

## Die G20 im Angesicht der nächsten Schuldenkrise

Das Thema des G20-Gipfels, der vom 24. bis 26. September in Pittsburgh stattfindet, ist die Bewältigung der globalen Finanzkrise, welche die ärmere Hälfte der Menschheit in unverhältnismäßiger Weise bedroht – obwohl die Staaten im Süden für ihre Entstehung keine Verantwortung tragen. Vor diesem Hintergrund erwarten die entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen in Deutschland und weltweit von den G20, dass sie nicht nur ihre eigenen Volkswirtschaften im Blick haben, sondern im Sinne globaler Strukturpolitik dafür Sorge tragen, dass auf die Krise nicht – wie bereits in den achtziger Jahren – zwei verlorene Jahrzehnte für die Länder des Südens folgen.

Wie bei in Schieflage geratenen Unternehmen auch, entscheidet sich diese Frage in erster Linie daran, ob in den kommenden Jahren für die Finanzierung von Entwicklung in ausreichendem Maße und zu vertretbaren Bedingungen, Mittel zur Verfügung stehen. Das wiederum betrifft nicht allein – wie man vermuten könnte – die Frage, ob aus den reichen Ländern genügend Mittel in den Süden fließen. Es betrifft in gleichem Maße – und eigentlich sogar noch dringlicher – die Frage, ob und wie Entwicklungs- und Schwellenländer Mittel, die sie selber aufbringen, auch behalten und für die eigene Entwicklung nutzen können.

Eine Krisenbewältigung, die diesen Herausforderungen gerecht werden soll, muss deshalb auf beiden Feldern strukturelle Reformen voranbringen.

### 1. Mittelmobilisierung

- **Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen bei der Entwicklungshilfe.**  
Die Bundesregierung hat sich, wie andere reiche Staaten auch, verpflichtet, bis zum Jahre 2010 0,51% des Bruttoinlandsprodukts als Öffentliche Entwicklungshilfe bereit zu stellen, und bis 2015 0,7%. Während manche Staaten wie Italien, Irland und Litauen sich mit Riesenschritten in die entgegengesetzte Richtung bewegen, ist das 2010-Ziel für Deutschland noch im Bereich des Erreichbaren. Entwicklungshilfe ist ein relativ bescheidener Teil der Finanzflüsse von Nord nach Süd (gut 100 Mrd. US-\$, gegenüber kommerziellen Krediten in mehr als sechsfacher Höhe 2006; und Exporteinnahmen von 6.500 Mrd. US-\$ im gleichen Jahr); aber es handelt sich dabei um zinsgünstige Mittel, für Aufgaben, welche kommerziell nicht zu finanzieren wären. Zu den eingegangenen finanziellen Verpflichtungen zu stehen, wäre deshalb ein kleiner, aber signifikanter Schritt von Seiten der reichen Länder.
- **Abbau und Reform der Bedingungen für die Vergabe neuer Mittel.**  
Die Bundesregierung spricht davon, dass die klassische Strukturanpassung "tot" sei. Durch sie hatten IWF und Weltbank zwei Jahrzehnte lang verschuldete Länder gezwungen, ihre Wirtschaft zu liberalisieren und den Armen den Schuldendienst vom Munde abzusparen. Der IWF leistet einen Teil seiner beim G20-Gipfel in London im Frühjahr 2009 beschlossenen Krisenfinanzierung gänzlich frei von allen Konditionen. Allerdings gilt dies nur für Länder, denen er ohnehin das bescheinigt, was er für eine "starke" Wirtschaftspolitik hält. In ärmeren Ländern wurde zwar die Zahl der Bedingungen bei der Kreditvergabe reduziert, nicht unbedingt aber ihre wirtschaftspolitische Ausrichtung. Ein EURODAD-Bericht<sup>1</sup> vom Juni 2009 zeigt, dass Privatisierung öffentlicher Einrichtungen noch immer eine Standardbedingung für die Vergabe von IWF-Krediten ist. erlassjahr.de fordert, dass Multilaterale Kredite auf der Grundlage alternativer Kriterien, insbesondere der EURODAD-"Charta für Verantwortliche Kreditvergabe"<sup>2</sup> vergeben werden, welche auch die Kreditgeber in die Pflicht nehmen.

