schwellenländer reagierten. Denn diese Ausweitung des Gleichbehandlungsprinzips würde die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass einzelne Länder die Bedienung ihrer Anleiheverpflichtungen im Krisenfall einstellen könnten. Die Höherstufung des Länderrisikos wiederum verteuert für die betroffenen Länder die Kosten der Kapitalbeschaffung durch die Begebung von Anleihen, da sie nunmehr höhere Zinsen bieten müssen. Von dem schlechteren Rating waren bestimmte Länder besonders betroffen: „Sehr schnell haben Marktteilnehmer und Rating Agenturen eingeschätzt, dass gerade diejenigen Länder, die einen hohen Anteil ihrer Gesamtschulden gegenüber dem Pariser Club haben, am ehesten seitens der öffentlichen Gläubiger unter Druck geraten würden, den Privatsektor bei der Krisenbewältigung einzubeziehen“ (IMF, 2000: 144).

Ecuador:

Im September 2000 führte Ecuador Umschuldungsverhandlungen mit dem Pariser Club. Es war das siebente mal in 17 Jahren dass Ecuador vor dem Club erschien, aber bisher konnte keine nachhaltige Lösung für Ecuadors

Schuldenlast von mehr als 13 Mrd. US\$ gefunden werden. Im Jahr zuvor, im September 1999, war Ecuador das erste Land, das die Bedienung seiner sogenannten „Brady bonds“ einstellte. Diese Anleihen waren ein Produkt des „Brady Plans“, benannt nach dem früheren US Finanzminister.

Nach diesem Plan stimmten Geschäftsbanken im Jahr 1994 einer Reduktion ihrer Kreditforderungen gegenüber Ecuador im Austausch gegen „Brady bonds“ zu. Die Hälfte dieser Anleihen waren mit einer Garantie des US-Finanzministeriums versehen. Obwohl Ecuador nach der Zahlungseinstellung überraschend schnell im August 2000 ein Restrukturierungsabkommen mit den Inhabern der „Brady bonds“ erreichte und selbst der IWF betonte, dass eine Verlängerung der Fälligkeiten gegenüber den öffentlichen Gläubigern nicht ausreiche, um die finanzielle Stabilität auf Dauer wieder herzustellen, lehnte es der Pariser Club ab, die Schulden Ecuadors zu reduzieren. Stattdessen wurden die Zahlungsverpflichtungen lediglich über einen auf 18 Jahre verlängerten Zeitraum verteilt. Im Jahr 2000 wendete Ecuador 50% seines Staatshaushalts für den Schuldendienst auf, sodass nur 9% für grundlegende Dienste wie Bildung und Gesundheitsversorgung übrig blieben (Erlassjahr 2000, 2000: 11f.).

Die jüngeren Beispiele für die Umschuldung von Staatsanleihen zeigen recht deutlich, dass sowohl die Beteiligung aller Gläubigerklassen, wie auch die Existenz von Umschuldungsklauseln noch keinen Ausweg aus der Schuldenkrise eröffnen. Im Gegenteil: Mitunter sind die Ergebnisse sogar schlechter, wenn alle Gläubigerklassen in separaten Verhandlungen mit dem Schuldner einbezogen sind. Darüber hinaus scheint es auch gar nicht die Intention zu sein, mittels einer Einbeziehung des Privatsektors zu brauchbaren Lösungen für die immer wiederkehrenden Schuldenkrisen zu kommen. Vielmehr verschleiern sie auch den generellen Unwillen der internationalen Gemeinschaft, überzeugende Fortschritte zu erzielen. Denn die Forderung, den Privatsektor zu beteiligen, erlaubt es, mit dem Finger auf andere zu zeigen und damit von den eigenen unzureichenden Angeboten abzulenken. So lähmen sich die Gläubigerklassen gegenseitig und schaden damit den Schuldnern. Insofern wird eine weitere wichtige Vorbedingung für eine effektive Schuldenregulierung deutlich: die Integration sämtlicher Gläubigerforderungen in ein einziges Umschuldungsverfahren. Selbstverständlich müsste dies auch die internationalen Finanzinstitutionen einschließen, denn ihre Forderungen besonders gegenüber Niedrigeinkommensländern, sind beständig über die Jahre angewachsen.

6. Anforderungen an ein „faites“ und transparentes Schiedsverfahren

Im Rückblick auf die ernüchternden Erfahrungen mit den scheinbar endlosen Umschuldungsverhandlungen mit dem Pariser Club wird klar, dass das heutige Schuldenmanagement einer umfassenden Reform bedarf. Eine der wichtigsten Anforderungen an eine solche Reform besteht darin, die offensichtliche Dominanz der Gläubiger und die Intransparenz der Schuldenverhandlungen zu überwinden. Hauptsächlich legen G7-Regierungen und Geschäftsbanken die Umschuldungskonditionen fest, die dann in inkohärenter und willkürlicher Weise angewendet werden. In manchen Fällen werden die Konditionen auch verändert oder gleich ganz ignoriert. Die Umschuldungsergebnisse haben sich bisher sowohl für Niedrigeinkommens- wie auch für Mitteleinkommensländer als vollkommen unzureichend erweisen, wobei letztere noch immer keinen Anspruch auf Reduktion ihres Schuldenstands haben.

Was sind nun die besonderen Anforderungen an ein „faites“ und transparentes Schiedsverfahren („Fair and Transparent Arbitration Process – FTAP“), das die Orthodoxie des heutigen Schuldenmanagements überwinden hilft?

Zunächst bedarf es einer gläubigerunabhängigen Einrichtung, die die Befugnis hat, einem unilateral ausgesprochenen Schuldenmoratorium zu internationaler Billigung zu verhelfen. Ferner hätte diese Einrichtung die Aufgabe der Vermittlung eines Umschuldungsabkommens mitsamt notwendiger Schuldenstreichungen, wobei die gleichberechtigte Teilnahme von Schuldnern und Gläubigern sicherzustellen wäre. Ein Schiedsgericht („Panel“), bestehend aus Repräsentanten der Gläubiger, der Schuldnerregierung und einem neutralen Dritten, könnte mit der Aushandlung der Einzelheiten eines Restrukturierungsabkommens betraut werden. Ob ein solches Gremium ad hoc oder ständig eingerichtet werden sollte, bliebe zu diskutieren. Allerdings sind spezielle Richtlinien vonnöten, die sicherstellen, dass die Ergebnisse der Verhandlungen, wie z.B. mögliche zukünftige Schuldendienstzahlungen, keine unververtretbaren Belastungen der Staatshaushalte mit sich bringen. Die Finanzierbarkeit unentbehrlicher öffentlicher Dienste wie Bildung, Gesundheitsversorgung und soziale Sicherung muss erhalten bzw. geschaffen werden (für eine ausführliche Diskussion von „Schuldentragfähigkeit“ und „Grundbedürfnisbefriedigung“ siehe Kapitel II.4). Die Zivilgesellschaft des Schuldnerlandes muss gerade im

Prozess der Bestimmung notwendiger Ausgaben für die Grundversorgung ein Mitspracherecht erhalten.

Diese unabhängige Einrichtung kann keinesfalls der IWF sein, schon allein aufgrund offensichtlicher Interessenkonflikte. Daher wäre zu prüfen, ob eine solche Einrichtung im Bereich der Vereinten Nationen oder anderer internationaler Foren angesiedelt werden könnte. Um Kapitalflucht zu bekämpfen, sollte das Schuldenmoratorium von umfassenden Kapitalverkehrskontrollen begleitet werden. Die internationale Gemeinschaft und – falls dies als notwendig angesehen wird – auch private Gläubiger sollten Finanzhilfen trotz aufgelaufener Zahlungsrückstände leisten, um die Wirtschaft des Schuldnerlandes am Leben zu erhalten. Neue Kredite müssen von den orthodoxen Konditionalitäten (Strukturanpassungsprogramme) entkoppelt werden. Sollten zusätzliche private Kredite als notwendig angesehen werden, könnte dafür durch Gewährung von „Seniorität“ ein Anreiz geschaffen werden, sodass diese Neukredite zuerst bedient würden.

Um zu verhindern, dass unterschiedliche Gläubigerklassen die Umschuldung blockieren, muss die Gesamtheit aller Forderungen und aller Gläubigerkategorien in ein „fares“ und transparentes Schiedsverfahren (FTAP) einbezogen werden. Ebenso müssen die Forderungen der internationalen Finanzinstitutionen (Weltbank, IWF, regionale Entwicklungsbanken) einbezogen werden. Insofern sollte ein FTAP umfassende Verhandlungen mit bilateralen, multilateralen und privaten Gläubigern (Geschäftsbanken und Anleihehalter) ermöglichen.

Die Koordination verschiedener Gläubigerklassen könnte durch die Integration von Umschuldungsklauseln in Kredit- und Anleiheverträge erleichtert werden. Diese Klauseln würden dabei helfen, alle Gläubiger an den Verhandlungstisch eines FTAP zu bringen. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Anleihefinanzierungen für Schwellenländer könnte die Etablierung ständiger Ausschüsse von Anleihegläubigern sinnvoll sein. Die Beförderung einer obligatorischen Integration von Umschuldungsklauseln in Kredit- und Anleiheverträgen wie auch die Bildung von Gläubigerausschüssen ist vornehmlich eine Aufgabe für Regierungen der wichtigsten Finanzplätze. Um das zerstörerische Herdenverhalten der Gläubiger bei drohender Zahlungsunfähigkeit zu verhindern, sollten Schuldnerregierungen vor Klagen einzelner Gläubiger geschützt werden. Daher müsste der Verzicht auf die Immunität des Souveräns, der in den meisten Kreditverträgen mit Entwicklungsländern enthalten ist,

am Anfang eines „fairen“ und transparenten Schiedsverfahrens für ungültig erklärt werden. Kein Gläubiger sollte ein Klagerecht während der Dauer eines FTAP haben.

Ein FTAP muss sicherstellen, dass die Regierungen nicht gezwungen werden, die Schulden ihrer privaten Unternehmen zu übernehmen, d.h. eine Sozialisierung privater Schulden muss verhindert werden. Daher sollten Regierungen Zurückhaltung bei der Gewährung von Staatsgarantien üben. Entsprechend muss der Druck von Gläubigerseite zur Übernahme von Garantien bzw. privater Verluste zurückgewiesen werden. Ergänzend könnten effektive nationale Insolvenzgesetze dabei helfen, die Sozialisierung privater Schulden und die übereilte Liquidierung von Unternehmen zu vermeiden.

II.2 Schiedsverfahren als Modell zur Regelung von Verschuldungskrisen

von Philipp Hersel

Das folgende Kapitel beleuchtet internationale Schiedsverfahren als Mittel zur Lösung internationaler Wirtschaftskonflikte und fragt nach ihrer Anwendbarkeit auf das Gebiet der Verschuldung. In der Einleitung wurde bereits betont, dass das heutige Schuldenmanagement viele Mängel aufweist. Wie jedes andere Verfahren ist aber auch ein Schiedsverfahren kein Wundermittel. Hier wird untersucht, ob und in welchem Umfang ein Schiedsverfahren Vorteile im Vergleich zum aktuellen Schuldenmanagement bietet.

1. Was ist ein Schiedsverfahren?

Schiedsverfahren sind eine Möglichkeit zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten und Konflikten. Die sich streitenden Parteien einigen sich, ihren Fall vor ein Gericht zu bringen, welches eine endgültige Entscheidung trifft (Schiedsspruch). Zu Beginn jedes Schiedsverfahrens müssen sich die Konfliktparteien auf ein Regelwerk einigen, nach dem das Schlichtungsverfahren ablaufen soll. Dieser Verfahrensrahmen beinhaltet auch die Regelungen zur Berufung des Schiedsgerichts, dessen Mitgliederzahl, den Zeitrahmen zur Aufnahme von Beweisen und Gutachten und wie die Schlichter entlohnt werden sollen. Normalerweise wählen die beteiligten Parteien dazu ein bereits existierendes Regelwerk, wie es z.B. vom Internationalen Schiedsgerichtshof (International Court of Arbitration (ICA)) bei der Internationalen Handelskammer (International Chamber of Commerce (ICC)), vom Ständigen Schiedshof (Permanent Court for International Arbitration (PCA)), vom Internationalen Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (International Centre for the Settlement of Investment Disputes (ICSID)) oder vom Zentrum für Internationales Handelsrecht der Vereinten Nationen (United Nations Centre for International Trade Law (UNCITRAL)) zur Verfügung gestellt wird. In vielen Fällen verweisen Abkommen und Verträge bereits auf ein bestimmtes Paket von Verfahrensregeln, das angewandt werden soll, falls es in Zukunft zu Konflikten kommt.

Abgesehen von den Verfahrens- bzw. Schiedsverfahrensregeln können die beteiligten Parteien auch den rechtlichen Rahmen festlegen, so z.B. welche Teile des internationalen bzw. nationalen öffentlichen oder privaten Rechts als Basis für die Entscheidungen des Schiedsgerichts dienen sollen. Wenn z.B. eine französische und eine russische Gesellschaft in ein Schiedsverfahren gehen, können beide Seiten beschließen, dass das entsprechende

US-amerikanische Gesetz als Rechtsbasis für das Schiedsverfahren dienen soll. Im Fall eines normalen Gerichtsverfahrens müssten beide Parteien die Anwendung der örtlichen Gesetzgebung akzeptieren, also entweder französisches oder russisches Recht.

Im internationalen Handel sind Schiedsverfahren seit langer Zeit das am häufigsten genutzte Verfahren, um Unstimmigkeiten bei der Interpretation von Abkommen, Schwierigkeiten bei der Erfüllung vertraglicher Verpflichtungen usw. zu lösen. Internationale Handelsbeziehungen haben bei einem Schiedsverfahren eine vergleichbare Grundkonstellation wie internationale Schuldenbeziehungen: Es handelt sich um Streitigkeiten zwischen privaten Firmen, zwischen privaten und öffentlichen Gruppen oder unter öffentlichen juristische Personen (meistens souveränen Staaten). Für jede dieser Konstellationen gibt es gut entwickelte internationale Regelsysteme und Institutionen, die Schiedsverfahren fördern, durchführen und überwachen.

2. Schiedsverfahren zwischen privaten Unternehmen („commercial arbitration“)

Da es im Gegensatz zu etwa 190 Staaten Millionen privater Firmen gibt, die am internationalen Handel beteiligt sind, beschäftigt sich der überwiegende Teil der Schiedsverfahren mit Konflikten zwischen privaten Firmen oder Einzelpersonen unterschiedlicher nationaler Herkunft. Für diese Akteure sind Schiedsverfahren eine der am häufigsten gebrauchten Methoden zur Konfliktlösung. *„Die Akzeptanz von Schiedsverfahren als geeignetem Mittel zur Beilegung von Streitigkeiten ist so verbreitet, dass sie in Handelsverträgen häufig schon im vorhinein festgelegt werden“* (Oehmke, 1990).

Schiedsverfahren auf internationaler Ebene sind für private Unternehmen attraktiv, denn *„Schiedsurteile genießen eine sehr viel höhere Akzeptanz als Urteile nationaler Gerichte“* (ICA, 2002). Ferner gilt: *„Schiedsgerichtsbarkeit ist schneller und weniger kostspielig als ein Rechtsstreit vor Gericht. Obwohl ein komplizierter internationaler Streitfall auch im Fall eines Schiedsverfahrens einen erheblichen Aufwand an Zeit und Geld mit sich bringen kann, so hat ein Schiedsspruch im Gegensatz zu einem Gerichtsurteil den Vorteil, dass es nur begrenzten Spielraum für Revisionsversuche gibt. Dies hilft sicherzustellen,*

dass die Parteien sich nicht in einer zeitraubenden und teuren Serie von Berufungsklagen verstricken werden“ (ebd.).

Obwohl ein Schiedsspruch kein Gerichtsurteil ist, kann er von nationalen Gerichten durchgesetzt werden. Die „New York Convention“ („United Nations Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral awards“) von 1958 garantiert, dass Entscheidungen eines internationalen Schiedsverfahrens von den nationalen Gerichten der mittlerweile 122 Vertragsstaaten der Konvention anerkannt werden.

Schiedssprüche sind nicht Gegenstand der üblichen Berufungsverfahren und Neuverhandlungen vor einem übergeordneten Gericht, wie es in der nationalen Rechtsprechung üblich ist. Einspruch gegen einen Schiedsspruch kann nur erhoben werden, wenn eine Partei glaubt, dass die ursprünglich vereinbarten Verfahrensregeln nicht richtig angewendet wurden.

Wie bereits erwähnt, gibt es diverse Rahmenwerke von Verfahrensregeln, die von unterschiedlichen privaten und öffentlichen Institutionen bereitgestellt werden. Das wichtigste im Bezug auf Handelsabkommen sind sicherlich die Regeln des Internationalen Schiedsgerichtshofs (ICA) bei der Internationalen Handelskammer (ICC) in Paris. Tatsächlich ist der ICA kein Gericht oder ständiges Tribunal für Schiedsverfahren, sondern er stellt vielmehr ein Set von Verfahrensregeln zur Verfügung, bietet eine Liste möglicher Schiedsrichter an und kontrolliert, dass der Prozess im Einklang mit diesen Regeln verläuft. Der ICA wird angerufen, wenn er zuvor im Handelsvertrag der Konfliktparteien als Streitschlichtungsinstanz festgelegt war oder wenn sich beide Parteien unabhängig von einer Vermittlungsklausel darauf einigen, ihren Streitfall beim ICA einzureichen.

Wenn im ersten Fall eine Vertragspartei die Möglichkeit eines Schiedsverfahrens nutzen will, reicht sie ein Gesuch im Sekretariat des ICA ein. Das Sekretariat wird dann die anderen beteiligten Parteien informieren und auf diese Weise den Prozess in Gang setzen. Der Schiedsspruch wird, je nach den vertraglichen Vereinbarungen bzw. Absprachen der beteiligten Parteien oder der Entscheidung des ICA, von einem oder drei Schiedsrichtern gefällt. Entweder einigen sich die Parteien zuvor auf den oder die Schiedsrichter oder der General-Sekretär bzw. die Sekretärin des ICA nominiert das Schlichtungstribunal aus einer Liste von in Frage kommenden Schiedsrichtern nationaler Schiedsgesellschaften.

Wenn die Parteien bei ihrem Vermittlungsprozess nicht auf die Beaufsichtigung durch eine Institution zurückgreifen wollen, können sie sich auch einfach darauf einigen, die Verfahrensregeln des ICA anzuwenden anstatt den Fall direkt vor den ICA zu bringen. Ein anderes mögliches Regelwerk für Schiedsverfahren ist das „UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration“, auf das sich die UN 1985 verständigt haben.

Das hohe Niveau der Verfahrens- und Institutionenentwicklung im Bereich von Schiedsverfahren bei internationalen Handelsstreitigkeiten ist sowohl eine Voraussetzung als auch eine Folge der häufigen Nutzung von Schiedsverfahren. Sie dienen als geregelte Verfahren zur Lösung von Streitigkeiten zwischen privaten Firmen im internationalen Handel. Allein wegen der großen Zahl der verhandelten Fälle und der fortgeschrittenen Institutionalisierung liegt der Schwerpunkt wissenschaftlicher Forschung zum Thema internationale Schiedsverfahren auf Schiedsverfahren bei Handelsstreitigkeiten zwischen privaten Firmen. Das kann einer der Gründe sein, warum die offiziellen Akteure im internationalen Schuldenmanagement mit Schiedsverfahren als Lösungsvariante ökonomischer Konflikte auf internationaler Ebene so wenig vertraut sind.

3. Schiedsverfahren zwischen Staat und Privatunternehmen und zwischen Staaten

Neben den Schiedsverfahren innerhalb der Privatwirtschaft gibt es auch einen institutionalisierten Rahmen für Schiedsverfahren bei Konflikten zwischen Staat und Privatwirtschaft bzw. zwischen Staaten. Die Wurzeln solcher Schiedsverfahren liegen in den Bemühungen zur friedlichen Beilegung zwischenstaatlicher Konflikte im alten Griechenland zwischen Athen und Sparta. *„Es begann mit einem Vertrag 445 v. Chr., in dem, gemäß einer Version, die Vertragsparteien versprochen, nicht gegen eine Partei Krieg zu führen, die bereit war, die strittige Angelegenheit vor ein Schiedsgericht zu bringen“* (Sohn, 1990, S. 10). Sohn glaubt, dass dies als Vorlage für die Satzung des Völkerbundes fast 2400 Jahre später gedient hat; hier kam man überein, dass Mitglieder des Bundes sich nur angreifen dürften, *„nachdem der Fall einem Schiedsverfahren unterworfen worden ist, drei Monate seit dem Schiedsspruch vergangen sind und nur gegen ein Mitglied des Bundes, das diesen Schiedsspruch anzuerkennen verweigert“* (ebd.). Internationale Schiedsverfahren sind offensichtlich entstanden, weil unabhängige Staaten bereit waren, ihr damals noch unangefochtenes Recht, als souveräne Staaten Krieg zu führen, einem unab-

hängigen Schiedsgericht zu unterstellen. Am Ende des 19. Jahrhunderts gewannen Schiedsverfahren zwischen souveränen Staaten im internationalen Recht schlagartig an Bedeutung. 1899 fand in Den Haag die „Erste internationale Friedenskonferenz“ statt. Diese Konferenz verabschiedete die „Konvention zur friedlichen Beilegung internationaler Konflikte“. Die Zielsetzung dieser Konvention war, „das Reich des Rechts auszuweiten, die Wertschätzung internationaler Gerechtigkeit zu stärken und den Rückgriff auf gewaltsame Mittel in den zwischenstaatlichen Beziehungen so weit wie möglich zu vermeiden“. Zu diesem Zweck erfolgte die „Einrichtung eines Schiedstribunals, welches allen offen steht“ (Peace Conference, 1899)¹⁵.

Eines der wichtigsten Ergebnisse dieser Konferenz war die Bildung eines ständigen Schiedshofs (PCA – Permanent Court of Arbitration) mit Sitz in Den Haag. Der Zweck dieser Institution war und ist es, Schiedsverfahren zwischen Staaten zu erleichtern, indem sie bei der Zusammensetzung und Nominierung des Schiedsgerichts behilflich ist. Dies geschieht anhand von Listen möglicher Vermittler, die von den Vertragsstaaten der Konvention nominiert wurden.

Auf der zweiten internationalen Friedenskonferenz in Den Haag 1907 wurde die Rolle des ständigen Schiedshofes weiter gestärkt. Im Hinblick auf internationale Verschuldung übernahm die Konferenz eine besondere „Konvention zur Anerkennung der eingeschränkten Anwendung von Gewalt zur Einbringung von vertraglichen Schulden“. In Artikel 1 heißt es:

„Die Vertragsstaaten vereinbaren, nicht auf Waffengewalt zurückzugreifen, um vertragliche Schulden einzutreiben, die die Regierung eines Landes im Namen seiner Staatsbürger von der Regierung eines anderen Landes einfordert. Diese Regelung gilt allerdings nicht, wenn der Schuldnerstaat sich weigert oder darauf verzichtet, auf das Angebot eines Schiedsverfahrens einzugehen, oder wenn das Angebot angenommen wurde und der Schuldnerstaat die Findung eines Kompromisses verhindert oder, nach einem Schiedsverfahren, dem Schiedsspruch nicht Folge leistet“ (Peace Conference, 1907)¹⁶.

Dieses Abkommen beweist, dass bereits vor fast 100 Jahren die souveränen Staaten, Schuldner und Gläubiger gleichermaßen die Lösung internationaler Verschuldungsprobleme durch einen offenen Verhandlungsprozess mit einem neutralen Schiedsverfahren der Anwendung von Machtpolitik und Gewalt vorzogen.

Es gibt eine weitere internationale Institution für Schiedsverfahren. Sie befasst sich insbesondere mit der Lösung von Finanzkonflikten zwischen Staat und Privatwirtschaft: Das Internationale Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (International Centre for the Settlement of Investment Disputes – ICSID). Das ICSID wurde am 14. Oktober 1966 infolge des ICSID-Abkommens („Konvention zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Staaten und Staatsbürgern anderer Staaten“) eingerichtet. Als Teil der Weltbank hat das ICSID ein Sekretariat und einen Verwaltungsrat. Der Verwaltungsrat besteht aus jeweils einem Repräsentanten jedes Unterzeichnerstaates unter dem Vorsitz des Präsidenten der Weltbank. Solange ein Land nicht ausdrücklich jemand anderen bestimmt, ist der Länderrepräsentant bei der Weltbank gleichzeitig auch der Repräsentant im Verwaltungsrat des ICSID. Im Falle der Bundesrepublik ist dies der Minister bzw. die Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Bis August 2001 hatten 149 Länder das ICSID-Abkommen unterzeichnet, von denen 134 das Abkommen durch nationale Gesetzgebung ratifiziert haben.

Da internationale Kredite und insbesondere Portfolioinvestitionen transnationale Investitionen sind, ist das ICSID die Institution, die am ehesten im Hinblick auf Schiedsverfahren im Bereich des Schuldenmanagements tätig werden könnte. Bis heute befasst sich das ICSID aber im wesentlichen mit Konflikten im Bereich Direktinvestitionen und kaum mit Portfolioinvestitionen, ganz zu schweigen von Kreditschulden.

Einen ICSID-Schlichtungsausschuss oder ein Schiedsverfahren zu nutzen, ist völlig freiwillig und alle Konfliktparteien müssen sich damit einverstanden erklären. Hat man sich einmal für ein ICSID-Schiedsverfahren entschieden, kann keine der Parteien ihre Zustimmung einseitig zurückziehen. Darüber hinaus sind alle ICSID-Vertragsstaaten, ob sie zu den Konfliktparteien gehören oder nicht, dazu verpflichtet, einen ICSID-Schiedsspruch anzuerkennen und durchzusetzen. In Investitionsverträgen zwischen Regierungen von ICSID-Vertragsstaaten und Investoren aus anderen Unterzeichnerstaaten, wird ein ICSID-Schiedsverfahren in der Regel vorgesehen. Eine Vorab-

¹⁵ Alle Großmächte unterzeichneten die Konvention von 1899 entweder als Teilnehmer dieser Konferenz (z.B. Österreich, Belgien, China, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Indien, Italien, Japan, Mexiko, Niederlande, Russland, Spanien, Schweden, Schweiz, Großbritannien, USA) oder in deren Folge. Heute ist die Konvention von fast 70 Staaten unterzeichnet. Der letzte Unterzeichner war Eritrea 1997.

¹⁶ Heute ist die Konvention der Friedenskonferenz von 1907 von 71 Staaten unterzeichnet. Der letzte Unterzeichner war Mazedonien 2001.

vereinbarung zur Regelung von Investitionsstreitigkeiten durch ein ICSID-Schiedsverfahren findet sich in etwa zwanzig Investitionsgesetzen und in über 900 bilateralen Investitionsabkommen.

4. *Schiedsverfahren und Rechtsstaatlichkeit*

Schiedsverfahren als Alternative zu uneingeschränkter Machtpolitik ist eindeutig ein Schritt in Richtung gerechterer internationaler Beziehungen. Da Bestimmungen zu Schiedsverfahren in Abkommen und Abkommen über Schiedsverfahren selbst Bestandteil des Völkerrechts sind, ist das Festhalten und Umsetzen von Schiedsverfahrensbestimmungen ein klares Beispiel von Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene.

Eine unabhängige Rechtsprechung, die nur einer demokratischen Gesetzgebung verpflichtet ist, ist natürlich die qualitativ höchste Institution der Rechtsstaatlichkeit. Dieses Ideal der Rechtsstaatlichkeit ist allerdings in vielen Ländern nicht einmal auf nationaler Ebene verwirklicht, geschweige denn für den Bereich internationaler Rechtsprechung und Gesetzgebung. Im vergangenen Jahrhundert gab es viele Versuche, internationalen Gerichten größere Entscheidungsbefugnisse zu geben, um zu rechtsgültigen Urteilen auf der Basis des Völkerrechts kommen zu können.

Der deutlichste Schritt in diese Richtung war die Bildung des „Ständigen Internationalen Gerichtshofs“ 1920 in Den Haag. Nach den Erfahrungen aus dem Ersten Weltkrieg wurde dieser Gerichtshof als Ergänzung des PCA angelegt und drückt den Wunsch der Nationalstaaten aus, mit Bestimmtheit die Anwendung des Völkerrechts umzusetzen, anstatt auf die Anwendung militärischer Gewalt zurückzugreifen. Wie wir alle wissen ist dieses Projekt damals gescheitert: Der hohe Anspruch, eine verbindliche internationale juristische Institution zu haben, stellte sich als bei weitem zu ehrgeizig heraus. Schiedsverfahren blieben im Vergleich zum Gerichtshof die vorgezogene Alternative, selbst nachdem nach dem Zweiten Weltkrieg mit dem „Internationalen Gerichtshof“ in Den Haag ein Baustein internationaler Gerichtsbarkeit, gestärkt von der UN-Charta, wiedererrichtet wurde.

Wenn man diese Vergangenheit der Institutionen internationaler Gerichtsbarkeit betrachtet, scheint eine systemische Lösung der internationalen Schuldenproblematik durch eine internationale Gerichtsbarkeit in weiter Ferne. Andererseits können Schiedsverfahren für Fälle von Über-

schuldung ein erster und großer Schritt in Richtung der Bildung eines Pakets internationaler Regeln sein, die für alle Staaten bindend sind, unabhängig von ihrer ökonomischen oder militärischen Machtposition. Betrachtet man also die Bewältigung von Verschuldungsproblemen durch rechtsstaatliche Instrumente auf internationaler Ebene, so sind Schiedsverfahren und Verfahren vor einem ordentlichen Gericht keine sich ausschließenden Bestandteile eines möglichen Rechtssystems. Vielmehr sind Schiedsverfahren ein Schritt zu einem höheren Niveau an internationaler Rechtsstaatlichkeit, welche vielleicht irgendwann von einer internationalen Gerichtsbarkeit für Verschuldungsfragen gekrönt werden wird.

Der Vorschlag eines fairen und transparenten Schiedsverfahrens (FTAP) greift auf das Prinzip zurück, dass in fast allen entwickelten nationalen Rechtssystemen selbst der am höchsten Verschuldete ein Minimum an Schutz genießt. Verschuldete Menschen dürfen ihr Einkommen für Unterkunft und Ernährung ausgeben und haben ein Recht auf einen Mindest-Lebensstandard, bevor sie ihre Schulden bedienen müssen. Dieses Recht auf Schuldnerschutz kann vor nationalen Gerichten eingeklagt werden.

Auf internationalem Niveau gibt es keine vergleichbare Form des Schuldnerschutzes. Natürlich gibt es Unterschiede zwischen verschuldeten Individuen und verschuldeten Staaten, aber entscheidend ist, dass verschuldete Länder in der Lage sein müssen, das Überleben und die Grundsicherung ihrer Bevölkerung gewährleisten zu können. Die Fähigkeit des Staates, wenigstens ein Minimum an sozialer Sicherung aufrecht zu erhalten, ist oft eine Frage von Leben und Tod für die Armen und berührt die Frage der Legitimität eines modernen Staates. Wenn es noch ein langer Weg zu einem internationalen Schuldnerschutz im Rahmen internationaler Gerichtsbarkeit ist, dann könnten Schiedsverfahren ein erster Schritt in diese Richtung sein (zur Frage des Schuldnerschutzes siehe auch Kapitel II.4).

5. *Schiedsverfahren: Nur so gut wie die angewandten Bestimmungen*

Das zentrale Element bei Schiedsverfahren, genau wie bei der Rechtsprechung, sind die Grundprinzipien, Bestimmungen und Gesetze, die im jeweiligen Verfahren Anwendung finden. Selbst das unabhängigste und verantwortungsvollste Gericht kann keinen Schuldnerschutz sichern, wenn dieser Schutz nicht im Gesetz vorgesehen ist. Das gleiche gilt für Schiedsverfahren. Selbst wenn ein Schieds-

verfahren den Konfliktparteien einen unparteiischen und fairen Kompromiss beschert, kann ein Schiedsspruch nie gerechter sein als die Bestimmungen, Prinzipien und Gesetze, nach denen das Schiedsgericht entscheidet.

Das bringt uns zur äußerst zweischneidigen Praxis des heute wohl wichtigsten Bereichs zwischenstaatlicher Schiedsverfahren: dem Streitschlichtungsmechanismus (Dispute Settlement Mechanism (DSM)) der Welthandelsorganisation (WTO). Das Regelwerk der WTO zur Konfliktbeilegung basiert auf Schiedsverfahren und begründet damit vermutlich eine der einflussreichsten schiedsrichterlichen Institutionen im Bereich zwischenstaatlicher Konflikte. Im Falle eines Konflikts kann ein Land einen Streitschlichtungsausschuss (Dispute Settlement Body (DSB)), der sich aus Repräsentanten der WTO-Mitgliedsstaaten zusammensetzt, auffordern, eine Jury von drei unabhängigen Schiedsrichtern zu berufen, um einen Streitfall zu prüfen. Die Schiedsrichter dürfen keine Staatsangehörigen einer der an den Unstimmigkeiten beteiligten Staaten sein. Wenn diese Jury zu einem Urteil gekommen ist, wird dieses den Parteien und dem DSB mitgeteilt. Die beteiligten Parteien haben danach die Möglichkeit, Widerspruch einzulegen. Dieser Widerspruch kann sich aber nur direkt auf Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Gutachten der Jury und auf Auslegungen des Rechts durch die Jury beziehen. Wenn das Gutachten der drei Schiedsrichter oder, falls Einspruch eingelegt wurde, des Berufungsgremiums nicht vom DSB im Konsens abgelehnt wird, ist die Entscheidung rechtlich bindend. Falls die Konfliktparteien dem Urteil dann nicht folgen, kann der DSB Handelssanktionen gegen sie zulassen.

Es gibt verschiedene Gründe für die Stärke des WTO-Streitschlichtungsmechanismus. Zum Einen baut die WTO mit ihrem Vorgänger, dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)), auf einer langen Tradition internationaler Abkommen und Verhandlungen im Bereich des internationalen Handels auf. Daher ist die Kodifizierung von Abkommen und Bestimmungen, die den Handel betreffen, im Vergleich zu anderen Bereichen weit fortgeschritten. Nur das internationale Seerecht hat eine vergleichbare Entwicklung.

Ein zweiter Grund für die Durchsetzungskraft der WTO-Schiedssprüche sind die potentiellen Sanktionen, die von der WTO auferlegt werden können. Obwohl das DSM nur ein Schiedsverfahrensprozess ist, so beinhaltet es doch ein politisches Mandat zur Durchsetzung der Entscheidungen durch die Anwendung erheblichen Drucks. Drittens ist auch das politische Umfeld von Bedeutung. Internationale

Handelsvorschriften im Rahmen der WTO sind vor allem ein Projekt zur Handelsliberalisierung: das Grundanliegen dieser internationalen Bestimmungen ist es, Staaten an der Anwendung protektionistischer Regeln zu hindern bzw. diese so gering wie möglich zu halten. Handel ist ein Bereich, in dem bisher offensichtlich die stärksten Staaten (USA, Kanada, Japan, EU) den größten Vorteil aus der Liberalisierung ziehen konnten und daher die Entwicklung eines internationalen Regelwerks vorantreiben, das die Möglichkeit zur Durchsetzung des freien Handels bietet. Offensichtlich haben diese Vorteile selbst die Bedenken derjenigen Staaten überwogen, die für gewöhnlich strikt gegen internationale Kodifizierung und die Durchsetzbarkeit von Bestimmungen sind (speziell die USA). Daher gab es einen bemerkenswerten Impuls zur Bildung eines wirklich starken Schiedsverfahrensmechanismus in der WTO.

Das Beispiel WTO bringt uns zu der zentralen Frage: „Welches sind die entscheidungsleitenden Kriterien und Maximen eines Schiedsverfahrens und wer legt sie fest?“ Auf der einen Seite drangen gerade die mächtigsten Akteure auf die Durchsetzbarkeit liberaler/neoliberaler Handelsgesetze in der WTO, um protektionistische Gesetze in Entwicklungsländern zu beseitigen und die Reichweite staatlicher Interventionen einzuschränken. Auf der anderen Seite hört dieses Bekenntnis der Industriestaaten, den internationalen Handel „den freien Kräften des Marktes“ zu überlassen, abrupt auf, wenn es um die Liberalisierung ihrer eigenen Importmärkte geht, speziell im Hinblick auf Agrargüter, Textilien und Halbfertigprodukte aus dem Süden. Wie einseitig auch immer die WTO auf die Interessen des Nordens ausgerichtet sein mag, in einigen Fällen haben die Juries im Sinne der Entwicklungsländer entschieden. Seit der Gründung 1995 bis Ende 1999 gab es 27 abschließende Entscheidungen einschließlich sechs Fällen, in denen Entwicklungsländer gegen Praktiken der Industrieländer geklagt haben. In vier dieser sechs Fälle entschieden die Gremien zu Gunsten der Entwicklungsländer (vgl. WTO, 2001).

Trotz der Kritik an den neoliberalen Grundsätzen der WTO gibt es, soweit es Schiedsverfahren betrifft, zumindest einen ermutigenden Aspekt: die Unterordnung selbst der mächtigsten Länder unter das DSM zeigt, dass das Prinzip der allgemeinen Rechtsgültigkeit schiedsgerichtlicher Entscheidungen akzeptiert wird. Insofern viele Fälle, mit denen sich der DSM befasst hat, Konflikte zwischen Großmächten (v.a. der EU und den USA) waren, hilft das Schiedsverfahrenssystem der WTO offensichtlich auch, ein Minimum an Konsistenz zwischen den politischen Marschrichtungen der dominanten Akteure sicherzustellen. Im Bereich des in-

ternationalen Finanzsystems gibt es keine ähnlich verbindliche Institution wie die WTO. Obwohl der IWF eine wichtige Rolle spielt, fehlt in vielen Bereichen der internationalen Finanzpolitik selbst ein Minimum an Konsistenz und Koordination. So z.B. im Bezug auf die Wechselkurse und die Geldpolitik zwischen den USA, der EU und Japan. Ganz zu schweigen von der Tatsache, dass von den Industrieländern fast nie eine Finanzpolitik gemacht wurde, die im Einklang mit den Bedürfnissen der Entwicklungsländer steht. Der institutionelle Rahmen für das Schuldenmanagement bildet hier keine Ausnahme von dieser Form der „höflichen Vernachlässigung“ (benign neglect).

Ganz offensichtlich können Schiedsverfahren nur so gerecht und rechtmäßig sein wie die entscheidungsleitenden Prinzipien und Gesetze, die einem Schiedsspruch zu Grunde liegen. Die Bandbreite dieser Regeln, die in Schiedsverfahren angewendet werden, kann von einigen sehr allgemein gehaltenen Maximen (Unparteilichkeit, Gerechtigkeit, Souveränität) bis hin zu einem präzisen Gesetzestext, wie etwa bei der WTO oder bei vielen privaten Schiedsverfahren im Handelsbereich, reichen. In Abhängigkeit vom Grad der Spezifizierung dieser Rechtsgrundlage handeln die Schiedsrichter entweder mehr als Schlichter, die einen Kompromiss suchen und schließlich nach ihrer eigenen Einschätzung eine abschließende Entscheidung fällen, oder eher wie Richter in einem ordentlichen Gerichtsverfahren, die sich sehr sorgfältig an das Gesetz halten müssen, auch wenn sie z.B. im Einzelfall der Meinung sein können, dass das Gesetz im Widerspruch zu einer gerechten Lösung des Konflikts steht.

In der jüngsten Geschichte internationaler Streitschlichtung ist offensichtlich der zweite Typ, der eines gerichtssähnlichen Schiedsverfahrens, vorherrschend (vgl. Kooijmas, 1990, S. 24). Mit einer deutlichen Tendenz zu gesetzestextbasierten Schiedssprüchen verliert einer der ursprünglich größten Vorteile des Schiedsverfahrens an Bedeutung. Bereits Aristoteles hat diesen Vorteil hervorgehoben, als er sagte: *„Ein rechtschaffener und bescheidener Mann wird den Weg des Schiedsverfahrens dem strikten Gesetz vorziehen (...), weil sich ein Schiedsrichter um die Fairness des konkreten Falles bemüht, während ein Richter an die Buchstaben des Gesetzes gebunden ist. Schiedsverfahren wurden daher entwickelt, um der Fairness ihr angemessenes Gewicht beizumessen“* (cf. Pinto, 1990, S. 65).

Der Vorschlag, Schiedsverfahren im Bereich des internationalen Schuldenmanagements in der Form eines FTAP anzuwenden, betont besonders dieses ursprüngliche Ziel und die Fähigkeit von Schiedsverfahren, eine gerechte

Lösung finden zu können. Anders als bei den ICSID-Regeln muss ein FTAP nicht auf Fälle reduziert bleiben, bei denen alle Parteien der Notwendigkeit eines Schiedsverfahrens zustimmen. Wie bereits im FTAP-Vorschlag betont, muss es einem Schuldnerstaat ohne vorheriges Plazet der Gläubiger möglich sein, ein FTAP in Gang zu setzen.

6. *Ungleiche Machtverhältnisse in Schiedsverfahren ausgleichen*

Obschon Schiedsverfahren im Vergleich zu den herkömmlichen Machtverhältnissen und den Formen struktureller Gewalt, wie sie durch die internationale Wirtschaftsordnung ausgeübt werden, gerecht wirken mögen, so sind aber auch sie nicht frei von ungleichen Machtverhältnissen. Das offensichtlichste Beispiel hierfür sind die Kosten, die im Verlauf eines Schiedsverfahrens entstehen. Zuerst muss die Partei, die ein Schiedsverfahren einleiten will, normalerweise eine bestimmte Mindestgebühr an die Institution des Schiedsverfahrens zur Beaufsichtigung des Verfahrens bezahlen. Ein Handelsschiedsverfahren bei der ICC kostet z.B. 75.000 US\$, wenn der Streitwert bei 100 Millionen US\$ liegt. Ein weiterer finanzieller Faktor sind die Honorare des Schiedstribunals selbst. Je komplexer der Streitfall und je formalisierter die rechtliche Grundlage des Schiedsverfahrens, desto mehr Arbeitskraft, Nachforschung und Dokumentation ist nötig, um die Interessen beider Seiten vor einem Schiedsgericht zu wahren. Daher sind internationale Rechtsanwälte ein sehr kostspieliger Teil des Prozesses.

Mit seinem hochkomplexen Regelwerk stellt die WTO daher wohl das extremste Beispiel für dieses Ungleichgewicht im Schiedsverfahrensprozess dar. Der Rahmen von WTO-Vereinbarungen und internationalem Handelsrecht ist so umfassend, dass es die Möglichkeiten eines Einzelnen weit überschreitet, fundierte rechtliche Beratung in allen relevanten Fragen leisten zu können. Die WTO erkennt die Notwendigkeit des Zugangs zu rechtlichen Hilfsmitteln bei Schiedsverfahren ausdrücklich an. „Ein angemessener Zugang“ zum Streitschlichtungsverfahren „ist daher ein Grundelement des neuen multilateralen Handelssystems, und ein detailliertes Verständnis ist zentral für die Teilhabe innerhalb des Systems“ (WTO, 2002).

In Zahlen ausgedrückt: Die USA hat eine permanente Delegation von etwa zwei Dutzend Handelsspezialisten und Rechtsanwälten in ihrer Gesandtschaft bei der WTO. Viele Entwicklungsländer haben nicht einmal einen Abgesandten, um die Verhandlungen in der WTO kontinuierlich verfolgen zu können. Wenn es zu Streitschlicht-

tungsverfahren kommt, sind die Ressourcenunterschiede zwischen Nord und Süd noch offensichtlicher.

In der WTO wird der Mangel an juristischen Ressourcen der Entwicklungsländer auf zweierlei Weise berücksichtigt. Auf der einen Seite sieht das Streitschlichtungsverfahren vor, dass das WTO-Sekretariat rechtliche Beratung für Entwicklungsländer zur Verfügung stellt. Aber auch die Kapazitäten des Sekretariats sind sehr beschränkt, und selbst bei guter Beratung durch das Sekretariat braucht ein Entwicklungsland mindestens einen eigenen Anwalt, wenn es selbst eine Partei in einem Streitschlichtungsverfahren ist. Neben der internen rechtlichen Beratung durch das Sekretariat gibt es noch ein unabhängiges „Beratungszentrum für WTO-Recht (Advisory Centre on WTO Law)“. Dieses Zentrum wurde auf Initiative von 29 Mitgliedsländern der WTO (9 davon waren Entwicklungsländer) 1999 gegründet.

„Diese Initiative reagiert auf das dringende Bedürfnis von Entwicklungs- und Transformationsländern, ihre rechtliche Expertise im Interesse ihrer stärkeren Partizipation in der WTO zu erweitern. Die WTO ist ein komplexes System von Rechten und Verpflichtungen, unterstützt durch einen verbindlichen Streitschlichtungsmechanismus, der deren Einhaltung sicherstellt. Eine ernsthafte Teilhabe innerhalb der WTO erfordert ein gutes Verständnis dieser Rechte und Verpflichtungen und die Fähigkeit, am Streitschlichtungsmechanismus teilzunehmen. Leider haben viele Mitglieder aufgrund fehlenden Fachwissens und Arbeitskapazitäten erhebliche Probleme in diesem speziellen Feld des internationalen Rechts“ (ACWL, 1999).

Die grundlegende Anerkennung, dass ein Schiedsverfahren nicht unparteiisch sein kann, wenn ungleicher Zugang zu juristischen Ressourcen besteht, findet sich auch beim Ständigen Schiedshof (PCA) in Den Haag. Erst 1995 hat der dortige Verwaltungsrat beschlossen, einen „Finanzhilfefonds für die Beilegung internationaler Streitigkeiten (Financial Assistance Fund for Settlement of International Disputes)“ im PCA einzurichten.

„Es kann Fälle geben, wo Staaten an der Nutzung internationaler Schiedsverfahren oder anderer von der Konvention gebotener Lösungswege gehindert werden, weil sie zum gegebenen Zeitpunkt Schwierigkeiten haben, die notwendigen Gelder zur Deckung der entstehenden Kosten aufzubringen. (...) Finanzmittel zur Deckung solcher Kosten bereitzustellen kann die Nutzung von Schieds- und anderen Verfahren erleichtern, somit die Ziele und Aufgaben der Konvention voranbringen und dadurch die

freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten fördern“ (PCA, 1995).

Die Beispiele des ACWL und des PCA zeigen, dass es Möglichkeiten und auch einige Erfahrungen gibt, um ungleiche wirtschaftliche Machtverhältnisse in Schiedsverfahren auszugleichen. Im heutigen Schuldenmanagement gibt es bereits mindestens zwei Institutionen, die diesbezüglich zur Angleichung zwischen Schuldern und Kreditgebern beitragen. Die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) und das Londoner Institut „Debt Relief International“ unterstützen Schuldnerländer bei der Vorbereitung ihrer Fälle im Vorfeld der Verhandlungen mit den Gläubigern. Beide Institutionen können als Sachverständigenpool für Schuldnerländer dienen.

7. Lehren aus Schiedsverfahren für FTAPs

Wie das vorausgegangene Kapitel gezeigt hat, bieten Schiedsverfahren eine Lösung zur Beilegung internationaler Wirtschaftskonflikte. Darüber hinaus haben Schiedsverfahren eine lange, dokumentierte Geschichte der Regulierung in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen, und sie haben sich im Grunde für alle Staaten als akzeptables Werkzeug erwiesen. Aus historischer Sicht ist der Fall internationaler Verschuldung kein völlig neues Gebiet für Schiedsverfahren. Bereits 1907 akzeptierte die internationale Staatengemeinschaft, dass Schiedsverfahren ein geeigneteres Mittel zur Lösung von verschuldungsbezogenen internationalen Konflikten sind als die Anwendung von Machtpolitik.