<sup>1</sup> Bail-out or blow-out? IMF policy advice and conditions for low-income countries at a time of crisis.  
<http://www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=3679>

<sup>2</sup> Download unter: <http://www.erlassjahr.de/themen/verantwortliche-kreditvergabe/>

- **Nicht die Weltbank darf entscheiden, wer überhaupt Kredite erhält.**  
Seit 2006 versuchen Weltbank und IWF durch ihr "Debt Sustainability Framework" (DSF) die Kreditaufnahme (ehemals) hoch verschuldeter Länder mit niedrigem Einkommen zu regulieren. Dazu legen sie fest, wieviel Kredit jedes einzelne Land aufnehmen kann, ohne sich (erneut) untragbar zu verschulden. Überschreitet das Land diese Grenze, wird es mit der Rücknahme bereits zugesagter zinsgünstiger Mittel aus der Weltbank ("IDA-Kredite") bestraft. Dieser Ansatz ist aus zwei Gründen weder gerecht noch zielführend: (a) er setzt einseitig eine der beiden Parteien am Kreditgeschäft unter Druck, nämlich den Kreditnehmer; damit trägt dieser wiederum die Hauptlast des Risikos in dem betreffenden Geschäft. Einen vergleichbaren Abschreckungseffekt für den Gläubiger gibt es nicht. (b) führt der einseitige Druck auf die kreditnehmende Regierung oftmals dazu, dass diese nicht mehr alle Operationen offen legt, sondern Geschäfte mit exotischen oder gar wucherischen Kreditgebern, durch buchhalterische Tricks vor den Aufpassern von Bank und Fonds verborgen hält.  
Nun spricht nichts dagegen, dass die Weltbank mit Hilfe des "Rahmenwerkes" ihre eigene Kreditvergabe-Praxis verbessert; hätte sie dies schon in den achtziger Jahren getan, wäre die damalige Schuldenkrise für alle Beteiligten kürzer und weniger kostspielig geworden. Fatal ist allerdings, dass die Existenz des DSF von seinen Erfindern (und auch von der Bundesregierung) als wirksamer Schutz vor neuer Überschuldung behandelt wird, der folgerichtig Überlegungen, wie Staaten aus einer Überschuldungssituation wieder herausfinden, überflüssig macht.

## 2. Schutz der finanziellen Ressourcen von Entwicklungsländern

Die Absage an den Versuch einer globalen Bürokratie, die Kreditpolitik der meisten souveränen Staaten zentral zu steuern, bedeutet natürlich nicht, dass mehr oder weniger verantwortlich agierende Süd-Regierungen nach Lust und Laune Kredite aufnehmen und somit ihr Land in eine neue Schuldenkrise stürzen könnten. Um dies zu verhindern sollte man aber nicht auf zweifelhafte ex-ante-Sanktionen einer globalen Bürokratie setzen, sondern dafür Sorge tragen, dass Kreditmärkte auch international die Regeln bekommen, die auf nationaler Ebene ihr Funktionieren erst ermöglichen. Dies betrifft insbesondere die Frage, wie mit der Zahlungsunfähigkeit von Staaten umzugehen ist.

- **Schaffung eines fairen und transparenten Insolvenzverfahrens für Staaten.**  
In einem funktionierenden Rechtsstaat wie Deutschland, werden Überschuldungen vor allem dadurch verhindert, dass für den Fall der Pleite eines Unternehmens oder einer Privatperson sichergestellt ist, dass die Kreditgeber sich nicht ohne Rücksicht auf Verluste aus der Konkursmasse selbst bedienen können (genau das, was Weltbank und IWF gegenüber verschuldeten Staaten zwei Jahrzehnte lang betrieben haben). Stattdessen regelt ein Insolvenzrecht, wer im Falle einer Pleite worauf Zugriff hat, wie nach Möglichkeit das Überleben eines Unternehmens und unter allen Umständen die Würde einer überschuldeten Privatperson zu schützen ist. Es gibt keinen Grund, warum gegenüber überschuldeten Staaten, weiterhin die Gläubiger nach ihren eigenen Interessen über Zahlung oder Nicht-Zahlung entscheiden sollen. Ein Insolvenzverfahren kann auch für Staaten funktionieren, z.B. durch ein ad-hoc-Schiedsverfahren oder eine Schuldenkammer beim Internationalen Schiedsgerichtshof. Es gibt eine Reihe von umsetzbaren Vorschlägen für ein solches unparteiisches Verfahren. Die deutsche Entwicklungsministerin hat ihre Unterstützung für eine entsprechende internationale Reform deutlich gemacht. In Pittsburgh sollte auf einen Konsens zwischen Industrie- und Schwellenländern für einen Reformprozess hingearbeitet werden. Im Rahmen der Vereinten Nationen, die – anders als Weltbank und Währungsfonds – nicht selbst Gläubiger sind, kann dann der institutionelle Raum für ein faires und transparentes Verfahren geschaffen werden.