Darüber hinaus haben alle Gläubiger- und viele Schuldnerländer als Mitglieder der „International Convention on the Settlement of Investment Disputes“ (ICSID-Konvention) erkannt, dass Schiedsverfahren ein wertvolles Werkzeug im Umgang mit Finanzkonflikten im Investmentbereich sind. Die ICSID-Konvention könnte erweitert werden, um als Basis für internationale Schiedsverfahren in der Schuldenproblematik zu dienen. Schiedsverfahren basieren auf einem Regelwerk zum Verfahren und einem Abkommen der beteiligten Parteien, in dem festgelegt ist, welchen Regeln oder Gesetzen sie sich im Rahmen des Schiedsspruchs unterwerfen. Das heißt, je genauer die Regeln für das Verfahren ebenso wie für das Urteil eines FTAP-Schiedsgerichts festgelegt sind, desto größer ist der Schritt eines FTAP in Richtung Rechtsstaatlichkeit in den internationalen Beziehungen. Je höher der Grad an Formalität und Gesetzen oder Regeln ist, auf den man ver-

wiesen ist, desto mehr gleicht ein Schiedsverfahren einem regulären Gerichtsprozess. Das beinhaltet auch, dass eine gleichberechtigte Beteiligung und Stimme im Verfahren von der juristischen Kapazität und Fachkenntnis abhängt. Dies kann leicht zum Vorteil der Gläubiger werden, da sie über die Ressourcen für die besten Anwälte und Experten verfügen. Um dieses Ungleichgewicht im Schiedsverfahrensprozess auszugleichen, sollten FTAPs unabhängige Finanzressourcen und Beratung zur Verfügung stellen, falls einer der beteiligten Parteien die nötigen Ressourcen fehlen.

Zur Entwicklung eines höheren Niveaus an internationaler Rechtsstaatlichkeit und mehr Gleichheit in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen im Hinblick auf Verschuldung sollten Schiedsverfahren als ein bedeutender Schritt nach vorn betrachtet werden. Folglich gehen Forderungen nach Ad-hoc-FTAPs mit Bemühungen einher, langfristig einen stärker institutionalisierten Rahmen z.B. im Sinne eines „Internationalen Insolvenzgerichtshofs“ zu errichten. Je nach Standpunkt können FTAPs sogar Vorteile im Vergleich zu internationalen Gerichtsverfahren haben, z.B. wenn der Ausschluss von Berufungen gegen die Umsetzung eines FTAP-Schiedsspruchs einen Schuldenerlass ohne taktische Verzögerungen durch die Gläubiger ermöglicht.

II.3 Legitimität von Forderungen

von Thomas Fritz

1. Ein Schuldentribunal

Die Frage, welche Forderungen eines Kreditgebers überhaupt als legitim betrachtet werden können, um sie bei Schuldenverhandlungen zu berücksichtigen, ist bisher nicht hinreichend von der internationalen Gemeinschaft berücksichtigt worden. Vor allem wird die Verantwortung der Gläubiger für ihre Kreditvergabe- und Investitionspraxis beständig ignoriert. Werden bspw. ökonomisch nicht tragfähige Projekte finanziert, soziale oder ökologische Schäden angerichtet, korrupte oder diktatorische Regime gestützt oder gar bewaffnete Konflikte geschürt, kann eine leichtfertige Kreditvergabe durchaus im Widerspruch zu international vereinbarten Normen und Standards stehen. Das Problem ist nur, dass die Mehrzahl solcher Normen nicht rechtsverbindlich ist, was die Ahndung von Verstößen erschwert, wenn nicht gar unmöglich macht. Wenn aber international vereinbarte Normen und Standards überhaupt einen Sinn haben sollen, müssten sie auch bei einer Legitimitätsprüfung von Gläubigerforderungen zugrunde gelegt werden.

Vor allem in Entwicklungsländern fordern viele soziale Bewegungen die Anerkennung der Illegitimität von Schulden. So schreibt das internationale Netzwerk „Jubilee South“: *„Die Auslandsschulden der Länder des Südens sind illegitim und unmoralisch. Sie wurde schon mehrfach zurückbezahlt. Eine gründliche Untersuchung der Herkunft und der Folgen dieser Schulden kann zu keiner anderen Schlussfolgerung führen“* (Jubilee South, 1999). Jubilee 2000-Initiativen in den Philippinen betonen, dass die Kredite den Filipinos keinen Nutzen brachten und die Gelder sogar gegen sie verwendet wurden: *„Viele dieser Kredite unterstützten die Marcos-Diktatur und dessen repressive Politik. Eine große Zahl der jetzigen Schulden sind durch Betrug, Bestechung und Vetternwirtschaft aufgehäuft worden. Viele Kredite wurden benutzt, um Projekte zu finanzieren, die großflächige Umsiedlungsmaßnahmen und schreckliche Umweltschäden nach sich zogen. Tatsächlich stammt ein Großteil der Schulden von privaten Unternehmen, die den Günstlingen früherer und späterer Administrationen gehörten. Diese Schulden waren von der Regierung garantiert und schließlich übernommen worden“* (Unity Statement, 2000).

Das im 1999 abgehaltene brasilianische „Tribunal über die Auslandsschulden“ („Foreign Debt Tribunal“) stellte

fest, dass die exzessive Verschuldung Brasiliens besonders während der 21 Jahre diktatorischer und illegitimer Regierungen angehäuft wurde, wobei die Kreditgeber als Komplizen den verschiedenen Regimes zur Seite standen. Daher verurteilt das Tribunal die brasilianische Verschuldung *„als insgesamt ungerecht und illegitim“* und schlägt vor:

„eine Untersuchung der öffentlichen Schulden und des gesamten Prozesses der brasilianischen Verschuldung unter aktiver Teilnahme der Zivilgesellschaft, um festzustellen, ob es ökonomisch und rechtlich gerechtfertigt ist, Schulden zu bezahlen und von wem diese gegebenenfalls einzutreiben wären, und um demokratische Regeln für die Überwachung der künftigen Kreditaufnahme aufzustellen“ (Foreign Debt Tribunal, 1999).

Dieser Vorschlag wurde im September 2000 durch das Ergebnis eines Volksentscheids über die Auslandsschulden bestätigt, der von einem Netzwerk aus Kirchen, sozialen Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen organisiert worden war. Die ca. 5,5 Millionen Teilnehmer beantworteten dabei drei Fragen. Die zweite davon lautete: *„Soll Brasilien fortfahren, die Auslandsschulden zu bezahlen, ohne eine öffentliche Untersuchung durchzuführen, wie es von der Verfassung aus dem Jahre 1988 vorgeschrieben wird“*. Die anderen beiden Fragen bezogen sich auf eine Fortsetzung des damaligen Abkommens mit dem IWF und auf die Verwendung großer Teile der Staatseinnahmen für die Bedienung inländischer Schulden. Alle Fragen wurden von +/- 95% der Abstimmenden mit „Nein“ beantwortet (Andrews, 2000).

Eine Untersuchung der Auslandsschulden, wie sie hier gefordert wurde, kann als geeigneter Bestandteil eines „fairen“ und transparenten Schiedsverfahrens angesehen werden. Sie würde die Möglichkeit eröffnen, illegitime Schulden öffentlich zu definieren und ausfindig zu machen. Darüber hinaus könnte ein solches Verfahren die internationale Akzeptanz der Abschreibung derartiger Schulden erleichtern (Dillon, 2001). Das Wissen der Zivilgesellschaft bzw. lokaler Gruppen über die Folgen kreditfinanzierter Investment-Projekte ist dabei eine wichtige Ressource, um die Legitimität von Forderungen zu beurteilen. Daneben müssten die Forderungen sozialer Bewegungen auch bei Entscheidungen über zukünftige Kreditaufnahmen oder möglichen Schuldendienst berücksichtigt werden.

2. Bestimmung von Legitimität

Die Bestimmung der Legitimität von Forderungen ausländischer Kreditgeber sollte ein Bestandteil eines transparenten Schiedsverfahrens sein, bei dem die Zivilgesellschaft ein Mitspracherecht haben muss. Dennoch mag ein solches Verfahren schwierig und zeitintensiv sein, weil es nur wenige international vereinbarte Kriterien zur Bestimmung der Legitimität von Forderungen gibt, wie z.B. die Doktrin anrühiger Schulden („odious debts“), die im nachfolgenden Kapitel beschrieben wird. Anhand der danach beschriebenen Praktiken von Exportkreditagenturen soll auf die Problematik des Fehlens verbindlicher sozialer und ökologischer Standards für internationale Kreditgeschäfte und Investitionsvorhaben hingewiesen werden. Insofern enthalten die folgenden Abschnitte auch keine erschöpfende Liste möglicher Kriterien zur Bestimmung der Legitimität von Forderungen. Vielmehr stellen sie einige der Kriterien vor, die zur Zeit in verschiedenen Foren vor allem von NGOs diskutiert werden, und verweisen auf einige damit verbundene Probleme.

2.1 Anrühige Schulden

Seit den 1980ern haben soziale Bewegungen des Südens die Frage der anrühigen Schulden („odious debts“) aufgeworfen, d.h. Schulden, die durch despotische Regime für illegitime Zwecke gemacht wurden. Ein Beispiel aus jüngerer Zeit ist die südafrikanische Koalition von NGOs, SANGOCO, die die mit dem früheren Apartheidsregime abgeschlossenen Kredite als anrühig erklärte, weil diese Mittel gegen die Bevölkerung verwendet wurden. Die rechtliche Doktrin der anrühigen Schulden wurde von Alexander Nahum Sack entwickelt, einem ehemaligen Minister des zaristischen Russlands und nach der Oktoberrevolution Rechtsprofessor in Paris:

„Wenn eine despotische Macht Schulden nicht im Interesse des Staates und seiner Bedürfnisse macht, sondern um das eigene despotische Regime zu stärken und die gegen das Regime kämpfende Bevölkerung zu unterdrücken, dann sind diese Schulden anrühig für die Bevölkerung des gesamten Staates. Diese Schulden stellen keine Verpflichtung für die Nation dar; es sind die Schulden eines Regimes, persönliche Schulden einer Macht, die folglich mit dem Fall dieser Macht ebenfalls hinfällig werden. (...) Die Kreditgeber haben einen feindlichen Akt gegenüber dem Volk begangen; sie können daher nicht erwarten, dass eine von einer despotischen Macht befreite Nation die ‚anrühigen Schulden‘ übernimmt, die persönliche Schulden jener Macht sind“ (in: Adams, 1991: 165). Sack befasste sich mit den prakti-

schen Problemen, die auf eine staatliche Umwälzung folgen, wie beim Sturz von Monarchien oder bei der Unabhängigkeit von Kolonien. 1918 hatte er miterlebt, wie die neue Sowjetregierung die Schulden des früheren Zarenregimes nicht anerkannte, da diese persönliche Schulden der Vorgänger seien, die nicht auf die Sowjetregierung übertragen werden könnten. Die sowjetische Nichtanerkennung der Schulden ist einer der wenigen Fälle einer erfolgreichen Zurückweisung derartiger Forderungen.

Eines der bekannten Urteile hinsichtlich anrühiger Schulden fiel im Tinoco-Verfahren von 1923. Die Regierung von Costa Rica verweigerte die Anerkennung der von dem früheren Diktator Tinoco u.a. bei der Royal Bank of Canada aufgehäuften Schulden und verabschiedete das „Nichtigkeitsgesetz“ („Law of Nullities“). Dieses Gesetz wurde durch die britische Regierung angefochten, aber durch ein Urteil des Obersten Gerichtshofs der USA bestätigt. Das Urteil kommt zu dem Schluss, dass die Zahlungen der Bank entweder direkt an Tinoco oder an dessen Bruder zugunsten seines persönlichen Gebrauchs flossen. Da die Bank nicht beweisen konnte, dass die Zahlungen für einen legitimen Zweck der Regierung erfolgten, wurden ihre Ansprüche zurückgewiesen (Adams, 1991: 167f.).

Obwohl die Doktrin anrühiger Schulden im internationalen Recht anerkannt worden war, veränderte sich die Rechtsauffassung im Laufe des zwanzigsten Jahrhunderts. Die Staaten wurden vermehrt für diejenigen haftbar gemacht, die mit staatlicher Vollmacht handelten – unabhängig von etwaigen Legitimitätserwägungen. Dieser Wandel fand in erster Linie statt, um einen sicheren Rechtsrahmen für Kreditgeber und Investoren zu schaffen, und er begleitete die weltweite Liberalisierung der Kapitalflüsse seit den 1970ern. Dennoch könnte dieser Trend wieder umgekehrt werden, wenn Schuldnerländer die Doktrin anrühiger Schulden wieder anwenden würden. Womöglich könnte diese Doktrin auch als Mittel für Bewegungen dienen, die sich gegen Unterdrückung oder gefährliche Investitionsprojekte zur Wehr setzen. Sack schrieb: *„Wenn eine Regierung Schulden verursacht, um die Bevölkerung eines Landesteiles zu unterwerfen oder durch Angehörige einer dominanten Volksgruppe zu kolonisieren etc., sind diese Schulden anrühig für die in diesem Landesteil lebende Bevölkerung“* (ibid.). Demnach würde auch die Finanzierung von Umsiedlungsmaßnahmen, wie z.B. in Indonesien oder in der Amazonasregion, als anrühig angesehen werden können. Nach einer sehr weitreichenden Interpretation würde diese Doktrin auch

auf schlecht geplante Investitionsprojekte anwendbar sein, die sich als Gefahr für Menschen oder Umwelt erwiesen haben. Die Anwendung der Doktrin anrühiger Schulden könnte ein nützlicher Bestandteil im Verlauf eines partizipatorischen Umschuldungsverfahrens sein.

2.2 Die Begünstigung leichtfertiger Kreditvergabe: Exportkreditagenturen

Das folgende Beispiel der Investitionspraktiken von Exportkreditagenturen verweist auf den Mangel verbindlicher Umwelt- und Sozialstandards für internationale Kreditvergabe und Investitionen. Das Fehlen dieser Standards erschwert die Legitimitätsprüfung von Forderungen im Kontext eines „fairen“ und transparenten Schiedsverfahrens.

Exportkredit- und Investitionsversicherungsagenturen gehören zu den größten öffentlichen Finanzinstitutionen. Sie unterstützen etwa 8% der weltweit getätigten Exporte. Exportkreditagenturen (Export Credit Agencies – ECAs) sind staatliche oder quasi-staatliche Einrichtungen, die von fast allen Industrieländern unterhalten werden. Sie subventionieren Exporte und ausländische Direktinvestitionen von Unternehmen dieser Länder. Sie übernehmen Bürgschaften für Exportkredite falls die Kunden von Exporteuren zahlungsunfähig werden sollten, oder versichern Investitionen im Ausland gegen eine ganze Reihe politischer Risiken. Einige ECAs vergeben auch selbst Kredite. Die öffentlich geförderten Exportkredite für Lieferungen oder Leistungen an Entwicklungsländer haben in den letzten Jahren ständig zugenommen. Das Engagement der ECAs belief sich zwischen 1990 und 1996 auf

durchschnittlich 110 Mrd. US\$; damit übertraf es die gesamte bi- und multilaterale Entwicklungshilfe, die im vergangenen Jahrzehnt durchschnittlich 50 Mrd. US\$ betrug. 1996 erreichte das gesamte Engagement der ECAs mit Leistungen an Entwicklungsländer 463 Mrd. US\$. Auch einige multilaterale Finanzinstitutionen, wie die Weltbank und regionale Entwicklungsbanken, haben die Garantieübernahmen für private Investitionen erhöht. Im Jahr 1997 deckte die Weltbank Privatinvestitionen im Wert von 4,5 Mrd. US\$ (Van Voorst, 1998). ECAs bieten einen starken Anreiz für Unternehmen, ihre Exporte zu maximieren, weil

sie erwarten können, im Fall eines gescheiterten Geschäfts, wenn ihre Geschäftspartner nicht zahlen können, „herausgehauen“ zu werden (bail out). In diesen Fällen zahlen die ECAs die versicherten Unternehmen auf Kosten der Öffentlichkeit aus und die privaten Forderungen der Unternehmen werden zu staatlichen Forderungen. Da die Regierungen der Empfängerländer normalerweise Gegengarantien übernehmen, verwandeln sich im Schadensfall die nicht erfüllten Verbindlichkeiten ihrer privaten Firmen in staatliche Verbindlichkeiten, die dann den Schuldenstand des Empfängerlandes erhöhen. Daher erweisen sich öffentlich garantierte Exportkredite als ein wichtiger Faktor bei der Entstehung von Schulden. ECAs sind sogar die größten offiziellen Gläubiger der Entwicklungsländer. Im Jahr 1996 beliefen sich die auf Exportkredite zurückgehenden Schulden auf 24% der Gesamtverschuldung der Entwicklungsländer und auf 56% ihrer Schulden gegenüber den öffentlichen Gläubigern, also den Regierungen der Industrieländer. Die auf Exportkredite zurückgehenden Schulden machen daher einen beträchtlichen Teil der umzuschuldenden Verbindlichkeiten aus, über die in wiederkehrenden Runden beim Pariser Club verhandelt wird (ibid.).

Das Kreditengagement der ECAs konzentriert sich auf wenige vornehmlich Mitteleinkommensländer. Im Jahr 1996 vereinigten die vier Hauptempfängerländer Russland, China, Indonesien und Nigeria 40% des Gesamtengagements

Land	Gesamte Auslandsverschuldung in Mrd. US\$, 1996	ECA Kreditengagement in Mrd. US\$, 1996	ECA Kreditengagement der Gesamtschulden in %
RUSSLAND	129	52.9	41%
CHINA	128	44.8	35%
INDONESIEN	120.2	28.2	24%
NIGERIA	34.9	24.8	71%

Quelle: Fried/Soentoro 2000

ments der ECAs auf sich. Wie die folgende Tabelle zeigt, machten Exportkredite in diesen Ländern 24% bis 71% ihrer gesamten Auslandsschulden aus.

Niedrigeinkommensländer wie Gabun, Lesotho, Kongo und Kamerun haben ebenfalls viele exportkreditbezogene Schulden. Da Exportkredite im Vergleich zu anderen öffentlichen Kredithilfen meist mit höheren marktüblichen Zinsen versehen sind, machen sie einen großen Teil der Schuldendienstzahlungen dieser Länder aus. Etwa die Hälfte des gesamten ECA- Engagements floss bisher in die

ECA-Finanzierung in Indonesien

Mithilfe von Exportkreditagenturen stützten ausländische Investoren die 32 Jahre währende Herrschaft des Suharto-Regimes. Dabei kooperierten sie eng mit Unternehmen, die von Mitgliedern der Suharto-Familie betrieben wurden. Im Gegenzug bekamen sie Zugang zu lukrativen Sektoren der indonesischen Wirtschaft. Zudem erhielten sie bei der Vertreibung der lokalen Bevölkerung oder der Unterdrückung von Arbeiterunruhen Unterstützung vom indonesischen Militär. ECAs finanzierten oder garantierten eine Vielzahl ökologisch und sozial schädlicher Investitionen, die zudem aufgrund grassierender Korruption häufig übersteuert waren. Die ECA-finanzierten Projekte konzentrierten sich hauptsächlich in vier Sektoren: Energie, Zellstoff/Papier, Bergbau und Raffinerien. Im Jahr 1995 schnürten hauptsächlich US-amerikanische und japanische ECAs ein Finanzpaket von 2,5 Mrd. US\$ für das Kohlekraftwerk „Paiton I“ in Java, das von einem weiteren 1,7 Mrd. US\$ schweren Paket für das Kraftwerk „Paiton II“ gefolgt wurde. An letzterem beteiligten sich neben der US-amerikanischen Export-Import-Bank die deutsche Exportkreditagentur Hermes, die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die C&L Deutsche Revision. Beide Projekte gelten als unwirtschaftlich, weil der indonesische Energiesektor unter starker Überproduktion leidet. Da die „Paiton“-Aufträge – wie häufig bei privaten Energieinvestitionen – nicht in einem wettbewerblichen Verfahren öffentlich ausgeschrieben wurden, waren sie stark übersteuert. Es wird geschätzt, dass die ECA-finanzierten Projekte um 37% teurer sind als vergleichbare Projekte, die international ausgeschrieben werden. Laut „Corruption Watch Indonesia“ beliefen sich die Aufschläge bei den mit ausländischem Kapital finanzierten Energieübertragungsprojekten auf 400 Mio. US\$. Günstlinge und Verwandte von Suharto waren die Profiteure dieser übersteuerten Geschäfte. Nach dem Fall des Suharto Regimes fürchteten die ECAs große Verluste, weil die indonesische Regierung keine Gegengarantien für ihre Investitionen übernommen hatte. Doch die ECAs zwangen die neue indonesische Regierung, diese Verträge anzuerkennen, trotz der Korruption, die dabei offensichtlich im Spiel gewesen ist. Im Juli 1999 warnten ECA-Repräsentanten die indonesische Regierung, dass die Nichtanerkennung dieser Verträge den Zustrom neuer Direktinvestitionen und die wirtschaftliche Erholung Indonesiens behindern würde.

Der zweitgrößte Sektor ECA-finanzierter Auslandsinvestitionen ist die Papier- und Zellstoffindustrie, die die indonesische Regierung deutlich auszuweiten plant. Die Papierfabriken sind auf die Rodung natürlicher oder von lokalen Gemeinschaften verwalteter Wälder angewiesen und gefährden damit den Lebensunterhalt indigener und anderer Waldwirtschaft betreibender Menschen. In einigen Fällen nutzen sie auch neu angelegte Plantagen. Lokale Gemeinschaften, die gegen die gewaltsame Beschlagnahme von Land, Rodung von Wäldern und Verschmutzung von Flüssen durch Papier- und Zellstofffabriken protestieren, sind wiederholt von Sicherheitskräften bedroht worden. Trotz der anhaltenden Schikanen gegenüber lokalen Gemeinschaften haben mehrere ECAs in Deutschland, Japan und Finnland die Papiermühlen und Zellstoffplantagen finanziert (Fried/Soentoro, 2000: 12).

Unterstützung großer Infrastrukturprojekte, vor allem in Stromerzeugung, Telekommunikation und Transport. Viele dieser Projekte hatten ernste ökologische und soziale Auswirkungen, so z.B. große Staudämme, Kraftwerke, Bergbauvorhaben, Straßen, Ölpipelines, Industrieanlagen und Plantagen. ECAs wird außerdem vorgeworfen, korrupte und repressive Regierungen, wie das Suharto-Regime in Indonesien, unterstützt zu haben.

Aufgrund der zahlreichen schlechten Erfahrungen mit ECA-finanzierten Investitionsprojekten fordern Nichtregierungsorganisationen Reformen der Exportkreditagenturen der OECD Länder. Ihre Vorschläge umfassen u.a.:

- Allgemein verbindliche Umwelt- und Sozialstandards sowie Richtlinien, die nicht schwächer sein sollen als die der Weltbank und des OECD Entwicklungshilfesausschusses (Development Assistance Committee – DAC). Diese Richtlinien müssen im Einklang mit internationalen Verpflichtungen und Übereinkommen stehen, wie z.B. mit den Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation – ILO) oder den Multilateralen Umweltabkommen (Multilateral Environmental Agreements – MEAs).
- Die Aufnahme von menschenrechtlichen Kriterien, die z.B. auf dem UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beruhen.
- Die Aufnahme von Standards und Richtlinien, die die Begünstigung von Korruption durch ECAs beenden (Jakarta Declaration, 2000).

Es ist zweifellos notwendig, diese Standards und Richtlinien in die Arbeit der ECAs zu integrieren, allein um die Qualität großer Investitionsprojekte wie auch der Kreditvergabe zu verbessern. Aber die Anwendung solcher und anderer Standards bei der Legitimitätsprü-

fung von Forderungen im Kontext eines „fairen“ und transparenten Schiedsverfahrens wirft einige Probleme auf. Die größte Schwierigkeit ergibt sich aus der Tatsache, dass eine solche Überprüfung sehr zeitaufwendig ist. Hinzu kommt, dass nicht alle der genannten Standards international anerkannt sind, wie z.B. die Umweltrichtlinien der Weltbank. Andererseits fehlen bei anerkannten Standards häufig die Mittel zu deren Durchsetzung, wie etwa bei den UN-Menschenrechtspakten oder den ILO-Konventionen. Andere Standards und Richtlinien sind wiederum bloße Empfehlungen, die auf Freiwilligkeit beruhen, wie die DAC-Richtlinien für Organisationen der Entwicklungshilfe.

Eines der wenigen Beispiele für Standards, die rechtlich durchsetzbar geworden sind, ist die OECD-Konvention zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im Rahmen internationaler Geschäfte („Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions“), die im Februar 1999 in Kraft trat. Seitdem ist die Bestechung ausländischer Amtsträger zur Erlangung von Staatsaufträgen eine Straftat, die von den Gerichten des exportierenden Landes strafrechtlich verfolgt werden kann. ECAs, die Exportkredite in Deckung nehmen, bei denen die zugrundeliegenden Verträge Bestechungsgelder einschließen, kommen in die Nähe der Komplizenschaft bei einer Straftat (Frisch, 1999). Doch die Entscheidung über die Legitimität bestimmter ECA-garantierter Bankforderungen ist abhängig von Untersuchungsverfahren im Exportland, die üblicherweise eine gewisse Zeit dauern. Zudem ist der Nachweis einer auf Korruption zurückzuführenden Illegitimität von Forderungen von Einzelfallprüfungen abhängig.

3. *Anforderungen an ein FTAP: Wie können Kriterien der Legitimität von Forderungen in das Schiedsverfahren integriert werden?*

Wegen der praktischen Schwierigkeiten, die mit der Legitimitätsprüfung von Forderungen verbunden sind, scheint es nicht ratsam, solche Untersuchungen zur Vorbedingung eines „fairen“ und transparenten Schiedsverfahrens zu machen. Für das vorgeschlagene FTAP-Schiedsgericht wäre es ein kaum zu leistender Aufwand, über die Legitimität einer ganzen Reihe einzelner Forderungen entscheiden zu müssen (jenseits einer rein formalen Zulässigkeitsprüfung), so lange es keine einfach handhabbaren und international anerkannten Kriterien gibt. Dennoch erscheint eine öffentliche Untersuchung der Auslandsschulden im

Hinblick auf die Legitimität von Forderungen, wie sie von dem brasilianischen Tribunal vorgeschlagen wird, als ein wichtiges Element eines alternativen Schiedsverfahrens. Die öffentliche Debatte über bestimmte umstrittene Kreditpakete wie auch die Enthüllung von leichtfertiger Kreditvergabe und Korruption könnten zu einer strikteren Überwachung großer Infrastrukturprojekte sowie zur Entwicklung international bindender Standards für Kreditverträge beitragen. Ergebnisse oder Empfehlungen derartiger öffentlicher Untersuchungen sollten einem FTAP-Schiedsgericht vorgelegt werden, das verpflichtet werden könnte, die Ergebnisse dieser Untersuchungen zu berücksichtigen. Zusätzlich könnte das Schiedsgericht verpflichtet werden, Entscheidungen zu rechtfertigen, die den vorgebrachten Empfehlungen entgegen stehen.

II.4 Die Grundbedürfnisse vor den Schuldendienst stellen

von Philipp Hersel¹⁷

Wie schon im Teil I umrissen wurde, spielen die Grundbedürfnisse eine zentrale Rolle bei der Bemessung des Schuldenerlasses, der nötig ist, um die Krisen in den jeweiligen Ländern zu überwinden. Demzufolge werden Schuldenkrisen hier ausdrücklich als eine der zentralen Ursachen für die anhaltende Krise der sozialen Entwicklung in den Schuldnerländern angesehen. Die Hauptaussage unseres FTAP-Vorschlags lautet: Die Befriedigung der menschlichen Grundbedürfnisse muss eindeutig Vorrang vor den Ansprüchen der Gläubiger haben, und Schulden dürfen nicht beglichen werden, solange dies die Erfüllung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung in den Schuldnerländern aufs Spiel setzt. Was auf den ersten Blick sehr einfach klingt, führt jedoch zu zwei heiklen Fragen: Erstens: Wie soll man Grundbedürfnisse definieren? Und zweitens: Wie soll man entscheiden, ob der Schuldendienst die Erfüllung der Grundbedürfnisse beeinträchtigt? Das folgende Kapitel will ein paar Antworten geben, wie man diese Fragen angehen kann. Geht man das Thema der Grundbedürfnisse an, kann man sich auf verschiedene Diskussionen und Ideen beziehen. Wir können das Thema hier nur aus einigen Blickwinkeln betrachten, nämlich vor allem aus der Sichtweise der Menschenrechte, der Grundbedürfnisstrategie der 1970er Jahre und des jüngeren Fokus auf Armutsbekämpfung im Rahmen der „Internationalen Entwicklungsziele“.

1. Grundbedürfnisse, Menschenrechte und Entwicklung

Bevor wir fortfahren, müssen einige Einschränkungen gemacht werden. Auch wenn sich dieses Kapitel auf soziale Menschenrechte und Grundbedürfnisse konzentriert, so heißt dies nicht, dass das grundlegende Ziel sozialer Entwicklung nur durch die Befriedigung der Grundbedürfnisse der Menschen in den Schuldnerländern schon erreicht wäre. Im Gegenteil, Entwicklung ist ein viel umfassenderes Ziel und ein viel komplexerer Prozess, als dass die Erfüllung der grundlegendsten menschlichen Bedürfnisse eine hinreichende Bedingung wäre. Genauso wenig sind die bloße Streichung der Schulden oder das vorübergehende Aussetzen der Rückzahlungen eine Garantie für die Erfüllung der Grundbedürfnisse oder gar großer Entwicklungsfortschritte. Ein FTAP, das auf die Sicherstellung der

menschlichen Grundbedürfnisse ausgerichtet ist, darf nicht als Wunderwaffe gegen alle Missstände fehlinterpretiert werden, und es kann einen breiteren Entwicklungsprozess im wirtschaftlichen, politischen und sozialen Sinn nicht ersetzen.

Ein FTAP kann nur ein Instrument zur Umverteilung bereits bestehender Ressourcen sein, es schafft keine zusätzlichen Geldquellen, d.h. ein FTAP kann bestenfalls sicherstellen, dass bereits existierende finanzielle Mittel eher für die Erfüllung der Grundbedürfnisse als zur Bedienung der Schulden genutzt werden. Besteht ein grundsätzlicher Mangel an finanziellen Ressourcen sowohl für Grunderfordernisse als auch für die Schuldentilgung, kann ein FTAP diese Lücken nicht füllen. Deshalb steht es Forderungen nach Reparationen, grundlegender Umverteilung des Reichtums von Norden nach Süden, einer neuen Ära der Entwicklungszusammenarbeit oder irgendwelchen anderen Forderungen nicht im Wege. Diese bleiben von einem FTAP völlig unberührt.

Trotz allem kann ein FTAP indirekt dabei helfen, neue Ressourcen zu erschließen. Wird ein Schuldenproblem von einem FTAP dauerhaft gelöst, so kann diese Lösung einer tatsächlichen Krise dazu beitragen, neue wirtschaftliche Aktivität freizusetzen. Es unterstützt den Wiederaufbau eines nationalen Bank- und Kreditsystems und hilft so bei der Finanzierung inländischer Investitionen, vorzugsweise in kleinen und mittleren Unternehmen. Auch für ausländische Direktinvestoren und Kreditinstitute schafft ein FTAP ein sichereres wirtschaftliches und finanzielles Umfeld. Jedoch müssen ausländische Kapitalzuflüsse sorgfältig reguliert werden, um eine weitere Schuldenkrise in Zukunft zu vermeiden.

Schließlich gibt es noch einen weiteren möglichen Nebeneffekt eines FTAPs, den man nicht unterschätzen darf. Wie schon in Teil I betont, hängt das Ergebnis eines FTAPs sehr stark von der Beteiligung und der Kraft der Zivilgesellschaft im Schuldnerland ab. Ohne intensive öffentliche Beobachtung und Überwachung des Schiedsverfahrens könnten die Ergebnisse im Bezug auf die für Grundbedürfnisse freigesetzten Finanzmittel sehr mager ausfallen. Bedenkt man andererseits die entsprechenden Anreize zur Beteiligung, kann ein FTAP wesentlich zur Demokratisierung im Schuldnerland beitragen. So kann es z.B. Selbstorganisationsprozesse in der Zivilgesellschaft zu wirtschaftspolitischen Themen anstoßen oder befördern

¹⁷ Dieses Kapitel stützt sich auf einen von Oscar Ugarteche verfassten Entwurf.

und Anlass für eine Aufarbeitung historischer Fehlentwicklungen sein (für Details siehe Kapitel II.5).

2. Menschenrechte und Grundbedürfnisse

Der folgende Abschnitt beleuchtet das Thema Grundbedürfnissen aus der wohl fundamentalsten Perspektive, nämlich aus Sicht der Menschenrechte. Welche Grundbedürfnisse werden von den Menschenrechten geschützt? Die Grundlage für eine Betrachtung des internationalen Schuldenmanagements aus menschenrechtlicher Sicht ist das Völkerrecht.

Die Überzeugung, dass die Menschenrechte für jedes menschliche Wesen gelten, wurde in verschiedenen Menschenrechtskonventionen ausgedrückt und staatlich akzeptiert. So muss z.B. die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 als universeller Rahmen betrachtet werden, der wegweisende Standards für alle politischen Verfahrensweisen und Verhältnisse auf internationaler Ebene enthält.

In Bezug auf Grundbedürfnisse nennt die Allgemeine Menschenrechtserklärung¹⁸ „das Recht auf soziale Sicherheit“ (Artikel 22), „das Recht auf Arbeit“ (Artikel 23), „das Recht auf einen für die Gesundheit und das Wohlergehen von sich und seiner Familie angemessenen Lebensstandard, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung, Wohnung, ärztlicher Versorgung und notwendiger sozialer Leistungen“ (Artikel 25) und „das Recht auf Bildung“ (Artikel 26). Schließlich erläutert die Allgemeine Menschenrechtserklärung: „Jedermann hat Recht auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung ausgesprochenen Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können“ (Artikel 28).

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ist jedoch kein völkerrechtlich bindender Vertrag, sondern hat nur einen empfehlenden Status. Allerdings wurde ihr Menschenrechtskatalog in zwei internationale Pakte umgewandelt: den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) und den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt). Beide Pakte sind gültige Völkerrechtsverträge, die 1976 in Kraft traten. Heute sind 145 Staaten Mitglieder des Sozialpaktes und 147 Mitglieder der Zivilpaktes.

Soziale Menschenrechte nach dem Internationalen Pakt für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (Sozialpakt)

Artikel 6

- (1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht auf Arbeit an, welches das Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, umfasst, und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz dieses Rechts.

Artikel 9

Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf soziale Sicherheit an; diese schließt die Sozialversicherung ein.

Artikel 11

- (1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen ...

Artikel 12

- (1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit an.

Artikel 13

- (1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Bildung an. ...
- (2) Die Vertragsstaaten erkennen an, dass im Hinblick auf die volle Verwirklichung dieses Rechts:
 - (a) der Grundschulunterricht für jedermann Pflicht und allen unentgeltlich zugänglich sein muss;
 - (b) die verschiedenen Formen des höheren Schulwesens einschließlich des höheren Fach- und Berufsschulwesens auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, allgemein verfügbar und jedermann zugänglich gemacht werden müssen;
 - (c) der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden muss;
- ...
- (e) die Entwicklung eines Schulsystems auf allen Stufen aktiv voranzutreiben, ein angemessenes Stipendiensystem einzurichten, und die wirtschaftliche Lage der Lehrerschaft fortlaufend zu verbessern ist.

¹⁸ Alle folgenden Auszüge aus völkerrechtlichen Texten sind zitiert nach Bundeszentrale für politische Bildung (1995).

Der Sozialpakt spezifiziert die sozialen Menschenrechte, die bereits in der Menschenrechtserklärung umrissen wurden. *„Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“* (Artikel 2 (1) des Sozialpaktes).

So manche LeserIn mag nun fragen: „Ja und?“ und die Bedeutung eines sozialen Menschenrechtskatalogs bezweifeln, der offensichtlich weder von der Mehrheit der Staaten befolgt wird noch von einem Gericht sanktioniert wird. Es ist natürlich richtig, dass die Einhaltung des Sozialpakts nicht gegenüber einem Staat eingeklagt werden kann, sei er nun Schuldner oder Gläubiger. Selbst wenn er erzwungen werden könnte, so träfe die Verpflichtung doch in erster Linie die Schuldnerländer, da diese in der Umsetzung die wenigsten Fortschritte gemacht haben.

Die Absicht dieses Kapitels ist es jedoch, nach Referenzpunkten für ein Regelwerk des Schuldenmanagements zu suchen, das den Grundbedürfnissen Vorrang vor den Forderungen der Gläubiger einräumt. Folglich darf man nicht unterschätzen, dass der Sozialpakt tatsächliche Rechte festsetzt. Rechte im materiellen Sinne, die nicht von individuellen moralischen oder ethischen Werten herühren (was für ein internationales politisches Regime eine zweifelhafte Grundlage wäre), sondern historisch gewachsene, politische Errungenschaften, deren Einhaltung von Staaten als Völkerrechtssubjekten garantiert wurde. Wie mangelhaft die Realisierung der sozialen Menschenrechte auch immer sein mag, sie sind doch ein unbestreitbares Element des Völkerrechts und ein starkes Argument zugunsten eines FTAP. Das ist umso mehr der Fall als soziale Rechte Anspruchsrechte sind, die die Staaten dazu verpflichten, eine aktive Rolle zu ihrer Durchsetzung zu spielen. Deshalb haben sie einen völlig anderen Charakter als politische und bürgerliche Rechte, die ja – in der Tradition der Rechtsphilosophie – Abwehrrechte sind und daher normalerweise das Individuum vor der Einmischung des Staates schützen¹⁹. Im Hinblick auf internationale Schulden erkennen die sozialen Menschenrechte damit ausdrücklich die Verantwortung und sogar

die Verpflichtung der Schuldnerregierungen an, die Sorge um die sozialen Menschenrechte ihrer Bürgerinnen und Bürger vor die Ansprüche der Gläubiger zu stellen.

3. *Der Sozialpakt: Schuldnerschutz auf internationaler Ebene*

Entwickelte nationale Rechtssysteme kennen das Prinzip des „Schuldnerschutzes“. Einzelpersonen sind gegenüber ihren Gläubigern gesetzlich davor geschützt, dass diese ihre Forderungen eintreiben, wenn dem Schuldner dadurch die Mittel zur Erfüllung seiner Grundbedürfnisse entzogen würden. In der Praxis bedeutet dies die Garantie eines Existenzminimums (z.B. ausreichend Nahrung, Kleidung, Unterkunft), welches nicht durch die Rückzahlung ausstehender Schulden beeinträchtigt werden darf.

In Deutschland zum Beispiel können Gläubiger einem Schuldner nur den Teil seines Einkommens entziehen, der in etwa das Niveau der gesetzlichen Sozialhilfe überschreitet. Artikel 12 des deutschen Bundessozialhilfegesetzes legt fest: *„Der notwendige Lebensunterhalt umfasst besonders Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Heizung und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens. Zu den persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens gehören in vertretbarem Umfange auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben.“*

In einigen Ländern, wie z.B. den USA, ist das Prinzip des Schuldnerschutzes auch ausdrücklich auf öffentliche Körperschaften anwendbar. Kapitel 9 des US-amerikanischen Insolvenzrechts (Titel 11 des Amerikanischen Gesetzbuches) regelt die Schuldenprobleme von Kommunen: wenn eine amerikanische Gemeinde nicht in der Lage ist, ihre Schuldenrückzahlungen zu erfüllen, muss sie versuchen, eine gemeinsame Lösung mit ihren Gläubigern zu finden. Wenn dieser Versuch scheitert oder aufgrund der komplizierten Zusammensetzung der Gläubiger undurchführbar ist, wird der Fall vor Gericht gebracht. Die Gemeinde muss dann einen Zahlungsplan für die Anpassung ihrer Schulden vorlegen, der „recht und billig“ ist (siehe Kapitel 9, Sektion 943, eine genauere Spezifikation von „recht und billig“ findet sich in Sektion 1129 (b)(2)). „Recht und billig“ bezieht sich vor allem auf die gerechte Lastenteilung und Billigkeit unter den Gläubigern, wenn sie Forderungsverluste tragen müssen. Was die Lastenteilung zwischen Schuldnern und Gläubigern betrifft, legt Sektion 903 klar und deutlich fest, dass es Sache des Schuldners ist, die Bedingungen der Restrukturierung vorzuschlagen. Das sichert das

¹⁹ So sichert z.B. das „Recht auf Leben, Freiheit und persönliche Sicherheit“ das Recht des Individuums, in diesen Bereichen vor Eingriffen des Staates geschützt zu sein.

Recht der Gemeinde, nicht ihre eigene Souveränität aufs Spiel setzen zu müssen, um ihre Gläubiger zu befriedigen. Wenn also zum Abschluss eines Insolvenzverfahrens nach Kapitel 9 ein Gericht ein Urteil über den Zahlungsplan fällt, „darf das Gericht sich nicht einmischen in:

- (1) den politischen oder staatlichen Machtbereich des Schuldners;
- (1) das Vermögen oder die Staatseinnahmen des Schuldners; oder
- (1) die Nutzung oder den Besitz des Schuldners von einkommensbringendem Besitz.“

In seinen Anmerkungen zu Sektion 903 verband das amerikanische Repräsentantenhaus diese staatliche Souveränität ausdrücklich mit der Sozialpolitik einer Gemeinde: *„Diese Sektion legt fest, dass sich das Gericht nicht in die Entscheidung einer Gemeinde betreffend Dienstleistungen und Unterstützungen für ihre Bürger einmischen darf“* (House Report No. 95-595 des United States Code Annotated (USCA) 11, Sektion 903).

Offensichtlich hat die Pflicht einer Gemeinde, öffentliche Dienstleistungen zu garantieren und für grundlegende soziale Sicherheit zu sorgen, einen bevorzugten Status vor den Ansprüchen der Gläubiger. Diese gesetzlich verbindliche Regelung zum Schutz der Grundbedürfnisse der Bevölkerung vor der Befriedigung der Gläubiger ist ein klarer Fall von „Schuldnerschutz“ für einen staatlichen, „souveränen“ Schuldner.

Artikel 1 (2) des Sozialpakts kann als Anerkennung des „Schuldnerschutzes“ auf internationaler Ebene angesehen werden:

„Alle Völker können für ihre eigenen Zwecke frei über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel verfügen, unbeschadet aller Verpflichtungen, die aus der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf der Grundlage des gegenseitigen Wohles sowie aus dem Völkerrecht erwachsen. In keinem Fall darf ein Volk seiner eigenen Existenzmittel beraubt werden.“ Offensichtlich genießt das Recht eines Staates „nicht seines Lebensunterhaltes beraubt zu werden“ einen bevorzugten Status vor „Verpflichtungen, die von internationaler wirtschaftlicher Zusammenarbeit herrühren“. Das Prinzip des „Schuldnerschutzes“ lässt sich also auch aus dem bestehenden Völkerrecht eindeutig ableiten.

4. Die Grundbedürfnisstrategie der 1970er Jahre

Was sind nun genau die Grundbedürfnisse, die der „Schuldnerschutz“ garantieren soll? Über die Hinweise aus der Allgemeinen Menschenrechtserklärung und dem Sozialpakt hinaus kann der „Grundbedürfnis-Ansatz“ zusätzliche Einsichten eröffnen. In den 1970er Jahren wurde der Grundbedürfnis-Ansatz zum dominierenden Paradigma in der internationalen Entwicklungsdebatte (für einen Überblick siehe ILO 1977 und World Bank 1980). *„Der Grundbedürfnis-Ansatz in der Entwicklungspolitik macht es sich zur Priorität, die Grundbedürfnisse aller Völker zu befriedigen. Der genaue Inhalt der Grundbedürfnisse wurde zwar unterschiedlich definiert, sie umfassen aber immer die Erfüllung gewisser Ernährungsstandards (Nahrung und Wasser) und die universale Bereitstellung von Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen. Manchmal decken sie auch andere materielle Bedürfnisse ab, wie Unterkunft und Kleidung, einfache Haushaltsgüter, und auch nicht-materielle Dinge wie Beschäftigung, Beteiligung am politischen Leben und politische Freiheit“* (Stewart, 1985: 1).

Paul Streeten fasst zusammen: *„Der Grundbedürfnis-Ansatz befasst sich mit bestimmten Waren und Dienstleistungen, die sich an bestimmte, identifizierte Menschen richten. (...) Der Grundbedürfnis-Ansatz beschreibt auf bemerkenswert detaillierte Weise die menschlichen Bedürfnisse in Bezug auf Gesundheit, Nahrung, Bildung, Wasser, Unterkunft, Transportmöglichkeiten, einfache Haushaltswaren, aber auch bezogen auf nicht-materielle Dinge wie Mitspracherechte, kulturelle Identität und einen gewissen Sinn des Lebens und der Arbeit, die mit den materiellen Bedürfnissen in Wechselwirkung stehen“* (World Bank, 1980: 7).

Grundbedürfnisse können also in mindestens drei Gruppen zusammengefasst werden. Zum einen gibt es Bedürfnisse, die zum unmittelbaren Überleben erfüllt sein müssen (Nahrung, Wasser, Obdach, Kleidung etc.). Zweitens werden grundlegende Dienstleistungen wie Bildung und gesundheitliche Versorgung als Grundbedürfnisse betrachtet. Und drittens bringen Forderungen nach Mitspracherechten und politischer Freiheit ein umfassenderes Konzept menschlicher Grundbedürfnisse zum Ausdruck.

Die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organisation – ILO) (1976) identifiziert ähnliche Gruppen von Grunderfordernissen: *„Erstens beinhalten sie die Mindestanforderungen einer Familie für den pri-*

vaten Verbrauch: angemessene Nahrung, Obdach und Kleidung sind natürlich dabei, genauso wie eine gewisse Haushaltsausstattung und Möbel. Zweitens umfassen sie die essentiellen Dienstleistungen, bereitgestellt für die und von der Gemeinschaft, wie zum Beispiel sauberes Trinkwasser, Sanitäranlagen, öffentliche Verkehrsmittel und Gesundheits- und Bildungseinrichtungen.“ Drittens „impliziert eine grundbedürfnisorientierte Politik die Teilnahme der Bürger an Entscheidungen, die sie selbst betreffen.“ Diese dritte Kategorie schließt auch Fragen der Beschäftigung mit ein.

Die ersten beiden Typen von Grundbedürfnissen werden vor allem dadurch erfüllt, dass persönliche oder staatliche Einnahmen für Konsum oder Investitionen in die Infrastruktur verwandt werden. Nahrung und Kleidung können normalerweise auf dem örtlichen Markt erworben werden (vorausgesetzt, es ist ein Einkommen für Konsum vorhanden), wohingegen für Dinge wie sauberes Wasser, Sanitäranlagen, Bildung und ärztliche Versorgung Investitionen in Wasserversorgungssysteme, Schulen, Lehrer- und Ärzteausbildung usw. benötigt werden. Es ist genau diese Kombination aus Konsum- und Investitionsausgaben, die die Grundbedürfnis-Strategie der 1970er Jahre charakterisierte. Die Rolle des Staates beim Aufbau der für die Erfüllung der Grundbedürfnisse notwendigen Infrastruktur wurde ganz klar anerkannt. „Ein wichtiger Bestandteil dieses Ansatzes ist, dass die Regierungen der Entwicklungsländer den absolut Armen in ihrer Gesellschaft Zugang zu wesentlichen öffentlichen Dienstleistungen, insbesondere zu grundlegender Bildung, elementarer ärztlicher Versorgung und sauberem Wasser verschaffen. Diese fundamentalen Dienste sind – zusammen mit besserer Unterkunft und Nahrung, die durch ein höheres Einkommen bezahlbar werden – der Schlüssel dazu, dass die Armen ihre Grundbedürfnisse selbst befriedigen können“ (McNamara in World Bank, 1980: 3).