- **Streichung illegitimer Schulden.** Teilschuldenerlasse gibt es für Staaten bislang nur, wenn die Gläubiger zu dem Schluss kommen, dass dem betreffenden „nackten Mann“ wirklich nicht mehr in die Tasche gepackt werden kann, d.h. Staaten definitiv pleite sind. Nicht gefragt wird dabei, ob ein Staat, der zahlen könnte, dies auch in jedem Fall sollte. Durch die Arbeit von NROs und engagierten Journalist/innen sind in den letzten Jahren zahlreiche Fälle "illegitimer" Schulden bekannt geworden, bei denen Gläubiger wissentlich Kredite vergeben haben, die Diktatoren, aber nicht der von ihnen unterdrückten Bevölkerung genützt haben. Von den IWF-Krediten an Zaires Mobutu Sese Seko bis zum kreditfinanzierten Verkauf der Ex-DDR-Marine an den indonesischen Diktator Suharto sitzen viele Gläubiger auf Forderungen, die wohl in einem fairen und transparenten Verfahren von einem Insolvenzrichter für nichtig erklärt werden würden. Die Bundesregierung sollte diese in vielen Ländern geführte Debatte auf die Tagesordnung der G20 setzen. Schließlich liegt es im Interesse jedes ehrlichen Kreditgebers, dass widrige und korrupte Finanzierungen im Krisenfall nicht genauso behandelt werden, wie Kredite, die verantwortlich und nach genauer Prüfung vergeben worden sind.
- **Geierfonds die Basis entziehen.** Im britischen Unterhaus und im US-Kongress sind Gesetzesvorhaben auf dem Weg, welche so genannten Geierfonds die Geschäftsgrundlage entziehen würden. Gemeint sind damit Investmentfonds oder private Anleger, welche Schulden ärmerer Länder mit einem hohen Abschlag auf dem Sekundärmarkt kaufen, und dann in voller Höhe vor Gericht einklagen. In den letzten Jahren haben einige solcher Fonds von Ländern wie Peru und Sambia das bis zu Zehnfache ihrer ursprünglichen Investitionen eingeklagt und auch erhalten. Die genannten Gesetzesvorhaben würden die Gerichte der beiden wichtigen Finanzplätze New York und London daran hindern, einem Kläger mehr zuzuerkennen, als er erhalten hätte, wenn er sich an multilateral vereinbarten Schuldenerlassen beteiligt hätte. In den meisten der beklagten ärmsten Länder wären so maximal 10% der nominalen Schuld noch einklagbar, was der Tätigkeit der Geier praktisch den Boden entziehen würde. Deutschland und andere potenzielle Gerichtsstände sollten mit eigenen Gesetzen dem amerikanisch/britischen Beispiel folgen, damit sich die Geierfonds nicht auf den Weg nach Frankfurt machen.
- **Steueroasen schließen und gestohlene Gelder zurückschaffen.** Nicht alle Diktatoren der achtziger und neunziger Jahre haben ihren zusammengerafften Reichtum illegal aus dem Land gebracht. Viele taten und tun dies bis heute, indem sie die gleichen legalen Steuerschlupflöcher nutzen wie manche Vielverdiener in unserem Lande. Auch die konservativsten Schätzungen sehen den Schaden, der Volkswirtschaften im Süden durch die Steuerflucht entstehen, bei einem Vielfachen der offiziellen Entwicklungshilfe. Die von Finanzminister Steinbrück so vehement geforderte Schließung von Steueroasen wäre deshalb auch entwicklungspolitisch ein wichtiger Fortschritt. Damit zusammen hängend muss der Zugriff demokratischer Regierungen auf außer Landes gebrachte Vermögenswerte von Diktatoren ermöglicht werden. Bei Steinbrück's "Indianern" in der Schweiz hat es in den letzten Jahren an diesem Punkt begrenzte, aber immerhin messbare Fortschritte – zum Beispiel im Fall der ex-Diktatoren Abacha und Duvalier – gegeben. Die EU sollte sicherstellen, dass auf ihrem gesamten Territorium wenigstens so kooperativ mit den Hilfeersuchen aus Afrika und der Karibik umgegangen wird, wie bei den Eidgenossen.