Soweit es um materielle Erfordernisse und essentielle Dienstleistungen geht, sind mindestens zwei finanzielle Bedingungen zur Erfüllung der Grundbedürfnisse auszumachen. Man braucht zuerst einmal ein ausreichendes Haushaltseinkommen für den privaten Konsum und zweitens angemessene öffentliche Ausgaben²⁰ für grundlegende Dienstleistungen. Die Bereitstellung von Dienstleis-

tungen ist begrenzt durch den Umfang der laufenden öffentlichen Finanzmitteln und die Menge an öffentlichen Mitteln, die zur Schuldentilgung verwandt werden. Auch die erste Bedingung wird indirekt vom Staat beeinflusst, nämlich durch Besteuerung, Einkommenstransfers und Subventionen. Auf die Konkurrenz zwischen dem Schuldendienst auf der einen Seite und den indirekten staatlichen Einkommensinstrumenten und den direkten Ausgaben für grundlegende öffentliche Dienste auf der anderen Seite werden wir später noch einmal zu sprechen kommen (siehe Abschnitt 6).

Die zwei Arten von Grundbedürfnissen – essentielle Güter und fundamentale Dienstleistungen – entsprechen den beiden Bereichen des „Schuldnerschutzes“, die oben genannt wurden: Erstens den Schutz des Individuums, damit es die notwendigen Güter kaufen kann und zweitens den Schutz der Kommunen, damit sie die Versorgung mit grundlegenden Dienstleistungen aufrechterhalten können.

5. Die Grundbedürfnis-Debatte heute

Seit dem Grundbedürfnis-Ansatz der 1970er Jahre ist viel passiert. Da war z.B. der „offizielle“ Ausbruch der Schuldenkrise 1982. Es gab das Krisenmanagement und die sogenannte „Strukturanpassung“ entsprechend dem „Konsens von Washington“, der auf eine neoliberale, marktorientierte Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik in den Schuldnerländern abzielte. Noch bevor die Grundbedürfnisstrategie ernsthaft umgesetzt werden konnte, wurde sie auch schon vom neoliberalen Paradigma der 1980er Jahre – „mehr Markt, weniger Staat“ – abgelöst.

Wachsende Verpflichtungen zum Schuldendienst senkten die öffentlichen Ausgaben für soziale Basisdienstleistungen, aber auch der Entwicklungsdiskurs an sich nahm einen zunehmend skeptischen Standpunkt gegenüber dem Staat und seinen Möglichkeiten ein, überhaupt effizient Dienstleistungen bereitzustellen. Stattdessen suchten der Mainstream der Ökonomen sowie die internationalen Organisationen wie die Weltbank, der IWF und die regionalen Entwicklungsbanken, ihr Heil in der Privatisierung von vormals öffentlichen Diensten. Von nun an sollten private Unternehmen grundlegende Dienste wie Transport, Wasser- und Energieversorgung und Kommunikationswege zum Marktpreis anbieten.

Im Rückblick wird sehr deutlich, dass die neoliberale Entwicklungsstrategie nicht die versprochenen Resultate brachte. Die durchschnittlichen Wachstumsraten pro Kopf waren, abgesehen von den südostasiatischen Tiger-

²⁰ Ob diese Ausgaben als öffentlicher Konsum oder öffentliche Investitionen angesehen werden, hängt von der Betrachtungsweise ab. Heute würde wohl der Großteil der Wirtschaftswissenschaftler darin übereinstimmen, dass Bildung und Gesundheitsversorgung zentrale Felder öffentlicher Investitionen in, wie sie es nennen, „Humankapital“ sind.

Staaten, in den 1980er und 1990er Jahren nicht höher als im Zeitraum 1970-80 (siehe IMF, 2001). Ebenso wenig wurden die Staatseinnahmen im Sinne der Einkommensverteilung oder des Angebots von Basisdienstleistungen in einer für die Armen vorteilhafteren Weise verteilt. Ganz im Gegenteil, nach einer Expansionsphase in den 1970er Jahren gab es bestenfalls eine Stagnation bei den sozialen Fortschritten oder das Erreichte wurde sogar wieder abgeschafft – wie z.B. der kostenlose Zugang zu schulischer Grundbildung und einem Basisgesundheitsystem.

In den frühen 1990er Jahren begann man, die negativen Auswirkungen der Strukturanpassungsprogramme auf die sozialen Umstände in Entwicklungsländern anzuerkennen. Die Weltbank selbst räumte ein, dass grundlegende soziale Dienstleistungen für das Wachstum unentbehrlich sind und vom Staat bereitgestellt werden müssen, anstatt sie „dem Markt“, also praktisch den Armen selbst zu überlassen (World Bank, 1990). Da diese Schlussfolgerung jedoch nicht von weitreichenden Schuldenreduzierungen, einer Abkehr von den neoliberalen Auflagenprogrammen und einer neuen Aufwertung des Staates begleitet wurde, fehlte es weiterhin an finanziellen Mitteln und politischem Willen, den Grundbedürfnissen Vorrang zu gewähren.

Selbst als Ende der 1990er Jahre wieder Themen wie Ungleichheit und Armut an vorderer Front der Entwicklungsdebatte standen²¹, ging es weniger um ein aktiveres Handeln des Staates zugunsten des sozialen Dienstleistungsbereichs oder im Sinne von Einkommensumverteilung zugunsten der Armen, sondern eher um Veränderungen des makroökonomischen und gesellschaftlichen Rahmens. Deutliche Anzeichen dafür sind Sellsätze wie „making markets work better for poor people“, „helping poor people manage risk“ oder „empowerment“ (World Bank 2000). Kaum jemand wird etwas gegen „empowerment“ haben, aber solche indirekten Instrumente sind, wenn man die Erfüllung von Grundbedürfnissen im Hinterkopf hat, ziemlich vage, und leicht von Bürokratien zu missbrauchen, die die Verantwortung für ihre eigene Untätigkeit und ihr Versagen auf andere abwälzen wollen.

Es war daher eine willkommene Neuigkeit, als die größten im Bereich Entwicklung tätigen Einrichtungen (IWF und Weltbank eingeschlossen) und auch die Geberländer von Entwicklungshilfe in der OECD sich verpflichteten, die Umsetzung der sogenannten „Internationalen Entwicklungsziele“ zu verfolgen. Diese Entwicklungsziele sollen in

Zukunft zur Messung von Erfolgen und Misserfolgen der internationalen Entwicklungsanstrengungen genutzt werden. Sie wurden bei einer Reihe internationaler UN-Konferenzen in den 1990er Jahren festgelegt und behandelten Themen wie nachhaltige Entwicklung, Bevölkerungsentwicklung, Menschenrechte, Frauen, Soziale Entwicklung usw. Im September 2000 wurden sie auf dem Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen als „Millenniums-Entwicklungsziele“ bestätigt.

Ein paar der Entwicklungsziele beziehen sich direkt auf Grundbedürfnisse:

- „Bis zum Jahr 2015 soll es in allen Ländern universale Grundschulausbildung geben.“
- „Die Sterblichkeit von Säuglingen und Kindern unter fünf Jahren soll bis 2015 in allen Entwicklungsländern um zwei Drittel (gemessen am Stand von 1990) reduziert werden.“
- „Bis zum Jahr 2015 soll die Müttersterblichkeit um drei Viertel gesenkt werden.“

Man kann nun zwei Schlussfolgerungen aus diesen Entwicklungszielen ziehen. Zum Einen hat die internationale Gemeinschaft akzeptiert, dass Entwicklungsfortschritte besser durch praktische soziale Indikatoren als durch abstrakte makroökonomische Kategorien wie Wachstum bemessen werden können. Zum Anderen sind die Grundbedürfnisse von ihrer Umsetzung offensichtlich noch sehr weit entfernt, und die internationale Gemeinschaft ist entweder zu anspruchlos, zu desillusioniert oder einfach zu wenig engagiert, um das Schicksal von Milliarden armer Menschen wirklich zu ändern.

Trotzdem könnten die internationalen Entwicklungsziele für unser Anliegen, die Grundbedürfnisse vor Gläubigeransprüchen zu stellen, von Bedeutung sein, denn die Institutionen, die sich auf diese Ziele verpflichtet haben, sind überwiegend selbst Gläubiger.

6. *Wirkt sich Schuldendienst negativ auf die Grundbedürfnisse aus?*

Nachdem wir jetzt klarer überblicken, wie Grundbedürfnisse zu definieren sind, ist im nächsten Schritt herauszufinden, wie stark sich der Schuldendienst auf die Erfüllung der Grundbedürfnisse auswirkt und inwieweit er deswegen reduziert oder ausgesetzt werden sollte. Diese Frage soll hier mit einem Ansatz untersucht werden, der bereits in der Debatte über „Schuldentragfähigkeit“ im Rahmen der HIPC-Initiative (Heavily Indebted Poor Countries) entwickelt wurde. In dieser Debatte geht es darum, wie viel Schulden-

²¹ Siehe z.B. Kanbur/Lustig 1999, World Bank 2000, Camdessus 2000.

dienst tragbar ist. Der IWF und die Weltbank haben eine rein makroökonomische Sichtweise von Schuldentragfähigkeit und definieren jede Schuldensituation als tragbar, wenn die Schuldendienstquote (Schuldendienstzahlungen zu Exporteinnahmen) und die Schuldenquote (Schuldenstand zu Exporteinnahmen) Grenzwerte von 15 bzw. 150 Prozent nicht überschreiten.²²

Einige Wissenschaftler und NGOs lehnen diese Definition ab und fokussieren stattdessen auf die sozialen Kosten des Schuldendienstes und unterstützen damit die Hauptmaxime eines FTAP: Schuldendienst kann nur dann tragbar sein, wenn er sich nicht negativ auf die Erfüllung der Grundbedürfnisse auswirkt. Mit anderen Worten: die Erfüllung von Grundbedürfnissen muss Vorrang haben vor dem Schuldendienst. Aber wie soll man das messen?

Es ist sicherlich falsch zu sagen, dass nach der Erfüllung der Grundbedürfnisse durch Einkommensinstrumente und öffentliche Dienstleistungen der Rest des Staatsbudgets für den Schuldendienst ausgegeben werden kann. Natürlich sind andere öffentliche Ausgaben ebenfalls notwendig: allgemeine Verwaltung, Aufrechterhaltung eines Justizsystems, Polizei, Verteidigung, Umweltschutz, sonstige öffentliche Dienste und Infrastrukturinvestitionen über die Grundbedürfnisse hinaus etc.

Der generelle Ansatz ist daher folgender:

1. Das Ziel der Grundbedürfniserfüllung wird transformiert in eine Berechnung der notwendigen Ausgaben oder ein relatives Ausgabenziel [Ausgaben für Grundbedürfnisse].
2. Es liegen Annahmen oder Berechnungen über andere notwendige öffentliche Ausgaben vor [andere öffentliche Ausgaben].
3. Es gibt Berechnungen, was sinnvolle Einnahmen für den Staatshaushalt sein könnten [Staatseinnahmen].
4. a) Die Ausgaben von 1. und 2. werden von 3. abgezogen, und das verbleibende öffentliche Budget steht für den Schuldendienst zur Verfügung.
b) Die Ausgaben von 1. werden von 3. abgezogen, und ein bestimmter Anteil des verbleibenden Budgets steht für den Schuldendienst zur Verfügung [verfügbarer Schuldendienst].

Diese Berechnungen haben zwar diverse Schwächen, aber sie liefern länderspezifische Resultate und bieten daher die notwendige Flexibilität. Sie können als Basis sowohl

für den Verfahrensablauf als auch für die Forderungen und Erwartungen dienen, die in einem FTAP vorgetragen werden.

Es gibt einige Referenzpunkte für die Ermittlung der Ausgabenziele für Grundbedürfnisse. Zuerst sollte die Schuldnerregierung zur Bemessung des notwendigen Schuldenerlasses während eines FTAPs einen Haushaltsplan für ihre zukünftigen Ausgaben für Grundbedürfnisse und andere öffentliche Aufgaben vorlegen. Da das Verfahren des Schiedsgerichts öffentlich ist, unterliegt dieser Haushaltsplan der Prüfung und Kritik durch die Öffentlichkeit. Sind Organisationen der Zivilgesellschaft der Meinung, dass der Haushaltsplan nicht die nötigen Ressourcen für die Grundbedürfnisse bereitstellt, können sie dies vor der FTAP-Jury vortragen und alternative Haushaltspläne vorschlagen.

Addison (1996) schlägt das folgende Verfahren zur Ermittlung von Ausgabenzielen für die „menschliche Entwicklung“ („human development“) vor:

1. Festlegung spezifischer Ziele zur Erreichung von Schlüsselindikatoren für die menschliche Entwicklung (z.B. Reduzierung der Kindersterblichkeitsrate um die Hälfte in fünf Jahren)
2. Berechnung der Kosten, die mit dem Ausbau der dem Ziel entsprechenden öffentlichen Dienstleistungen verbunden sind (in diesem Fall zusätzliche Ressourcen für grundlegende Gesundheitsdienste und geplante Ernährungsprogramme für Kinder und Frauen)
3. Bewertung der verfügbaren Ressourcen in den entsprechenden Haushaltskapiteln (Gesundheit, Ernährungsprogramme) und Bewertung des Spielraums für eine Umverteilung innerhalb dieser Kapitel (z.B. von High-Tech-Medizin auf Basisgesundheitsdienste)
4. Bewertung des Spielraums für eine Umverteilung innerhalb des Gesamtbudgets (z.B. von Verteidigung auf Gesundheit)
5. Zusammenfassung aller Berechnungen für die verschiedenen Ziele menschlicher Entwicklung zu einem Sozialausgabenplan, Kombination mit dem Ausgabenplan für andere öffentliche Ausgaben (Verwaltung, Infrastruktur, Dienste etc.) und Feststellung der Differenz zwischen diesem kombinierten Ausgabenplan und den für die Zukunft vorhergesagten Einnahmen. Nur wenn die projizierten Einnahmen die Ausgaben übersteigen, kann der verbleibende Rest für den Schuldendienst verwendet werden.

Addisons Vorschlag wäre sogar noch praktischer für unsere Frage, wenn er seine Ausgabenziele nur auf Grundbedürfnisse fokussiert hätte, statt die Gesamtheit der

²² Für eine Kritik der makroökonomischen Analyse dieser Definition siehe Hersel (1998).

„menschlichen Entwicklung“ zu betrachten. Dies lässt sich aber leicht erreichen, wenn man den Ansatz von Addison mit einigen Ergebnissen und Vorschlägen von Northover/Joyner/Woodward (1998) kombiniert. In einem Paper für die Aid and Development Agency der katholischen Kirche in England und Wales (CAFOD) schlugen die Autoren Northover, Joyner und Woodward einige generelle Regeln zur Berechnung plausibler Staatseinnahmen und der für grundlegende Gesundheitsdienste und Grundschulen nötigen Ausgaben vor. Sie rechnen aus, dass die Staatseinnahmen sinnvollerweise bis zu 25 Prozent des BIP betragen können (ein imaginärer Durchschnittssteuersatz von 25 Prozent auf jedes Einkommen), und stellen sämtliche Einkommen unterhalb der absoluten Armutsgrenze von 1 US\$ pro Tag pro Person (gemessen in der Kaufkraft von 1985) steuerfrei.

Ausgehend von Schätzungen der Weltbank nehmen sie außerdem Kosten von 16 US\$ Basisgesundheitsdienste und 12 US\$ für Grundschulbildung pro Person pro Jahr an. Laut Northover/Joyner/Woodward (1998) sollten dann nur 20 Prozent der verbleibenden Einnahmen (Staatseinnahmen minus Ausgaben für die Grundbedürfnisse Gesundheit und Bildung) für den Schuldendienst ausgegeben werden. Sie verwendeten ihr Modell zur Analyse der Situation von Äthiopien, Tansania und Sambia und kamen zu dem Schluss, dass die ersten beiden Länder nicht in der Lage seien, irgendwelche Schulden zu bedienen (d.h. einen totalen Schuldenerlass benötigten) und dass Sambia viermal mehr Schuldenerlass brauchen würde, als ihm im Rahmen der damaligen HIPC-Initiative (HIPC-I²³) gewährt werden sollte.

Hanlon (1998) wendete das Modell von Northover/Joyner/Woodward (1998) auf die gesamte Gruppe von vierzig HIPC-Ländern an und kam zu dem Schluss, dass die Einnahmen von zehn Ländern ungenügend seien, um auch nur die für grundlegende Gesundheitsdienste und Grundschulen nötigen 28 US\$ pro Kopf im Jahr auszugeben, geschweige denn irgendwelche Schulden zu bedienen. Folglich würden diese zehn Länder einen 100-prozentigen Schuldenerlass brauchen. Im Durchschnitt hätten die vierzig Länder nur ein Drittel des Schuldendienstes leisten können, wie er unter HIPC-I vorgesehen war. Hanlon verglich diese Ergebnisse mit zwei anderen Methoden zur Berechnung notwendiger öffentlicher Ausgaben, die das

Berechnung der öffentlichen Ausgaben für Grundbedürfnisse und der verbleibenden Ressourcen für den Schuldendienst

Zu steuernder Teil des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bzw. Einnahmehasis des Staates:

- 25 Prozent des BIP abzüglich der nicht steuerpflichtigen Einkommen unterhalb der absoluten Armutsgrenze (1 US\$ pro Einwohner/Kaufkraftparität in US-Preisen von 1985) [Northover/Joyner/Woodward (1998)]

Soziale Ausgabenziele zur Erfüllung der Grundbedürfnisse:

- 16 US\$ und 12 US\$ pro Person pro Jahr für grundlegende Gesundheitsdienste und Grundschulen [Northover/Joyner/Woodward 1998]
- 4 Prozent des BIP für Erziehung und Gesundheit, um die Mütter- und Kindersterblichkeit so zu verringern, dass das internationale Entwicklungsziel (die Sterblichkeitsrate der Mütter bis 2015 um drei Viertel zu reduzieren) erfüllt wird [UNDP 1996]
- 5 Prozent des BIP für Bildung (vor allem in der Grund- und Sekundarstufe) und 3 Prozent des BIP für das öffentliche Gesundheitswesen [Sachs 1998]

Andere öffentliche Ausgaben und Schuldendienst:

- bis zu 20 Prozent der verbleibenden Einnahmen (Einnahmehasis minus Ausgabenziele für Grundbedürfnisse Gesundheit und Bildung) für Schuldendienst, der Rest für andere öffentliche Ausgaben [Northover/Joyner/Woodward 1998]
- mindestens 10 Prozent des BIP für andere, nicht-grundbedürfnisorientierte öffentliche Ausgaben (öffentliche Verwaltung: 2 Prozent; Polizei und Verteidigung: 3 Prozent; Ausgaben für die Infrastruktur: mindestens 5 Prozent des BIP), verbleibende Einnahmen stehen für den Schuldendienst zur Verfügung [Sachs 1998]

UN-Entwicklungsprogramm UNDP vorgestellt hatte (UNDP 1996,1997). Er nimmt zunächst ausgehend von Berechnungen im Human Development Report von 1996 (UNDP 1996: 113) an, dass Mehrausgaben von 4 Prozent des BIP notwendig wären, um die Mütter- und Kindersterblichkeit so zu reduzieren, dass das entsprechende internationale Entwicklungsziel erfüllt würde. Zweitens verwendet Hanlon eine Berechnung aus dem Human Development Report 1997 (UNDP, 1997: 47, 112), die besagt, dass für die 1,3 Milliarden Menschen, die in absoluter Armut leben, pro Jahr 80 Milliarden US\$ zusätzlich ausgegeben werden müssen. „Das sind 62 US\$ pro

²³ HIPC-I hätte einen geringeren Schuldenerlass als die schließlich vereinbarte HIPC-II-Initiative bewirkt, da der IWF und die Weltbank bis 1999 noch höhere Verschuldungsindikatoren als die genannten 15 bzw. 150 Prozent als tragbar ansahen.

Person pro Jahr, die für jeden Menschen mit einem Einkommen von unter 1 US\$ pro Tag mehr ausgegeben werden müssen“ (Hanlon, 1998: 4). Durch Berechnung dieser beiden alternativen Modelle kommt er zu dem Ergebnis, dass sogar noch mehr Länder nicht die notwendigen inländischen Ressourcen haben, um überhaupt Schuldendienst zu leisten, und dass ein Schuldenerlass von bis zu 100 Prozent für viele Schuldnerländern unverzichtbar ist.

Hanlon verweist auch auf einige interessante Budgetbetrachtungen anderer Autoren. Jeffrey Sachs (1998: 53) z.B. schätzt, dass „ein gut aufgestellter Haushalt laufende Ausgaben für Erziehung (vor allem in der Grund- und Sekundarstufe) von etwa 4 Prozent des BIP; Ausgaben für das öffentliche Gesundheitswesen von etwa 3 Prozent des BIP; Kosten für die öffentliche Verwaltung von 2 Prozent des BIP sowie Kosten für Polizei und Verteidigung von etwa 3 Prozent des BIP enthalten dürfte. Die Ausgaben für die Infrastruktur betragen sicherlich mindestens 5 Prozent des BIP, selbst wenn die Regierung die Finanzierung der Infrastruktur zu einem großen Teil dem privaten Sektor überlässt (z.B. für Stromversorgung, Telekommunikation und Häfen) und ihre Aufmerksamkeit auf Objekte richtet (z.B. Straßen im ländlichen Bereich), die viel schwerer durch den Markt zu finanzieren sind. Die Gesamtausgaben in diesem Modellfall betragen 18 Prozent des BIP. Offensichtlich gibt es effektiv keinen Spielraum für Schuldendienst, ebenso wenig wie für Subventionen für Haushalte und Firmen oder Einkommenstransferprogramme außerhalb der Bereiche Gesundheit und Erziehung.“

Die Anwendung dieser diversen Schätzungen auf eine Gruppe von 81 Entwicklungsländern²⁴ ergibt bemerkenswerte Ergebnisse (siehe nebenstehende Tabelle): Auf der Basis der von Northover/Joyner/Woodward vorgeschla-

Notwendige Reduzierungen des Schuldendienstes (in Prozent)

Land	Northover et al.	Hanlon	Sachs
ÄGYPTEN			
ALGERIEN	62%	4%	61%
ANGOLA	93%	100%	100%
ARGENTINIEN ²⁵	35%		19%
ÄTHIOPIEN	100%	100%	100%
BANGLADESCH		100%	100%
BENIN	78%	100%	100%
BOLIVIEN	40%		81%
BOTSWANA			
BRASILien	26%		18%
BURKINA FASO	100%	100%	100%
BURUNDI	100%	100%	100%
CHILE	26%		12%
CHINA, VOLKSREP.			
COSTA RICA			
DOMINIKANISCHE REPUBLIK			
ECUADOR	58%	3%	75%
ELFENBEINKÜSTE	80%	81%	100%
EL SALVADOR			
ERITREA	100%	100%	100%
GABUN	36%		35%
GAMBIA	75%	100%	100%
GHANA	73%	94%	100%
GUATEMALA			
GUINEA	45%	52%	100%
GUINEA-BISSAU	100%	100%	100%
HAITI		91%	100%
HONDURAS	68%	44%	90%
INDIEN	15%	18%	70%
INDONESIEN	86%	81%	91%
IRAN, I.R.			
JAMAICA	46%		60%
JEMEN, REPUBLIK	100%	100%	100%
JORDANIEN	65%	14%	69%
KAMBODSCHA		100%	100%
KAMERUN	64%	81%	100%
KENIA	87%	100%	100%
KOLUMBIEN	7%		2%
KONGO, REPUBLIK	100%	100%	100%
LAOS, DEM. VOLKSREP.	71%	100%	100%
LESOTHO	57%	61%	79%
MADAGASKAR	100%	100%	100%
MALAWI	100%	100%	100%
MALAYSIA	48%		40%
MALI	100%	100%	100%
MAROKKO	52%		63%
MAURETANIEN	85%	100%	100%



²⁴ Eine Gruppe von 81 Entwicklungsländern, für die die Datenbanken des World Economic Outlook (IMF 2001), der World Development Indicators (World Bank 2001) und von Global Development Finance (World Bank 2000a) die nötigen Daten liefern. Die Länder sind: Ägypten, Algerien, Angola, Argentinien, Äthiopien, Bangladesch, Benin, Bolivien, Botswana, Brasilien, Burkina Faso, Burundi, Chile, Volksrepublik China, Costa Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, Elfenbeinküste, El Salvador, Eritrea, Gabun, Gambia, Ghana, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Honduras, Indien, Indonesien, I. R. Iran, Jamaika, Jemen, Jordanien, Kambodscha, Kamerun, Kenia, Kolumbien, Republik Kongo, Demokratische Volksrepublik Laos, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Malaysia, Mali, Marokko, Mauretanien, Mauritius, Mexiko, Mosambik, Nepal, Nicaragua, Niger, Nigeria, Pakistan, Panama, Papua Neuguinea, Paraguay, Peru, Philippinen, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Sri Lanka, Südafrika, Arabische Republik Syrien, Tansania, Thailand, Togo, Trinidad und Tobago, Tschad, Tunesien, Türkei, Uganda, Uruguay, Venezuela, Vietnam, Republik Sambia, Simbabwe, Zentralafrikanische Republik.

²⁵ Da Argentinien momentan ein sehr dringender Fall ist, sind vielleicht noch einige aktuelle Überlegungen angebracht. Unter Berücksichtigung des Rückgangs des BIPs in Argentinien von rund 23 Prozent seit 1998 (IMF, 2002) und in Anbetracht des zusätzlichen Kaufkraftverlusts der argentinischen Bevölkerung durch die Pesoabwertung (70 Prozent seit Januar 2002) von ca. 35 Prozent lägen die entsprechenden Zahlen für notwendige Reduzierungen des Schuldendienstes bei 53 Prozent (Northover et al.), 0 Prozent (Hanlon) und 50 Prozent (Sachs).

Notwendige Reduzierungen des Schuldendienstes (in Prozent)

Land	Northover et al.	Hanlon	Sachs
MAURITIUS	40%		28%
MEXIKO	35%		23%
MOSAMBIK	100%	100%	100%
NEPAL	88%	100%	100%
NICARAGUA	80%	84%	97%
NIGER	100%	100%	100%
NIGERIA	100%	100%	100%
PAKISTAN	50%	67%	100%
PANAMA	47%		45%
PAPUA NEUGUINEA	35%		80%
PARAGUAY			
PERU	4%		9%
PHILIPPINEN	54%		55%
RUANDA	100%	100%	100%
SENEGAL	72%	100%	100%
SIERRA LEONE	100%	100%	100%
SRI LANKA			3%
SÜDAFRIKA			
SYRIEN, ARAB. REPUBLIK			
TANSANIA	100%	100%	100%
THAILAND	64%	6%	60%
TOGO	57%	100%	100%
TRINIDAD UND TOBAGO	11%		
TSCHAD	100%	100%	100%
TUNESIEN	40%		35%
TÜRKEI	33%		26%
UGANDA	61%	100%	100%
URUGUAY	9%		
VENEZUELA	29%		27%
VIETNAM	51%	100%	100%
SAMBIA	100%	100%	100%
SIMBABWE	80%	69%	87%
ZENTRALAFRIKANISCHE REPUBLIK	78%	100%	100%
Gesamtzahl der Länder mit reduziertem Schuldendienst	65	48	67
Gesamtzahl der Länder mit um mehr als 50 Prozent reduziertem Schuldendienst	44	42	53
Gesamtzahl der Länder mit um 100 Prozent reduziertem Schuldendienst	18	32	38

(Berechnungsverfahren: siehe Seite 56)

genen Einnahmehasis und unter Verwendung der Schätzungen von Northover/Joyner/Woodward (erste Spalte), Hanlon (zweite Spalte) und Sachs (dritte Spalte) für das Jahr 1998 sehen wir, dass 48 bis 67 Länder einen Schuldenerlass brauchen würden. Davon brauchen 42 bis 53 Länder einen Schuldenerlass von 50 Prozent und mehr, einschließlich jener 18 bis 38 Länder, die eine totale Schuldentilgung brauchen (Berechnungsmethoden am Ende des Kapitels S. 56). Die obige Tabelle sagt uns mindestens zwei Dinge:

- Erstens kommen alle drei grundbedürfnisorientierten Berechnungsmodelle zu dem Ergebnis, dass ein signifikant höherer Schuldenerlass nötig ist, als ihn irgendein Programm des gegenwärtigen Schuldenmanagements vorsieht.
- Zweitens wirken sich die jeweils angewandten Kriterien für die Definition der notwendigen Ausgaben für Grundbedürfnisse massiv auf die Höhe des notwendigen Schuldenerlasses aus. Auch wenn allgemeine Regeln für die Definition der Ausgaben für Grundbedürfnisse höchst willkommen wären, so können natürlich geeignete Budgetpläne nur in einem konkreten FTAP entwickelt werden.

Bei der Interpretation dieser Ergebnisse im Hinblick auf unseren Grundbedürfnisansatz muss man sich darüber klar sein, dass die obigen Berechnungen nur die notwendigen öffentlichen Ausgaben für Gesundheit und Erziehung enthalten. Andere Grundbedürfnisse, wie etwa Ernährungsprogramme, Unterkunft, öffentlicher Verkehr, elementare Haushaltsgeräte etc., sind nicht berücksichtigt, vor allem weil es kaum Schätzungen gibt, welcher Betrag für notwendige Einkommenstransfers oder Zuschüsse für die Armen nötig wäre, um sie zu erfüllen. Außerdem wurde bei der Berechnung der notwendigen Schuldendienstreduzierungen nicht die unumgängliche volkswirtschaftliche Bedingung berücksichtigt, dass der Schuldendienst in Devisen bezahlt werden muss. Die Methode zur Berechnung der erzielbaren Einnahmen des Staates beruht ferner auf der Annahme, dass Menschen mit hohen Einkommen tatsächlich 25 Prozent Einkommenssteuer zahlen. Natürlich ist es mehr als fair zu erwarten, dass die reichen Bewohner von Schuldnerländern ihren Beitrag leisten, um die Grundbedürfnisse der Armen zu erfüllen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass vor allem in lateinamerikanischen Ländern mit mittleren Einkommen, wie etwa Brasilien und (vor einiger Zeit) Argentinien, die Reichen viele Möglichkeiten gefunden haben, ihre Steuerpflichten zu umgehen. Ein erfolgreiches FTAP darf daher die Frage der Einkommens- und Vermögensverteilung innerhalb der Schuldnerländer nicht ignorieren. Um so dringlicher ist der Ruf nach einem starken öffentlichen Monitoring von FTAPs, um zu verhindern, dass Schuldnerregierungen neu erhaltene Ressourcen aus dem Schuldenerlass zum zusätzlichen Wohl der Reichen in ihren Ländern verwenden.

7. *Anforderungen an ein FTAP, das die Grundbedürfnisse vor den Schuldendienst stellt*

Wenn ein faires und transparentes Schiedsverfahren als Rahmen für die nachhaltige Lösung eines Schuldenproblems dienen soll, muss ein FTAP auf dem Prinzip basieren, dass die Erfüllung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung der Schuldnerländer Priorität hat vor den Ansprüchen der Gläubiger. In der Praxis bedeutet das, dass Schuldnerländer ihre öffentlichen Aufgaben auf Ausgaben für Grundbedürfnisse fokussieren müssen, bevor sie Geld für den Schuldendienst ausgeben.

Durch die Fokussierung auf Grundbedürfnisse kann ein FTAP dazu dienen, die Verschuldung als strukturelle Entwicklungsblockade zu überwinden. Er kann jedoch keine Antwort auf alle Entwicklungsprobleme sein und muss daher in eine Gesamtentwicklungsstrategie integriert werden.

Eine Grundbedürfnis-Strategie scheint zwar politisch schwer zu realisieren; es existiert jedoch bereits ein umfangreicher Fundus an Überlegungen und Literatur, der sich mit Grundbedürfnissen beschäftigt und das Fundament dieses Ansatzes untersucht. Außerdem gibt es einen beeindruckenden Grundkonsens darüber, was zu den Grundbedürfnissen gehört:

- Materielle Bedürfnisse: ausreichende Ernährung und Zugang zu sauberem Trinkwasser, Unterkunft, Bekleidung und unverzichtbare Haushaltsutensilien.
- Immaterielle Grundbedürfnisse: Bildung (mindestens Grund- und Sekundarunterricht), Basisgesundheitsdienste, essenzielle Beförderungsmöglichkeiten.

Außerdem besteht Konsens darüber, dass diese Grundbedürfnisse nur erfüllt werden können durch:

- die Schaffung von wenigstens einem Mindesteinkommen für alle Menschen und
- die Erbringung grundlegender sozialer Dienstleistungen durch den Staat.

Ausgehend von der Forderung, dass FTAPs zur allgemeinen internationalen Regelung für das Management von Schuldenproblemen werden sollen, ist es wichtig festzustellen, dass Grundbedürfnisse mehr sind als nur intuitive Notwendigkeiten. Sie sind effektive Ansprüche, die jedem Menschen laut internationalem Recht zustehen. Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) erkennt an, dass die erwähnten Grundbedürfnisse unbestreitbare soziale Rechte des

Individuums sind, und ruft gleichzeitig die internationale Gemeinschaft der Staaten auf, eine aktive Rolle zu spielen, um diese Grundbedürfnisse zu befriedigen. Das Völkerrecht schützt diese Grundbedürfnisse als effektive Ansprüche und gibt ihnen klare Priorität gegenüber Verpflichtungen, die eine Gemeinschaft oder ein Staat gegenüber seinen internationalen Partnern haben kann. Das internationale Recht akzeptiert also das Prinzip des Schuldnerschutzes, das in nationalen Insolvenzverfahren üblich ist.

In Kombination mit einer sinnvollen Berechnung der Staatseinnahmen helfen diese Festlegungen zu bewerten, welcher Anteil des öffentlichen Haushalts ohne negative Auswirkungen auf die Grundbedürfnisse für den Schuldendienst verwendet werden kann.

Alle gut gemeinten Hinweise auf internationales Recht, Menschenrechte und Ansprüche bleiben jedoch wirkungslos, solange die Subjekte dieser Ansprüche und Rechte – die Menschen in den Schuldnerländern – diese Rechte nicht für sich selber einfordern und den politischen Druck ausüben können, um sie in die Realität umzusetzen. Für die Praxis eines FTAP bedeutet das, dass die Abläufe und Ergebnisse transparent und öffentlich nachprüfbar sein müssen und die Zivilgesellschaft daran beteiligt sein muss. Ohne diesen Druck und die sorgfältige Prüfung durch die Öffentlichkeit besteht ein großes Risiko, dass die Schuldenreduzierungen nicht ausreichen und der Erlös vielleicht nicht genutzt wird, um die Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu erfüllen. Das nächste Kapitel beschäftigt sich damit, welche Form diese Teilhabe und Partizipation annehmen könnte, und berichtet von früheren Erfahrungen.

Anhang: Berechnungsmethoden

Zahlen und Quellen:

- BIP pro Kopf: BIP pro Kopf von 1998 in US\$ (IMF World Economic Outlook 2001)
- Absolute Armutsgrenze: 1 US\$ pro Kopf pro Tag in Kaufkraft von 1985
- Kaufkraftparität: Kaufkraftparität von einem US\$ im jeweiligen Land 1999 (auf der Basis der World Bank World Development Indicators 2001)
- Inflation: Einbeziehung der Inflation bei der absoluten Armutsgrenze: 1 US\$ 1985 = 1,5 US\$ 1998 (auf der Basis von IMF World Economic Outlook 2001)
- Steuerbasis pro Kopf: 25 Prozent von [BIP pro Kopf minus Einkommen unter der absoluten Armutsgrenze]
- Einkommen unter der absoluten Armutsgrenze pro Kopf: [365 Tage x 1 US\$ in der Kaufkraftparität von 1985] = [365 Tage x 1,5 US\$ in der Kaufkraftparität von 1998]
- Geleisteter Schuldendienst 1998 in US\$ (World Bank Global Development Finance 2000)

Northover et al. (1998):

- Maximal möglicher Schuldendienst: 20 Prozent von [Steuerbasis – 28 US\$ Ausgaben für grundlegende Gesundheitsleistungen und Grundschulerziehung pro Person pro Jahr]
- Notwendige Reduzierung des Schuldendienstes: 1 – [maximal möglicher Schuldendienst/geleisteter Schuldendienst]

Hanlon (1998):

Maximal möglicher Schuldendienst:

- Steuerbasis – [28 US\$ Ausgaben für grundlegende Gesundheitsleistungen und Grundschulerziehung pro Person und Jahr] – [2 Prozent des BIP für öffentliche Verwaltung] – [3 Prozent des BIP für Ausgaben für Polizei und Verteidigung] – [5 Prozent des BIP für Infrastrukturaufgaben] = Steuerbasis – [28 US\$ Ausgaben für grundlegende Gesundheitsleistungen und Grundschulerziehung pro Person] – [10 Prozent des BIP]
- Notwendige Reduzierung des Schuldendienstes: 1 – [maximal möglicher Schuldendienst/geleisteter Schuldendienst]

Sachs (1998):

Maximal möglicher Schuldendienst:

- Steuerbasis – [5 Prozent des BIP für Erziehung (vor allem in der Grund- und Sekundarstufe)] – [3 Prozent des BIP für das öffentliche Gesundheitswesen] – [2 Prozent des BIP für öffentliche Verwaltung] – [3 Prozent

des BIP für Ausgaben für Polizei und Verteidigung] – [5 Prozent des BIP für Infrastrukturaufgaben] = Steuerbasis – [18 Prozent des BIP]

- Notwendige Reduzierung des Schuldendienstes: 1 – [maximal möglicher Schuldendienst/geleisteter Schuldendienst]

II.5 Partizipation

von Thomas Fritz

Eine Hauptanforderung an das vorgeschlagene „faire“ und transparente Schiedsverfahren ist eine breite Partizipation der Zivilgesellschaft auf allen Stufen des Prozesses. Das Ergebnis eines in solcher Weise reformierten Umschulungsverfahrens hängt in hohem Maße von der Möglichkeit und dem Ausmaß der öffentlichen Kontrolle ab. Wie zuvor beschrieben, soll die Zivilgesellschaft ein Mitspracherecht bei der Bestimmung der Legitimität von Gläubigerforderungen und den für die Grundversorgung notwendigen Haushaltsmitteln haben. Zudem sollen die Zivilgesellschaft und vor allem ärmere Bevölkerungsgruppen die Möglichkeit haben, selbst zu bestimmen, was sie als die unbedingt zu gewährenden Basisleistungen ansehen. Das Ausmaß und die Qualität der öffentlichen Mitwirkung ist entscheidend für den Erfolg eines FTAP, besonders hinsichtlich der festzulegenden Höhe möglicher Schuldendienstzahlungen, die die Regierung nicht bei der Finanzierung sozialer Basisdienste einschränken dürfen.

Bei der Bestimmung von Anforderungen an die Partizipation in einem transparenten Schiedsverfahren kann auf einen großen Erfahrungsschatz mit partizipatorischen Ansätzen in der Entwicklungspolitik zurückgegriffen werden. Als partizipatorische Ansätze in den 60er Jahren entwickelt wurden, waren sie meist auf den Bereich von Entwicklungsprojekten beschränkt. Vor allem Gemeindeentwicklungsprojekte versuchten, die lokale Bevölkerung in die Projekte einzubeziehen. Jedoch dank geänderter Befunde über die Ursachen von Unterentwicklung und neuerer Erklärungen der Entstehung von Armut verlor die Gemeindeentwicklung schließlich ihren Vorrang. Mehr und mehr kam man zu dem Schluss, dass die Bevölkerung grundsätzlich sowohl von gesellschaftlicher Teilhabe wie auch von der direkten Mitwirkung bei Entwicklungsvorhaben ausgeschlossen ist und an den Rand gedrängt wird.

Im Ergebnis hat sich der Schwerpunkt zu partizipatorischen Ansätzen verschoben, die eine direkte Mitwirkung bei Entwicklungsprojekten wie auch die Beeinflussung politischer Entscheidungen auf nationaler und internationaler Ebene anstreben (UNDP, 1997a). Wichtige Erfahrungen mit der Förderung der Partizipation in politischen Prozessen sind hauptsächlich von NGOs und internationalen Organisationen wie dem UN-Entwicklungsprogramm (United Nations Development Program – UNDP) gesammelt worden. Vor allem wird die Lobbyarbeit von NGOs als wichtiges Versuchsfeld für neue Formen der Partizipation betrachtet. In letzter Zeit haben auch die inter-

nationalen Finanzinstitutionen (Weltbank, IWF und regionale Entwicklungsbanken) begonnen mit partizipativen Ansätzen zu experimentieren, wenn auch diese Bestrebungen nicht als sonderlich ehrgeizig angesehen werden.

In diesem Zusammenhang werden die Konditionalitäten der Armutsbekämpfungsstrategien, die im Jahr 1999 beim Kölner G7-Gipfel vereinbart wurden, einen neuen Schub für die Partizipation in makroökonomischen Entscheidungsprozessen auslösen. Regierungen, die Schuldenerlasse nach der erweiterten HIPC-Initiative anstreben, müssen Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung (Poverty Reduction Strategy Papers – PRSP) in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, der Privatwirtschaft, lokalen Behörden und bilateralen Gebern erarbeiten. Das PRSP muss allerdings von Weltbank und IWF genehmigt werden, ehe es als weitere Grundlage für ihre Kreditprogramme dient. PRSP ersetzen sogenannte „Policy Framework Papers“, die die politischen Prioritäten für IWF/Weltbankkredite an Länder enthielten, denen konzessionäre Kredite gewährt wurden. Obwohl das PRSP-Modell ursprünglich im Zusammenhang mit der HIPC-Initiative entwickelt wurde, wird erwartet, dass es die Grundlage für einen Politikdialog in allen Ländern bilden kann, die Kredite von Seiten der internationalen Finanzinstitutionen (IFI) empfangen (Woods, 2000). Damit stellt sich die wichtige Frage, inwieweit IWF und Weltbank überhaupt in der Lage sind, die Qualität eines Partizipationsprozesses zu beurteilen. In diesem Zusammenhang veröffentlichte die Weltbank kürzlich einen zweiten Entwurf von „best practice“-Richtlinien für Partizipationsprojekte, die Bestandteil des sogenannten „Poverty Reduction Strategy Source Book“ sind (Tikare et al., 2001). Allerdings wurden Regierungen und Zivilgesellschaft der Empfängerländer bei der Formulierung dieser Richtlinien nicht beteiligt. NGOs äußerten Bedenken, dass die Beurteilung von Partizipationsprozessen durch die IFIs verzerrt ausfallen könne:

„Es ist völlig unklar wie entschieden wird, wenn eine Regierung ein Programm vorlegt, das ein Geber finanzieren will, dabei aber keinen vernünftigen Partizipationsprozess angewendet hat, oder umgekehrt, ein guter Partizipationsprozess liefert eine Strategie, die den Gebern nicht behagt. Dies sind Fragen mit denen der Fonds und die Bank sich auseinandersetzen müssen. Es ist gut möglich, dass am Ende die Präferenzen der Geber, politische Erwägungen und langfristige Beziehungen den Ausschlag geben ...“ (Woods, 1999: 13).

Schließlich knüpfen Weltbank und IWF ihre Kredite nach wie vor an Bedingungen, die in sogenannten „Country Assistent Strategies“ (CAS – im Fall der Weltbank) und in „Letters of Intent“ (LoI – im Fall des IWF) niedergelegt sind. Beide Institutionen scheinen zu glauben, dass durch Partizipation die Strukturanpassungsprogramme oder die makroökonomischen Auflagen nicht in Frage gestellt werden. Stattdessen scheinen die IFIs anzunehmen, dass Partizipation lediglich zu größerer Einsicht in die Notwendigkeit der Strukturanpassungsmaßnahmen führt und so zu höherer Akzeptanz („ownership“) in den betreffenden Ländern beiträgt. Entsprechend identifiziert das Partizipations-Kapitel im „Poverty Reduction Source Book“ der Weltbank nur Risiken und Einschränkungen für Partizipationsprozesse auf der nationalen Ebene (Tikare et al., 2001: 29). Die obligatorischen Anpassungsprogramme werden als mögliche einschränkende Faktoren nicht einmal erwähnt. Daher fragen sich kritischere NGOs, ob es sich überhaupt lohnt, an der Ausarbeitung der Armutsbekämpfungsstrategien mitzuwirken, solange der IWF und andere Geber keinerlei Beweglichkeit bezüglich der makroökonomischen Vorgaben an den Tag legen. Es könnte argumentiert werden, dass eine wichtige Voraussetzung für wirksame Partizipation, nämlich die Bereitschaft, Forderungen der Zivilgesellschaft bezüglich makroökonomischer Vorgaben wenigstens in Erwägung zu ziehen, bisher fehlt. Auf der anderen Seite könnte unter Umständen durch eine Mitwirkung an der Erarbeitung von Armutsbekämpfungsstrategien Druck auf die IFIs und öffentliche Kreditgeber ausgeübt werden, auch bei den makroökonomischen Vorgaben mehr Flexibilität zu zeigen.

1. *Welche Elemente machen partizipatorische Prozesse aus?*

Ausgehend von den verschiedenen Typologien partizipatorischer Prozesse lässt sich bestimmen, wer in welchem Stadium eines Prozesses beteiligt sein muss und welche Kontrollmechanismen angewendet werden sollten. Die nachfolgende Typologie der Partizipationsleiter („ladder of participation“) klassifiziert Partizipation in verschiedenen Stufen hinsichtlich ihrer Intensitäten (McGee/ Norton, 2000):

- Information
- Konsultation
- Gemeinsame Entscheidungsfindung
- Initiierung und Kontrolle durch Betroffene

In Anlehnung an einer solche Typologie könnten gesellschaftliche Gruppen z.B. versuchen, eine möglichst hohe Stufe der Partizipation in einem „fairen“ und transparen-

ten Schiedsverfahren zu erreichen. So wäre es sicherlich notwendig, über den Stand von Umschuldungsverhandlungen über die gesamte Zeit eines FTAP informiert und zu Rate gezogen zu werden. Jedoch würde dies noch nicht vollständig befriedigen. Gemeinsame Entscheidungsfindung hingegen würde es Repräsentanten der Zivilgesellschaft erlauben, mit Regierungsvertretern Entscheidungen über die Höhe der für soziale Grunddienste notwendigen Haushaltsmittel zu treffen.

Mitunter wird argumentiert, die Initiierung von Partizipationsprozessen sei Sache der Regierung. Sie solle dafür verantwortlich gemacht werden, dass ein befriedigendes Maß der Beteiligung gesichert ist. Regierungsvertreter sollten nötige Informationen bereitstellen und Forderungen der Zivilgesellschaften angemessen berücksichtigen. Allerdings wird das nicht immer der Fall sein, weil einige Regierungen Vorbehalte gegenüber Beteiligungsverfahren haben, vor allem wenn sie den Eindruck haben, dass diese ihnen von den Gläubigern aufgezwungen werden. In solchen Fällen könnte die Initiative also nur von sozialen Bewegungen oder anderen Repräsentanten der Zivilgesellschaft ausgehen. Schließlich wäre die Kontrolle von Partizipationsprozessen ein wichtiges Element eines FTAP. So könnte ein unabhängiges Monitoring der Umsetzung eines FTAP-Schiedsspruches die Verantwortlichkeit der Regierungen erhöhen.

Das „Poverty Reduction Source Book“ der Weltbank schlägt eine weitere Typologie makroökonomischer Partizipationsprozesse vor, die im Wesentlichen aus vier Bausteinen besteht (Tikare et al., 2001: 19):

- A. Armutsdiagnosen
- B. Makroökonomische Politik und Reform
- C. Budgetplanung und Management der öffentlichen Ausgaben
- D. Monitoring und Evaluation

Diese Bausteine sollen nachfolgend näher betrachtet werden.

A. *Armutsdiagnosen*

Um die Haushaltsmittel, die für die Finanzierung sozialer Grunddienste nötig sind, festzulegen, bedarf es gründlicher Untersuchungen über Ursachen der Armut in den jeweiligen Ländern, differenziert nach ländlichen und städtischen Gebieten. Dabei ist weithin anerkannt, dass quantitative Daten über Einkommen, Konsum oder Ausgaben auf Haushaltsebene durch qualitative Daten ergänzt werden müssen, die die eigene Wahrnehmung

von Armut durch Betroffene zum Gegenstand haben. Dies hat zur Entwicklung sogenannter partizipativer Armutsbewertungen (Participatory Poverty Assessments – PPAs) geführt. Zu Beginn strebten PPAs hauptsächlich an, Informationen zu sammeln, indem verarmten Gruppen selbst Gehör verschafft wird. Über die Jahre entwickelten sich PPAs aber zu komplexeren Prozessen zur Beeinflussung der Politikformulierung auf lokaler und nationaler Ebene. Nachfolgend einige Instrumente zur Durchführung von PPAs:

- Rankings des Wohlbefindens: Diese Konzepte gehen über die Beschreibung des eigenen Armutsempfindens hinaus. Vielmehr wird versucht herauszufinden, wie Menschen ihr „Wohlbefinden“ definieren würden. Es wird dabei gefragt, wie sie Risiken, Verletzbarkeit und soziale Ausgrenzung wahrnehmen und wie sie mit Einschränkungen ihres Wohlbefindens zurecht kommen.
- Ursache-Wirkungs-Analysen:
Mit derartigen Instrumenten wird versucht, die wahrgenommenen Ursachen und Wirkungen von einschneidenden Erlebnissen wie Gewalt, Konflikten oder wirtschaftlichen Schocks darzustellen.
- Gruppendiskussionen und individuelle Interviews
- Visuelle Ansätze wie Armuts-/Sozialdiagramme

B. Makroökonomische Politik und Reform

Die Beeinflussung makroökonomischer Politik sollte ein wichtiger „Baustein“ partizipatorischer Prozesse ein. Makroökonomische Politik kann dabei in zwei Gebiete geteilt werden: monetäre und Fiskalpolitik. Monetäre Politik bezieht sich auf Maßnahmen, die die Geldmenge oder die Zinshöhe eines Landes beeinflussen. Sie sind für alle Menschen eines Landes von großer Bedeutung, da sie die Inflationsrate, das Wirtschaftswachstum, die Arbeitslosigkeit und die Wechselkurse verändern können.

Fiskalpolitik ist ebenso wichtig. Sie beeinflusst die Höhe der staatlichen Einkünfte, der Ausgaben und die Schulden. Auf der Einkommensseite betrifft sie vor allem Höhe und Struktur von Steuern und anderen Abgaben. Auf der Ausgabenseite betrifft sie die Prioritäten öffentlicher Investitionen. Effiziente Partizipation in diesen zentralen Bereichen der Wirtschaftspolitik ist ein durchaus umstrittenes Thema und es ist weit davon entfernt, Wirklichkeit zu werden. Die IFIs selbst vertreten die Auffassung, dass diese sensiblen Bereiche frei von öffentlichen Auseinandersetzungen sein sollten. Das bezieht sich bei ihnen nicht nur auf Geld- und Fiskalpolitik auf der nationalen Ebene, sondern gerade auch auf die Strukturanpassungsprogramme.

Beispiel: „Soziale Wetterberichte“

Das philippinische Projekt „soziale Wetterstationen“ ist ein Beispiel für partizipatorische Armutsbewertungen. Armen Bevölkerungsgruppen wird es ermöglicht, ihre eigene Armutssituation im vierteljährlichen Rhythmus zu bewerten. Diese Erhebungen liefern „einen repräsentativen Schnappschuss der Prioritäten armer Menschen. Ihre Wahrnehmung existierender Dienstleistungen. Die Beschränkungen und Hindernisse, die sich ihnen beim Zugang zu diesen Diensten in den Weg legen, sowie ihre Zufriedenheit mit diesen Angeboten“ (Tikare et al., 2001). Vierteljährliche „soziale Wetterberichte“ mitsamt Erhebungen zur selbstbewerteten Armut werden breit in den Medien gestreut und auch Regierungsvertretern übermittelt, „die diese Ergebnisse vielfach für Anpassungen des Dienstleistungsangebots verwendet haben“ (ebd.). In der Erhebung vom Dezember 2000 bspw. stuften sich 56% der Haushaltsvorstände als „arm“ ein. Um sich nicht „arm“ zu fühlen, wäre bei dieser Gruppe nach eigenen Einschätzungen durchschnittlich ein Haushaltseinkommen von 105 US\$ notwendig. 12,7% dieser Haushalte litten mindestens einmal in den vergangenen drei Monaten an Hunger. Die seit Mitte der 80er Jahre gemessenen Bewegungen bei der selbstbewerteten Armut waren sehr stark mit Schwankungen beim Anstieg der Verbraucherpreise verknüpft, und in geringerem Maße mit Erwerbslosigkeit.

Das „Source Book“ der Weltbank zum Beispiel beschränkt Partizipation in der Geldpolitik – wegen „des technischen Charakters dieser Fragen“ – auf zwei Ansätze: Informations- und Konsultationsmechanismen (Tikare et al., 2000: 37f.). Entscheidungsfindungen in diesen Bereichen bleiben außerhalb des öffentlichen und ebenso oft auch des parlamentarischen Einflusses. Darüber hinaus hängen die Einflussmöglichkeiten auf makroökonomische Politik natürlich auch vom jeweiligen politischen System eines Landes und seiner parlamentarischen Verfassung ab.

C. Budgetplanung und Management der öffentlichen Ausgaben

Die partizipatorische Haushaltsplanung ist weiterhin ein kaum erprobtes Feld zur Beeinflussung makroökonomischer Politik, obwohl der nationale Haushalt ein sehr wichtiges politisches Instrument ist. Da Haushaltsentscheidungen alle Bürger betreffen, sollten sie der öffentlichen Diskussion und Kontrolle unterworfen werden. Die meisten NGOs und Forschungsprojekte, die sich mit Haushalts-

Beispiel: „Genderbudget“-Initiative in Tansania

Die Nichtregierungsorganisation „Tanzania Gender Networking Programme“ (TGNP) versucht, soziale Transformationsprozesse mit einem geschlechterbezogenen Fokus anzustoßen. Seit Mitte 1997 betreibt die Organisation die Gender Budget Initiative (GBI). Die Strategie besteht darin, mittels partizipatorischer Techniken Planungs- und Haushaltsprozesse zu beeinflussen, wobei die Bedürfnisse marginalisierter Gruppen wie Frauen, verarmte Männer und Jugendliche besonders berücksichtigt werden. Das Konzept besteht nicht darin, separate Haushalte für verschiedene Gruppen zu entwickeln, sondern Fragen der gerechten Verteilung von Ressourcen in allen Stufen des Budgetierungsprozesses zu verankern.

Um dieses Ziel zu erreichen, entwickelte TGNP strategische Eingriffspunkte bei Regierungen, Parlamenten und in der Zivilgesellschaft. Dafür wurden Untersuchungen auf der Landesebene (z.B. in Ministerien) wie auch auf der regionalen Ebene durchgeführt, darunter in den Schlüsselbereichen des Planungs- und Haushaltsprozesses, also in der nationalen Planungskommission und im Finanzministerium, ferner im Gesundheits- und Bildungsministerium, im Landwirtschaftsministerium und – wegen der Bedeutung der Liberalisierungsprozesse – auch im Industrie- und Handelsministerium.

Die Ergebnisse dieser Untersuchungen wurden breit gestreut und in mehreren Workshops sowie öffentlichen Anhörungen mit Parlamentariern und verschiedensten Vertretern der Zivilgesellschaft diskutiert. Im Ergebnis dieser Lobbyarbeit wurden neue Paragraphen in die Haushaltsrichtlinien eingefügt, die alle Ministerien dazu verpflichten, ihre Haushaltsplanungen mit einem Geschlechterfokus zu entwerfen. Auf längere Sicht plant das Finanzministerium ein „gender mainstreaming“, d.h. eine geschlechtsspezifische Aufbereitung der Budgets sämtlicher Regierungsstellen.

Quelle:

IBP (2000): A Taste of Success. Examples of the Budget Work of NGOs. International Budget Project, Washington, DC (October).

politik in Entwicklungsländern befassen, existieren erst seit wenigen Jahren. In vielen Ländern fehlen solche Initiativen gänzlich.

D. *Monitoring und Evaluation*

Partizipatorisches Monitoring wie auch die Evaluation staatlicher Makropolitik ermöglichen es der Öffentlichkeit, die Regierung auf ihre Verantwortung hinzuweisen. Fragen der Verantwortlichkeit tauchen in verschiedenen Gebieten auf, z.B. bei öffentlichen Ausgaben oder Dienstleistungen.

Ein öffentliches Monitoring hilft zu beurteilen, ob Versprechungen der Regierung eingehalten wurden, ob Entwicklungsanstrengungen erfolgreich oder misslungen sind, oder ob die Staatsausgaben überhaupt gemäß den Haushaltsplänen verwendet worden sind. Eine Ausgabenkontrolle prüft die Korrektheit der Verwendung der Gelder und ob mit ihnen das beabsichtigte Ziel erreicht wurde. Das Monitoring öffentlicher Dienste erlaubt es den Bürgern, ein Feedback über die Zugangsmöglichkeiten und die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen zu geben. Bei konventionellen Monitoring-Methoden versuchen externe Experten mittels standardisierter Verfahren und vorgegebener Indikatoren Leistungen zu bewerten. Dagegen sollen in partizipativen Monitoring- und Evaluationsverfahren Betroffene gemeinsam mit Entwicklungsagenturen und Politikern Maßstäbe entwickeln, wie etwaige Fortschritte gemessen und auf die Ergebnisse reagiert werden soll.

Vier Prinzipien werden mit derartigen Ansätzen assoziiert (IDS, 1998):

- Partizipation – Öffnung des Prozesses für die direkt Betroffenen;
- Verhandlung – Einvernehmen erzielen, was zu überwachen oder auszuwerten ist, wie und wann die Daten zu sammeln sind, was die Daten tatsächlich bedeuten, wie die Ergebnisse mitgeteilt werden und welche Maßnahmen zu ergreifen sind;
- Lernen – Ermutigung von Verbesserungen und Korrekturen;
- Flexibilität – Anpassung an Veränderungen unter den Beteiligten oder an äußere Gegebenheiten.

Es gibt eine große Fülle an Methoden und Hilfsmitteln zur Durchführung von partizipatorischem Monitoring. Dazu gehören Karten, Venn-Diagramme, Kalender, Berichtskarten, Bewertungsmatrizen usw. Sie alle dienen dazu, die Situation vor und nach bestimmten Maßnahmen oder Ereignissen zu vergleichen.

2. Schwächen der Partizipation bei makroökonomischen Entscheidungsprozessen

Obwohl es viele Erfahrungen mit partizipatorischen Ansätzen im Allgemeinen gibt, sind Anwendungen auf dem Gebiet makroökonomischer Politik noch vergleichsweise neu. Daher sind ihre Auswirkungen auf die Makropolitik selbst noch sehr schwach. In dieser Hinsicht sind Erfahrungen mit den Ansätzen der IFIs sehr ernüchternd. Das ist besonders gravierend wegen der strengen Auflagen, an die IWF und Weltbank ihre Kredite koppeln. Im Fall der Weltbank sind diese Auflagen in den Country Assistance Strategies (CAS) niedergelegt. Unter Anwendung der oben genannten „Partizipationsleiter“ kommen McGee und Norton für die CAS der Weltbank zu folgenden Schlüssen:

„Die Überprüfung der CAS der Weltbank und unsere Kenntnis der Strategien anderer Geber deuten darauf hin, dass Partizipation der Zivilgesellschaft kaum über Information und Konsultation hinausgeht, z.B. in Richtung gemeinsamer Entscheidungsfindung oder irgendeiner anderen Form der Stärkung des Einflusses der Beteiligten. Ebenso verbleibt Partizipation meist auf den mittleren Stufen der Partizipation (z.B. Kommentierung eines Entwurfs, Beitrag einzelner Vorschläge). Nie jedoch erstreckt sie sich auf die Festlegung wichtiger Punkte, auf das Monitoring oder die Evaluation der politischen Umsetzung. In den meisten Fällen (...) hört die Beteiligung auf, sobald die CAS an die Beteiligten verschickt wurde, falls das Endprodukt ihnen überhaupt zugestellt wurde“ (McGee/Norton, 1999: 63).

Stephen Gill geht noch einen Schritt weiter. Seine Untersuchung des Beteiligungsmodells der Weltbank führt ihn zu der Schlussfolgerung,

„dass die Weltbank systematisch versucht, die Zivilgesellschaft zu kooptieren und zu kanalisieren: Es ist eine Taktik, die die beschränkte Demokratie in der Wirtschaftspolitik durch vermehrte Partizipation in kanalisierten Bahnen zu legitimieren versucht. Dies verdeutlichen die Prioritäten der Bank bei ihrer Agenda für Partizipation und Demokratie. Ihre Vorschläge sind am wenigsten partizipativ in den zentralen wirtschaftspolitischen Feldern (Eigentumsrechte und Makropolitik) sowie im Bereich der Strategie. (...) Dagegen unterstützt sie stärkere Beteiligung besonders von Frauen (...) in der Erziehung (z.B. als Schulbeiräte), im Gesundheitswesen, im sozialen Bereich und im Umweltschutz ...“ (Gill, 2000). Die Beteiligungsstrategie der Weltbank kann tatsächlich so charakterisiert werden, dass sie abgestufte Möglichkeiten der Partizi-

pation je nach angenommener Sensibilität der verschiedenen wirtschaftspolitischen Felder vorsieht. Die versuchte Abschirmung sensibler Bereiche von politischen Auseinandersetzungen verdeutlicht diesen Ansatz. Obwohl das „Source Book“ der Weltbank feststellt, „dass es positive Beziehungen zwischen Partizipation und solider makroökonomischer Politik gibt“ (Tikare et al., 2001: 37), scheinen die Bank und die Geberregierungen immer noch zu glauben, dass die Bestimmung solider Makropolitik ihr Privileg ist, das nicht durch Beteiligung in Frage zu stellen ist.

Verglichen mit dem Ansatz der Weltbank erscheint das Verständnis des IWF von Akzeptanz („ownership“) seiner Programme noch problematischer. Der Fonds ist derzeit dabei, seine Strukturanpassungskonditionalitäten zu überarbeiten mit dem Ziel sie zu effektivieren und ihre Akzeptanz zu befördern. Jedoch behandelt der IWF Beteiligung der Öffentlichkeit als reine Restgröße, wie ein kürzlich veröffentlichter Bericht zeigt:

„Ownership“ ist die bereitwillige Übernahme von Verantwortung für ein Anpassungsprogramm durch die offiziellen Vertreter eines kreditnehmenden Landes (...). Ownership bedeutet primär Ownership der Regierung (...). Eine breite Akzeptanz innerhalb der Regierung, des Parlaments und bei anderen wichtigen Gruppen eines Landes ist zwar sehr wünschenswert (...), dürfte aber nicht immer ein realistisches Ziel sein. (...) Partizipatorische Prozesse sind sehr wünschenswert, aber beschränkte Verfahren können in manchen Fällen notwendig sein“ (IMF 2001a: 6).

Vertreter des Fonds glauben immer noch, dass öffentliche Beteiligung bei makroökonomischen Anpassungsprogrammen vernachlässigt werden kann, obwohl diese Programme die gesamte Bevölkerung eines Schuldnerlandes stark betreffen. Partizipation wird lediglich als „wünschenswerter“ Prozess verstanden, der ein tieferes Verständnis für die makroökonomischen Vorschriften des Fonds vermitteln soll.

3. Anforderungen an ein FTAP

Breit angelegte öffentliche Beteiligung sollte als unverzichtbares Element eines „fairen“ und transparenten Schiedsverfahrens begriffen werden. Besonders in Anbetracht eines beschränkten Verständnisses von „Ownership“ wird deutlich, dass eine der wichtigsten Anforderungen an ein FTAP darin besteht sicherzustellen, dass Partizipation überhaupt stattfindet. Wenn diese erste Bedingung erfüllt ist, können weitere Qualifikationen vorgenommen werden. Die IFIs wenden mitunter ein, es sei

eine souveräne Entscheidung der Schuldnerländer, ob ein partizipatorischer Prozess durchgeführt werden soll oder nicht. Dieses Argument überzeugt allerdings kaum, da die G7, die IFIs und andere Gläubiger selbst Umschuldungskonditionen und Anpassungsmaßnahmen den Schuldnern auferlegen. Schließlich haben die G7 selbst bei ihrem Gipfel in Köln entschieden, die neue Konditionalität der Armutsbekämpfungsstrategien einzuführen. Zwar wird es immer Unterschiede bei der Bereitschaft einzelner Länder geben, ihrer Bevölkerung bei wichtigen Fragen Gehör zu schenken, dies sollte aber Gläubiger und Schuldner nicht von einem stärkeren Engagement zugunsten effektiver Partizipation abhalten.

Wenn Schuldenerlass positive Auswirkungen auf die Lebensumstände armer Gruppen haben soll, dann müssen deren eigene Definitionen ihrer Grundbedürfnisse berücksichtigt werden. Dabei steht eine reiche Auswahl von Hilfsmitteln zur Verfügung, verarmten Gruppen Gehör zu verschaffen. Darüber hinaus muss es der Öffentlichkeit erlaubt sein, zu allen möglichen Fragen, die im Lauf eines FTAP auftreten können, Stellung zu beziehen. Partizipation darf nicht auf die machtpolitisch weniger bedeutenden Bereiche beschränkt bleiben.

Der Partizipationsprozess sollte alle Stufen der „Partizipationsleiter“ umfassen, nicht nur Information und Konsultation. Gemeinsame Entscheidungsfindung, Steuerung des Prozesses, Monitoring und Evaluation sind ebenfalls wichtige Bestandteile. Partizipation muss also in allen Phasen eines Umschuldungsprozesses vom Entwurf, über die Durchführung, bis zum Monitoring stattfinden.

Alle potenziell Betroffenen sollten über ein FTAP-Verfahren informiert sein. Alle Teile der Zivilgesellschaft, städtische und ländliche Gebiete, sollten in dem Beteiligungsprozess repräsentiert sein. Eine rechtzeitige Bereitstellung aller notwendigen Informationen in angemessen aufbereiteter Form ist unerlässlich. Es sollte sichergestellt werden, dass Forderungen der Öffentlichkeit in Betracht gezogen werden. Schließlich bedarf ein solcher Prozess einer ausreichenden Finanzierung. Daneben sollten die Auswirkungen des FTAP auf Politik und Armutsentwicklung regelmäßig überprüft werden.

Sicher garantiert eine erleichterte Beteiligung der Öffentlichkeit kein positives Ergebnis einer Umschuldung nach einem FTAP-Verfahren. Vielmehr werden auch weiterhin die Ergebnisse stark vom Kräfteverhältnis zwischen Gläubiger- und Schuldnerregierung und den Einflussmöglichkeiten der lokalen Bevölkerung abhängen. Das Kräftever-

hältnis zugunsten marginalisierter Gruppen eines Landes zu verschieben, könnte daher als das grundsätzliche Ziel eines qualifizierten Partizipationsprozesses angesehen werden.

Literatur

- Adams, P. (1991):* Odious Debts. Loose Lending, Corruption, and the Third World's Environmental Legacy. Probe International. London, Toronto.
- Addison, Tony (1996):* Debt Sustainability & Human Development. First Draft, prepared for the Financing Unit of the Development Finance Branch, UNCTAD, mimeo, Warwick.
- Advisory Centre on WTO Law (ACWL) (1999):* Establishing the Advisory Centre on WTO Law, www.acwl.ch
- AFRODAD (2000):* International Arbitration Court on Foreign Debt, Harare.
- AFRODAD (2002):* Fair And Transparent Arbitration on Debt, Issues Paper No. 1/2002, Harare.
- Akyüz Y./Cornford, A. (1999):* Capital Flows to Developing Countries and the Reform of the International Financial System, UNCTAD Discussion Papers, No. 143 (November), Geneva.
- Andrews, D. (2000):* Brazilian Plebiscite: Life above debt, 13th September Announcement of the Plebiscite Results and Statement, Brasilia (September 15).
- Annan, Kofi (2000):* Millennium Report, United Nations, New York.
- Camdessus, Michel (2000):* Poverty Reduction and Growth: An Agenda for Africa at the Dawn of the Third Millennium, Opening Remarks at the Summit Meeting of African Heads of State, Libreville, Gabon, January 18.
- Cavanagh et al. (2002):* A Better World is Possible – Alternatives to Economic Globalisation, Report Summary, International Forum on Globalization, San Francisco.
- Chomthongdi, J.-C. (2000):* The IMF's Asian legacy, in: Prague 2000: Why we need to decommission the IMF and the World Bank. Focus on the Global South, Bangkok, pp. 13-29 (September).
- Deutsche Bundesbank (1999):* Neuere Ansätze zur Beteiligung des Privatsektors an der Lösung internationaler Verschuldungskrisen, Monatsbericht Dezember 1999, pp. 33-50.
- Dillon, J. (2001):* An International Arbitration Tribunal (IAT). Manuskript.
- Eberlei, W. (1999):* Das Schuldenregime der G-7. Die Schuldenkrise ärmster Länder auf den Weltwirtschaftsgipfeln, in: epd Entwicklungspolitik 11/99, pp. 21-24.
- Eichengreen, B. (1999):* Toward a New International Financial Architecture. A Practical Post-Asia Agenda, Institute for International Economics, Washington.
- Eichengreen, Barry/Portes, Richard (1995):* Crisis? What Crisis? Orderly Workouts for Sovereign Debtors, London: Centre for Economic Policy Research.
- Erlassjahr 2000 (2000):* Kampagnen-Kurier Nr. 17, October, Siegburg.
- Foreign Debt Tribunal (1999):* Verdict, Rio de Janeiro (April).
- Fried, S./Soentoro, T. (2000):* Export Credit Agency Finance in Indonesia, Environmental Defense Fund, Washington (December).
- Frisch, D. (1999):* Export Credit Insurance and the Fight Against International Corruption, TI Working Paper. Brussels (February 26).

Gill, Stephen (2000): The constitution of global capitalism, Paper presented to a Panel: The Capitalist World, Past and Present, at the International Studies Association Annual Convention, Los Angeles, 2000.

Group of 22 (1998): Report of the Working Group on International Financial Crises, Washington (October).

Group of Ten (1996): The Resolution of Sovereign Liquidity Crises. A report to the Ministers and Governors prepared under the auspices of the Deputies (May).

Hanlon, Joseph (1998): Linking Debt Service to Development, Discussion paper for the unpayable debt workshop of the Jubilee 2000 Rome meeting 16 November 1998.

Hersel, Philipp (1998): The London Debt Agreement of 1953 on German External Debt: Lessons for the HIPC-Initiative, in: EURODAD (ed.): Taking stock of debt, Brussels.

Hersel, Philipp (1999): The 1953 London agreement – Lessons for new Trade and Debt Policies between Debtors and Creditors, Siegburg: Erlassjahr 2000.

Huffschnid, J. (1999): Politische Ökonomie der Finanzmärkte, Hamburg.

IBP (2000): A Taste of Success. Examples of the Budget Work of NGOs, International Budget Project, Washington, DC (October).

IDS (1998): Participatory Monitoring & Evaluation: Learning from Change, Institut of Development Studies, IDS Policy Briefing 12, Brighton.

IMF (1999): Orderly and Effective Insolvency Procedures. Key Issues, International Monetary Fund, Washington.

IMF (2000): International Capital Markets. Developments, Prospects, and Key Policy Issues, International Monetary Fund, Washington (September).

IMF (2001a): Strengthening Country Ownership of Fund-Supported Programs, International Monetary Fund, Washington (December 5).

IMF (2001): The World Economic Outlook (WEO) Database, December 2001, Washington DC.

IMF (2002): The World Economic Outlook (WEO) Database, September 2001, Washington DC.

International Court of Arbitration (ICA) (2002): Advantages of arbitration, in: Introduction to arbitration, <http://www.iccwbo.org/court/english/arbitration/introduction.asp>.

International Labour Office (ILO) (1976): Employment, Growth and Basic Needs, Report for the World Employment Conference 1976, Geneva.

International Labour Office (ILO) (1977): The Basic-Needs approach to development. Some issues regarding concept and methodology, Geneva.

Jakarta Declaration (2000): For Reform of Official Export Credit and Investment Insurance Agencies, Jakarta (June 13).

Jubilee Plus (2001): It takes two to tango. Creditor coresponsibility for Argentina's crisis – and the need for independent resolution, A Jubilee Plus report by Ann Pettifor, Liana Cisneros and Alejandro Olmos Gaona, September 2001.

Jubilee South (1999): Towards a Debt-Free Millennium, South-South Summit Declaration. Gauteng.

Kaiser, J. (2000): Schuldenmanagement á la Louis XVI – Ein kurzer Gang durch Programm und Praxis des Pariser Clubs, Erlassjahr 2000, Siegburg.

Kanbur, Ravi/Lustig, Nora (1999): Why is Inequality Back on the Agenda?, Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics 1999, World Bank, Washington, DC.

Kooijmans, P.H. (1990): International Arbitration in Historical Perspective: Past and Present, Comments on a paper by Professor L.B. Sohn, in: Soons, A.H.A.: International Arbitration: Past and Prospects, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/ London.

Krueger, Anne (2001): International Financial Architecture for 2002: A New Approach to Sovereign Debt Restructuring, Address given at the National Economists' Club Annual Members' Dinner, November 26, Washington DC

Krueger, Anne (2001a): A New Approach to Sovereign Debt Restructuring, address given at the Indian Council for Research on International Economic Relations Delhi, India December 20.

Malagardis, Antonis N. (1990): Ein 'Konkursrecht für Staaten'?, Baden-Baden: Nomos.

McGee, Rosemary/Norton, Andy (2000): Participation in Poverty Reduction Strategies: A Synthesis of Experience with Participation Approaches to Policy Design, Implementation and Monitoring. Institute of Development Studies, IDS Working Paper 109, Brighton.

Miller, M./Zhang, L. (1999): Sovereign Liquidity Crises: The Strategic Case for a Payments Standstill, International Monetary Fund, Washington (November 1997, Revised May 1999).

Northover, Henry/Joyner, Karen/Woodward, David (1998): A Human Development Approach to Debt Relief for the World's Poor, Position Paper, CAFOD.

Oehmke, Thomas (1990): International arbitration, Deerfield, Ill.: Clark, Boardman, Callaghan.

Paulus, Christoph G. (2001): Sovereign debt restructuring: Procedures and possible features, www.bmz.de/en/media/spezial/spezial040/index.html.

PCA (1995): Terms of Reference for the establishment of a Financial Assistance Fund, [www.http://www.pca-cpa.org/BD/torfundenglish.htm](http://www.pca-cpa.org/BD/torfundenglish.htm).

Peace Conference (1899): Convention for the Pacific Settlement of International Disputes, adopted 29 July 1899 at the International Peace Conference in The Hague, <http://www.pca-cpa.org/1899english.htm>.

Peace Conference (1907): Convention for the Pacific Settlement of International Disputes, Adopted 18 October 1907 at the second International Peace Conference in The Hague, <http://www.pca-cpa.org/1907english.htm>.

Pinto, M.C.W (1990): The Prospects for International Arbitration: Inter-State Disputes, in: Soons, A.H.A.: International Arbitration: Past and Prospects, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London.

Raffer, Kunibert (1990): Applying Chapter 9 Insolvency to International Debts: An Economically Efficient Solution with a human Face, in: World Development, Vol.18, No.2.

Sachs, Jeffrey D. (1998): External debt, structural adjustment and economic growth, in: UNCTAD: International Monetary and Financial Issues for the 1990s, Vol. IX, New York and Geneva.

SAPRIN (2001): The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty. A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment. Executive Summary, Washington, DC.

Smith, Adam (1910): An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Vol. 2, London: J.M.Dent.

Sohn, L.B. (1990): International Arbitration in Historical Perspective: Past and Present, in: Soons, A.H.A.: International Arbitration: Past and Prospects, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London.

Stewart, Francis (1985): Basic Needs in Developing Countries, Baltimore.

Suratgar, D. (1984): The Legal Framework for Multinational Bankruptcies and Workouts, in: Suratgar, D. (Ed.): Default and Rescheduling. Corporate and Sovereign Borrowers, Washington D.C.

Tikare, S./Youssef, D./Donnelly-Roark, P./Shah, P. (2001): Organizing Participatory Processes. Draft for comments, in: Poverty Reduction Source Book, Volume I, Part 2 Cross Cutting Issues (April).

UNCTAD (1986): Trade and Development Report, Geneva.

UNCTAD (1998): Trade and Development Report, Geneva.

UNCTAD (2001): Trade and Development Report, Geneva.

UNDP (1996): Human Development Report 1996, New York.

UNDP (1997): Human Development Report 1997, New York.

UNDP (1997a): UNDP Guidebook on Participation, New York/Oxford.

Unity Statement (2000): Bring Forth A New Day. Unity Statement of various Jubilee initiatives in the Philippines on the Occasion of the Group of 8 Summit in Okinawa, Japan. Quezon City (July 17).

Van Voorst, M. (1998): Debt Creating Aspects of Export Credits, EURODAD.

Vitale, G. (1995): Multilateral sovereign debt restructuring: The Paris Club and the London Club. In: Eichengreen, B./Portes (1995), pp. 119-134.

Wood, A. (1999): What Role for the Multilateral Institutions, Donors, and NGOs in the New Framework for Poverty Eradication? Briefing, Bretton Woods Project (November).

Wood, A. (2000): The ABC of the PRSP. An introduction to the new Bank and Fund Poverty Reduction Strategy Papers, Bretton Woods Project (April).

World Bank (1980): Poverty and Basic Needs, Washington DC.

World Bank (1990): World Development Report 1990: Poverty, Washington DC.

World Bank (2000): World Development Report 2000/01: Attacking Poverty, Washington DC.

World Bank (2000a): Global Development Finance 2000, Washington DC.

World Bank (2001): World Development Indicators 2001, Washington DC.

WTO (2001): Overview of the State-of-play of WTO Disputes, 2 May 2001, Geneva.

WTO (2002): Specific Assistance in the area of Dispute Settlement, http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/tec-cop_e/tctdleg_e.htm.

Wyplosz, C. (1999): International Financial Instability. In: Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century. Edited by Inge Kaul, Isabelle Grunberg, Marc A. Stern. UNDP. New York, Oxford, pp. 152-189.

Anhang I

Letter to the G7 Heads of States, Finance Ministers and Sherpas and the respective embassies May 2001

"I would go a step further and propose that, in the future, we consider an entirely new approach to handling the debt problem. The main components of such an approach could include ... establishing a debt arbitration process to balance the interests of creditors and sovereign debtors and introduce greater discipline into their relations."

Kofi Annan, Secretary General of the United Nations, Millennium Report

Fair and Transparent Arbitration Processes for the solution and prevention of debt crises of sovereign debt

Hereby we urge you, the Heads of States, Finance Ministers and Sherpas of the Group of Seven (G7) to substantially reform the international debt management procedures at your next summit in Genoa in July 2001.

The undersigned Jubilee movements and organisations suggest the G7 to alter today's management of international debts towards „Fair and Transparent Arbitration Processes for the solution and prevention of debt crises of sovereign debtors“.

Historical experience and due lessons

Recurrent negotiations at the Paris Club since 1956 and so-called Structural Adjustment practised for over 20 years indicate that present mechanisms of international debt management lead to no viable solution, forcing debtor governments back to the negotiating table soon after they went before. The debt burden has grown further and the situation of vulnerable groups has deteriorated. Poverty is still on the increase. The Paris Club and the Bretton Woods Institutions have failed to deliver meaningful debt relief by giving too little too late. We therefore advocate that international arbitration be established as part of a New International Financial Framework to solve the debt problem in line with the principles of the protection of human

rights and the Rule of Law. We call this new institutional pattern of dealing with debt a 'Fair and Transparent Arbitration Process' (FTAP).

The Procedure of the Rule of Law

OECD governments apply to themselves the Rule of Law which they preach to their debtors. It is the most basic principle of the Rule of Law that no one must be judge in their own case. This principle is flagrantly violated by creditor governments that are judges, jury, experts and bailiffs when it comes to their own claims. In a 'Fair and Transparent Arbitration Process' (FTAP) an impartial body will conduct the negotiation between creditors and the sovereign debtor. Each side – creditors and the debtor – nominate one or two people, who in turn elect a third or fifth person to reach an uneven number to decide by simple majority.

The Precedent of Bottom Line Protection

In almost all legal systems throughout the world the fundamental principle of debtor protection is widely accepted. Accordingly, individual debtors can not be forced to fulfil debt contracts if this endangers their lives or violates their human dignity. The fundamental right of debtor protection must finally be also granted to the world's poor.

A Voice for the Voiceless

It is the poor who are paying the price of the debt burden. As those principally affected they have a right to a voice in negotiations concerning their future. An FTAP will provide them with a forum to represent their views and the possibility to object to proposals made in the arbitration process, if these put the economic, social and ecological future of the population in the debtor country at risk. This procedure must be fair, open, and transparent.

Equal Treatment

All creditors must be treated equally in a FTAP. There must be no preferential creditor status. As the IMF and World Bank also served as advisors to debtor governments this

would make them shoulder their part of the risks incurred due to their advice, finally bringing accountability and financial responsibility to the IMF and the World Bank. Creditors' claims must be assessed with respect to the quality of their lending policies and advice. Debtors must be similarly treated concerning their borrowing practices. Cases of corruption associated with international lending cannot be dealt with presently in debt negotiations. To address the issue of corruption and moral hazard on the creditor as well as on the debtor side, an FTAP must not only solve a debt crisis but must also identify the politically and economically responsible parties. Irresponsible lenders' claims could be declared ineffective whereas foreign bank accounts of corrupt governments must be confiscated to pay off the debts. In this manner of transparency and accountability, a FTAP consistently addresses the issue of financial stability and helps to prevent debt and financial crises in the future.

A Comprehensive Debt Relief Framework

Our proposal for a Fair and Transparent Arbitration Process addresses two central issues of today's debate. On the one hand it provides a comprehensive framework to overcome the fragmented approach to debt relief of the HIPC-Initiative. Simultaneously, FTAP provides a systemic answer to the so far insufficient approaches to „bail in“ the private sector in carrying part of the cost of financial crises and to prevent future crises by reducing moral hazard on the private creditors' side.

As we all know, the G7 is the forum that so far decides upon the policy of international debt management. We therefore expect you to pay attention to the shortcomings of today's debt management and to implement an FTAP as a comprehensive alternative framework for the management of international debts.

- Anti Debt Coalition of Indonesia
- Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung (BLUE 21), Germany
- Broederlijk Delen en Jubilee 2000, Belgium
- Brot für alle, Switzerland
- Campagna per la Riforma della Banca Mondiale, Italy
- Center of Concern, USA
- Centro de Derechos Economicos y Sociales (CDES), Ecuador
- Church of Norway Council on Ecumenical and International Relations
- Coalition Nationale Jubile 3000 Du Mali
- Congregation Justice Committee, Sisters of the Holy Cross, USA
- Debt and Development Coalition Ireland
- Dette & Développement, France
- Diakonie Most, Czech Republic
- Erlassjahr 2000, Germany
- Erlassjahr 2000, Österreich
- Evangelische StudentInnengemeinde in der Bundesrepublik Deutschland (ESG)
- Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cuenca, Ecuador
- Freedom from Debt Campaign Pakistan
- Freedom from Debt Coalition, Philippines
- Fundación Intervida, Spain
- Gemeindedienst für Mission und Ökumene der Evangelischen Kirche im Rheinland, Germany
- International Network for Indonesian Development (INFID)
- International Presentation Association of Presentation Sisters
- Japan Network on Debt & Poverty
- Jesuits for Debt Relief and Development International (JDRAD)
- Jubilee 2000 Côte d'Ivoire
- Jubilee 2000 Czech Republic
- Jubilee 2000 Spain
- Jubilee Australia Drop the Debt Coalition
- Jubilee Plus, UK
- Jubilee South
- Jubileo 2000 Red Guayaquil-Ecuador
- Maryknoll Office for Global Concerns, USA
- Movimondo, Italy
- Norwegian Coalition for Cancellation of Third World Debt
- Peru Peace Network, USA
- Red Perú Jubileo 2000
- Sdebitarsi, Italy
- SEDOS Working Group on Debt, Italy

- SHALOM (International Network for Justice, Peace and the Integrity of Creation of the School Sisters of Notre Dame)
- Südwind, Germany
- Swiss Coalition, Switzerland
- The Justice, Peace, and Integrity of Creation Promoters of the USG (Union of General Superiors) and the UISG (Union of International General Superiors)

Contact:

Berlin Working Group on
Environment and Development – BLUE 21
Gneisenastr. 2a
10961 Berlin
Germany
Fon: 0049-30-694 61 01
Fax: 0049-30-692 65 90
e-mail: ftap@blue21.de
www.blue-21.de

Anhang II

WORKING DOCUMENT ON A FAIR AND TRANSPARENT ARBITRAL PROCESS.

Here in Guayaquil, Ecuador delegations Jubilee debt campaigns from Ecuador, Argentina, Peru, Bolivia, Colombia, Brazil, Honduras, Ghana, Nigeria, Mali, Mauritius, Philippines, Germany, Britain, Austria, Spain, Australia, and Canada met to consider the systemic debt crises facing poor countries, and to propose alternatives to the current deeply biased unilateral mechanism for the treatment of the debts of developing countries.

We recognise that our proposed new framework is not merely a technical or bureaucratic alternative, but seeks to introduce significant changes to the existing unjust balance of power between international finance and debtor nations and their people.

We met from 9-12th March for debate and discussion and agreed the following:

- the current system of dealing with the debt crises, in which international creditors play the role of plaintiff, prosecutor, judge and jury is unjust, and is designed to protect the interests of creditors, with total disregard for the; fundamental human rights of the people of debtor countries;
- the dominant role given to organisations of creditors, including the Paris Club; the London Club and the IMF, must be replaced by a new, just and transparent framework;
- the current financial architecture for debt management shifts the whole burden of debt crises on to the debtor nation and its people; and protects international creditors from co-responsibility, risk, liability and losses.
- The proposal for a Sovereign Debt Restructuring Mechanism put forward the IMF is deeply flawed in that a) it does not alter the balance of power between sovereign debtor and international creditors; b) and maintains effective creditor control of debtor nations, through the IMF; c) is a non-transparent and unaccountable mechanism; d) does not include HIPC debtor nations; and finally, e) exempts IMF and World Bank loans from debt write off.
- The new financial framework that we propose borrows from internationally accepted legal principles of insolvency, and seeks to transform the current system and to provide a just solution to the problem of sovereign debt management and restructuring based on the following principles:
- The establishment of a) an Independent Debt Tribunal and b) a Fair and Transparent Arbitration Procedure.
- An open, transparent and accountable process for this independent tribunal/procedure.
- A continuous process of monitoring and of public hearings and audits of the sovereign debt must be initiated.
- The subordination of creditor interests and debt repayments to the levels of investment needed to meet fundamental human rights (as enshrined in international UN charters and declarations), and the mobilisation of finance for development.
- The recognition that sovereign debt is public debt, and therefore that citizens have a right to actively participate in, and influence the arbitral tribunal/arbitration procedure, and to be central to the outcome of its award.
- The right of the debtor nation to declare a standstill on debt payments by opening the arbitration process, where further debt servicing is likely to violate fundamental human rights.
- The right of debtor nations to impose capital controls and inhibit capital flight.
- The co-responsibility of creditors and the debtor governments for illegitimate debts, be they tainted by fraud, corruption or financially unsound projects; and the power of the tribunal/panel to dismiss those claims, and order the recovery of stolen wealth/assets.
- In place of creditor-determined conditionalities, there should be a new framework providing for a fresh start for the debtor country, and under which the debtor government commits itself to defend human rights, through, amongst other things, social and infrastructure investment, and further commits itself to openness, accountability and democratisation of financial management.

Guayaquil, March 2002

Anhang III

Kontakt

AFRODAD

Box MR 38
Marlboroug
Zimbabwe
Tel.: 263-4-702093
Fax: 263-4-702143
E-Mail: afrodad@afrodad.co.zw
www.afrodad.org

attac Deutschland

Artilleriestr. 6
27283 Verden
Tel.: 04231 / 957-591
Fax: 04231 / 957-594
E-Mail: info@attac-netzwerk.de
www.attac-netzwerk.de

Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.

Mozartstraße 9
D-52064 Aachen
Tel.: +49-(0)241-442-0
Fax: +49-(0)241-442-188
stollg@misereor.de
www.misereor.de

BLUE 21 –

Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung e.V.

Gneisenaustraße 2a
D-10961 Berlin
Tel: +49-(0)30-694 61 01
Fax: +49-(0)30-692 65 90
blue21@blue21.de
http://www.blue21.de

CIDSE

Rue Stévin 16
B-1000, Brussels
Belgium
Tel: +32-2-230 7722
Fax: +32-2-230 7082
E-Mail: postmaster@cidse.org
www.cidse.org

erlassjahr.de

Postfach 320520
40420 Düsseldorf
Tel.: 0211 / 4693-196
Fax: 0211 / 4693-197
E-Mail: buero@erlassjahr.de
www.erlassjahr.de

ILDIS

Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales
Calle Calama 354 y Juan León Mera
Casilla: 17-03-367
Quito, Ecuador
Tel: 00593-2-2562103 /
00593-2-2909730
Fax: 00593-2-2504337
E-Mail: ildis1@ildis.org.ec
www.ildis.org.ec

Jubilee Research

New Economics Foundation
Cinnamon House
6-8 Cole St.
London SE1 4YH.
Tel: (44) 207 089 2853
Fax (44) 207 407 6473
E-Mail: info.jubilee@
neweconomics.org
www.jubilee2000uk.org

Jubilee South

54-C Mapagbigay Street
Central District
Quezon City
Fax: (632) 929-3134
E-Mail: jubileesouth@skyinet.net
http://jubileesouth.net

Jubileo 2000 Red Guayaquil

Facultad/Economía
Universidad de Guayaquil
Ecuador
Tel. ++593 4 295865

Fax. ++593 4 295866

E-mail: jubileogy@hotmai.com

Red Jubileo 2000 Peru

c/o Instituto Bartolome de las Casas
Ismael Muñoz
Belisario Flores 687, Lince, Lima 14
Tel: +51 1 472 3410/ 470 9088
Fax: +51 1 472 5853
E-mail: ismael@bcasas.org.pe

Resource Centre

for Peoples Development

98 Mapang-Akit, Quezon City
Philippinen
Tel/Fax: ++63 2 436 1831
E-mail: rcpcd@info.com.ph

Unafisco Sindical

María Lucía Fattorelli
Rua da Bahia, 1033 – 11o andar –
Centro/BH
Brasilien
Tel.: (0xx31) 3226-7721
unafiscobh@alol.com.br

Weitere Adressen zum Thema

Verschuldung:

http://www.jubileeplus.org/jmi/
jmi-contacts/jmi-contacts.htm

Anhang IV

Glossar

Audit: Überprüfung, Untersuchung, Prüfung

Bail-Out: „Freikaufen“ bzw. „Raushauen“ von privaten Gläubigern mit öffentlichem Geld im Fall einer Finanzkrise.

BIP: Bruttoinlandsprodukt

FFD: Financing for Development, Name der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im März 2002 in Monterrey/Mexiko.

FTAP: Fair and Transparent Arbitration Process/Faires und transparentes Schiedsverfahren.

G7/G8: Gruppe der Sieben (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, USA) bzw. Gruppe der Acht (plus Russland).

G77: Gruppe der 77, Name eines Staaten-zusammenschlusses von Entwicklungsländern, der bei seiner Gründung im Jahr 1964 77 Länder umfasste. Heute sind 133 Länder Mitglied der G77.

GATT: General Agreement on Tariffs and Trade, Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen, wird seit 1995 unter dem Dach der WTO überwacht und weiterverhandelt.

HIPC-Initiative: Heavily Indebted Poor Countries Debt Initiative, Schuldeninitiative für *arme, hochverschuldete Länder*. Die von den Gläubigern definierte Gruppe der HIPC's umfasst 40 Länder v.a. in Afrika.

ICA: Internationaler Schiedsgerichtshof (International Court of Arbitration), Schiedsgerichtsinstanz für internationale Streitfälle zwischen privaten Parteien, angesiedelt bei der Internationalen Handelskammer (International Chamber of Commerce) in Paris.

ICSID-Konvention: Konvention zur Errichtung des International Centre for the

Settlement of Investment Disputes (Internationales Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten).

IDG: Internationale Entwicklungsziele (International Development Goals), internationale Zielvorgaben, die bei den UN-Konferenzen seit den 1990er Jahren beschlossen wurden.

IFIs: Internationale Finanzinstitutionen

ILO: Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organisation)

IWF: Internationaler Währungsfonds

Kapitel 9: Neuntes Kapitel des US-Insolvenzrechts. Kapitel 9 regelt die Insolvenz kommunaler, staatlicher Einrichtungen und Gebietskörperschaften, dient als Vorbild für Insolvenzen staatlicher Gemeinwesen.

Londoner Club: Club der Gläubigerbanken, hier werden private Bankkredite verhandelt.

NGO: Nicht Regierungsorganisation (Non Governmental Organisation).

odious debts: „Anrüchige Schulden“, juristische Bezeichnung für Schulden, bei deren Entstehung die allgemeinen Sitten und Gebräuche des Geschäftsverkehrs gebrochen wurden. Dazu zählen vor allem Schulden diktatorischer Regime, die mit Wissen der Gläubiger zur Unterdrückung und gegen die Interessen der Bevölkerung des Schuldnerlandes verwandt wurden.

OECD: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Cooperation and Development), Zusammenschluss der Industrieländer.

Pariser Club: Club der Gläubigerregierungen, hier werden bilaterale öffentliche Schulden (Schulden zwischen Regierungen) verhandelt.

PCA: Ständiger Schiedshof (Permanent Court for International Arbitration), Schiedsgerichtsinstanz für internationale Streitfälle zwischen staatlichen Parteien mit Sitz in Den Haag.

Schuldendienstquote: Verhältnis des Schuldendienstes zu den jährlichen Exporteinnahmen.

Schuldendienst: Summe von Zinsen und Tilgung, die auf Schulden bezahlt werden.

Schuldenquote: Verhältnis der Gesamtverschuldung zu den jährlichen Exporteinnahmen.

SDRM: Sovereign Debt Restructuring Mechanism, jüngste Initiative des IWF im Bereich Verschuldung.

Sozialpakt: Völkerrechtlich bindender internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

Terms of Trade: Austauschverhältnisse im grenzüberschreitenden Handel: Darstellung der Beziehungen zwischen den durchschnittlichen Ausfuhr- und Einfuhrpreisen eines Landes oder einer Gruppe von Ländern.

UNCITRAL: Zentrum für Internationales Handelsrecht der Vereinten Nationen (United Nations Centre for International Trade Law)

UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development

UNDP: UN-Entwicklungsprogramm (United Nations Development Programme)

WTO: Welthandelsorganisation (World Trade Organisation)

Zivilpakt: Völkerrechtlich bindender internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte.