

Ägypten:

Demokratisierung braucht Entschuldung



Bild: monasosh, flickr



erlassjahr.de

Entwicklung braucht Entschuldung

Fachinformation No.28 –
Ägypten: Demokratisierung braucht Entschuldung

Erschienen: 25.01.2012, neue Fassung (Titelbild,
Impressum): 16.02.2012

erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung Carl-
Mosterts-Platz 1
40477 Düsseldorf
Tel.: +49 (0) 211 - 46 93 - 196
Fax: +49 (0) 211 - 46 93 – 197
E-Mail: buero@erlassjahr.de
Website: www.erlassjahr.de

Autor: Jürgen Kaiser

V.i.S.d.P Sebastian Bonse Öffentlichkeitsarbeit
Tel.: +49 (0) 211 - 46 93 - 211
E-Mail: s.bonse@erlassjahr.de

Bildnachweis:

Titel: monasosh (flickr), unter CCC, Quelle: wikipedia.com

1. Eine neue Situation

Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs vor mehr als zwanzig Jahren hat kein Volksaufstand die weltweite Öffentlichkeit so positiv für sich eingenommen, wie der in Ägypten zu Beginn des Jahres 2011. Der Tahrir-Platz in Kairo wurde für fast zwei Monate zum Fokus der Demokratisierungsbewegung im arabischen Raum, die mit dem Sturz des Ben-Ali-Regimes in Tunesien ihren Anfang nahm, und die bis heute die Region verändert.

Der ägyptische Präsident Mubarak war keinesfalls der brutalste der Diktatoren in der arabischen Welt, aber er war einer derjenigen, die am effizientesten öffentliche Mittel in seine privaten Taschen umzuleiten wusste. Schätzungen über das von ihm und seiner Familie veruntreute öffentliche Vermögen reichen bis zu 70 Mrd. US-\$.¹ Schneller als sonst üblich froren die üblichen verdächtigen Finanzplätze, insbesondere die Schweiz, identifizierte Auslandsvermögen des Ex-Präsidenten ein.

Die gewaltigen Summen, welche im Zusammenhang mit der Sicherstellung des Diktatorenvermögens bewegt (oder gerade nicht bewegt) werden, entsprechen knapp einem Drittel des jährlichen ägyptischen Sozialprodukts. Das lässt erahnen, welche wirtschaftlichen Risiken der Demokratisierungsprozess mit sich bringen kann. Aber auch, welche wirtschaftlichen Chancen darin stecken können, wenn es zu einer "Demokratie-Dividende" für das ägyptische Volk kommt.

Umgekehrt birgt der Volksaufstand aber auch jenseits der Frage nach Mubaraks Vermögen Risiken, insbesondere

- die unvermeidliche Beeinträchtigungen des Wachstums durch Zerstörungen im Zuge der Auseinandersetzungen sowie ausgefallene Produktion;
- Beeinträchtigungen beim Tourismus, der einer der wichtigsten Devisenbringer für die ägyptische Volkswirtschaft ist.

Politisch folgte den atemberaubend schnellen Veränderungen in Ägypten eine ebenso atemberaubende Wende auf Seiten der bisherigen Partner des Mubarak-Regimes im Kreis von Ägyptens Gebern und Gläubigern: Die bisher hochgehaltene Freundschaft mit dem Garanten einer leidlich stabilen Situation im Nahen Osten verschwand über Nacht und wurde durch eine kollektive Begeisterung der europäischen Staaten für das seine Befreiung erkämpfende ägyptische Volk ersetzt. Die spannende Frage ist nun, ob dieser Schwenk sich auch in einer vergleichbaren oder gar weiter gehenden materiellen Unterstützung für das sich demokratisierende Land am Nil niederschlagen wird. Der Umgang mit Ägyptens Auslandsschulden ist dabei ein wichtiger Aspekt.

2. Daten und Indikatoren

Auf den ersten Blick ist er das gar nicht, denn die wichtigsten Schuldenindikatoren, welche die Weltbank für das Jahr 2009 als letztes Stichjahr mit kohärenten Daten angibt, sehen alles andere als alarmierend aus. Die drei gängigsten Indikatoren "Schuldenstand im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt" (EDT/GNI), "Schuldenstand im Verhältnis zu den jährlichen Exporteinnahmen" (EDT/XGS) und "Schuldendienst, also Zinsen und Tilgungen im Verhältnis zu den jährlichen Exporteinnahmen" (TDS/XGS), liegen deutlich unter den gängigen Grenzwerten für eine kritische Auslandsverschuldung²:

Indikator	Ägypten	Grenzwert
-----------	---------	-----------

¹

<http://www.jubileedebtcampaign.org.uk/Nick%20Dearden%20blogs%20from%20the%20World%20Social%20Forum+6744.twl>

² Daten aus World Bank: Global Development Finance 2011. Zum Hintergrund der angenommenen Grenzwerte siehe: erlassjahr.de: Schuldenreport 2011, S. 6-18

EDT/GNI	17,6%	40%
EDT/XGS	72,9%	150%
TDS/XGS	6,5%	15%

Von 30,7 Mrd. US-\$ langfristigen Auslandsschulden bestehen

- 8,4 Mrd. \$ gegenüber Multilateralen Gläubigern wie Weltbank, IWF, Afrikanischer Entwicklungsbank und verschiedenen arabischen multilateralen Organisationen;
- 19,9 Mrd. \$ gegenüber bilateralen Gläubigern, d.h. Regierungen infolge von Entwicklungshilfekrediten oder öffentlich garantierten und entschädigten Exporten;
- 2,4 Mrd. \$ gegenüber privaten Gläubigern, davon der größte Teil in Form von Staatsanleihen; nur 325 Mio. \$ sind Schulden bei privaten Banken.

Die wichtigsten bilateralen Gläubiger sind Frankreich und Deutschland. Andere europäische Länder wie Spanien (insgesamt 455 Mio. €) und Großbritannien (rund 110 Mio. €) folgen mit deutlichem Abstand. Interessant ist die konträre Aufteilung auf Entwicklungshilfe-Kredite (ODA) und kommerzielle Forderungen aus Exporten (ECA):

Millionen €	Frankreich	Deutschland
ODA	601	2313
ECA	1969	268

3. Lösungsbedarf

Wo liegt für Ägypten das Problem, wenn die Schuldenindikatoren so deutlich unter den kritischen Grenzwerten liegen? Es sind vor allem drei Gründe, die eine außerordentliche Entlastung Ägyptens nahe legen:

- Ägyptens vertraglicher Schuldendienst auf die bereits ausstehenden Kredite wird 2012 drastisch ansteigen.

Jahr	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Schuldendienst in Mio US-\$ ³	3132	2839	3714	3769	5039	3860

Die Weltbank gibt für die Jahre 2010 und 2011 bereits Schuldendienste auf die Ende 2009 (dem Stichjahr für die Quelle Global Development Finance) ausstehende Schulden an, die rund 20% höher liegen als in den beiden Jahren davor. Zum Jahr 2012 wird sich der vertraglich ausstehende Schuldendienst sich gegenüber 2009 fast verdoppeln. Dabei muss beachtet werden, dass die Angabe nur Schuldendienste auf Altschulden berücksichtigt. Da seit Ende 2009 auch neue Kredit aufgenommen wurden, die nicht alle tilgungsfreie Jahre aufweisen, und auf die in jedem Fall Zinsen fällig werden, liegt der tatsächliche Schuldendienst in diesem Jahr noch höher als Ende 2009 angenommen.

Da Ägyptens Schuldendienstquote mit 6,5% im Jahr 2009 bei weniger als der Hälfte des kritischen Grenzwerts gelegen hat, wäre auch solcher Anstieg vermutlich verkraftbar. Der IWF ging am Vorabend des Aufstandes aber von 5 - 6,5%

³ Für 2008 und 2009 tatsächlich geleisteter Schuldendienst; für 2010-2013 vertraglich fälliger Schuldendienst auf Ende 2009 existierende Schulden (grau gedruckt)

Wachstum in den Jahren 2010-2015 aus. Zumindest 2011 wird dieser Wert kaum zu erreichen sein, so dass der Nenner der Indikatoren sinken und ihr Wert entsprechend ansteigen wird.

- Ägypten braucht eine Demokratisierungs-Dividende – und zwar nicht in ferner Zukunft, sondern bald. Nur, wenn ein demokratisches Ägypten in der Lage ist, die Lebensverhältnisse der Bevölkerungsmehrheit zu verbessern, wird es auf eine dauerhafte Loyalität der Bevölkerung bauen können. Es wird davon ausgegangen, dass rund 20% der Ägypter/innen unter der nationalen Armutsgrenze leben.⁴

Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass Ägypten eines von zwei Ländern ist, die vor zwanzig Jahren aus politischen Gründen von seinen westlichen Gläubigerregierungen einen außergewöhnlich weit reichenden und nach damaligen Regeln eigentlich nicht zulässigen Schuldenerlass im Pariser Club erhielt: 1991 wurden 50% der Verbindlichkeiten des Landes gegenüber den Club-Mitgliedern als Belohnung für das Wohlverhalten Ägyptens im zweiten Golf-Krieg (der von den USA geführten Koalition gegen den Irak nach dessen Besetzung Kuwaits) zugesprochen. Sollte die Demokratisierung eines Landes den westlichen Regierungen, die genau diesen Fortschritt und den Mut der Ägypter/innen, die ihn erkämpft haben, wortreich preisen, nicht eine vergleichbare "Belohnung" wert sein?

- Die ägyptische Öffentlichkeit hat bis heute fast keine Informationen über die Kreditaufnahme ihres Landes, für die sie selbst letztlich die Verantwortung übernehmen muss. In der Vergangenheit haben undemokratische Regimes auf der ganzen Welt in großem Stil Kredite aufgenommen, mit denen sie ihren Herrschaftsapparat finanziert haben, oder die ausschließlich ihrer persönlichen Bereicherung dienten. Im Völkerrecht existiert für solche Kredite der Begriff der "Illegitimen Schulden".⁵ Deren Streichung ist nicht nur ein moralisches Gebot. Wichtiger noch ist die präventive Wirkung, um eine neuerliche Komplizenschaft zwischen einer undemokratischen Regierung und ihren privaten oder öffentlichen Geldgebern zum Schaden der Bevölkerung zu verhindern: Nur, wenn skrupellose Kreditgeber sich nicht mehr darauf verlassen können, dass ihre fragwürdigen Finanzierungen nie ans Licht kommen, kann eine solche Kreditvergabe wirksam eingedämmt werden.

Natürlich gilt auch für die Regierung des Präsidenten Mubarak zunächst die Unschuldsumutung. Gerade deshalb ist die Schaffung von Transparenz an diesem Punkt der erste entscheidende Schritt. Im nächsten Abschnitt wird beschrieben, wie das geschehen kann.

4. Mögliche nächste Schritte

Für die neue ägyptische Regierung ergeben sich verschiedene Ansatzpunkte, den Abfluss von im Land dringend benötigten Ressourcen an die reichen Gläubiger zu stoppen:

- Die Regierung sollte gegen allen oder zumindest allen bilateralen Gläubigern einen vorläufigen Zahlungsstopp erklären, um Zeit für eine Überprüfung der Tragbarkeit wie auch der Legitimität ihrer Auslandsschulden zu gewinnen. Zahlt sie den Schuldendienst in der Zwischenzeit auf ein Treuhandkonto, stellt sie sicher, dass eine solche einseitige Zahlungseinstellung nicht als Staatsbankrott oder einseitige Zurückweisung des Schuldendienstes ausgelegt und durch eine Verteuerung neuer Kredite bestraft wird.

⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_Egypt#External_debt

⁵ Zum Konzept und zu Beispielen für illegitime Schulden siehe: [erlassjahr.de](http://www.erlassjahr.de): Illegitime Schulden 2. Ein Handbuch. Düsseldorf 2008; als Download im Internet unter http://www.erlassjahr.de/dev2/cms/upload/mitmachen/arbeitshilfen/dokumente/illegitime_schulden_II/Handbuch_ILlegitime_Schulden.pdf

- Die Regierung sollte eine unabhängige Überprüfung der Herkunft und der Umstände der aktuellen Zahlungsverpflichtungen auf den Weg bringen. Da eine solche Überprüfung in der Vergangenheit von den staatlichen Rechnungsprüfungs-Institutionen nicht erwartet werden konnte, sollte dazu eine unabhängige Kommission ins Leben gerufen werden. In Ecuador hat eine solche Kommission 2007/8 den Auslandsschuldenstand des Landes untersucht und anschließend dem Präsidenten Vorschläge zum Umgang mit den als fragwürdig eingestuften Schulden unterbreitet. Ecuador setzte darauf einen sehr vorteilhaften Schuldentausch gegenüber seinen Privatgläubigern durch, der fast 2 Mrd. US-\$ an Verbindlichkeiten eliminierte. Eine solche Kommission sollte mit Experten besetzt werden, die sowohl von der ägyptischen Regierung als auch von den verschiedenen Gläubigergruppen unabhängig ist, um eine Grundlage für eine auch juristisch unangreifbare Entschuldung Ägyptens zu legen.
- Die deutsche Bundesregierung setzt sich in ihrem Koalitionsvertrag für die Schaffung eines Schuldenschiedsverfahrens ein, das unparteiisch und unter Einschluss aller Forderungen an ein Schuldnerland eine schnelle und effiziente Lösung für ein aktuelles oder drohendes Überschuldungsproblem schaffen kann.⁶

Ägypten befindet sich absehbar nicht in einer Situation drohender Staatsinsolvenz. Allerdings haben wir oben gesehen, dass es eine Reihe gravierender Bedrohungen der Schuldentragfähigkeit gibt, für die maßgeschneiderte Lösungen gefunden werden müssen. Dies können weder der Pariser Club, der auf der Grundlage vorgefertigter "Terms" agiert, noch Weltbank und Währungsfonds gewährleisten. Alle drei Institutionen sind selbst Gläubiger Ägyptens oder repräsentieren diese. Ein erster Schritt wäre auch hier eine von den Gläubigern unabhängige Expertise, die den vertraglichen Schuldendienst ins Verhältnis setzt zu den Herausforderungen des Landes im Blick auf Armutsbekämpfung und die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele.⁷

- Gegenüber Deutschland qualifizierte sich Ägypten bereits in der Vergangenheit für Schuldenumwandlungen für Entwicklung. Knapp 150 Millionen € sind seit 2002 bereits umgewandelt oder zur Umwandlung angeboten worden. In Deutschland stehen für einen sehr kleinen Kreis von Ländern jährlich 150 Millionen € zur Verfügung, diese hat das BMZ in den vergangenen Jahren nicht immer ausschöpfen können. Auch für 2010 existiert noch keine verbindliche Planung und Zuweisung von Mitteln auf mögliche Empfängerländer. Ägypten könnte im Rahmen dieses Programms besonders dadurch eine schnell wirkende Entlastung erfahren, dass Mittel aus den aktuell zur Rückzahlung anstehenden Verbindlichkeiten umgewandelt werden.

Ein solcher Schritt wäre keine Lösung eines Schuldenproblems, könnte aber eine umgehende spürbare Erleichterung beim Schuldendienst mit einer zusätzlichen Finanzierung von Schlüsselbereichen in Ägypten verbinden.

Jürgen Kaiser, erlassjahr.de, 30.3.2011

⁶ Zum Konzept eines fairen und transparenten Entschuldungsmechanismus siehe: Kaiser, J.: Resolving Sovereign Debt Crises; FES Dialogue on Globalization; Sept. 2010;

⁷ Mit einem ähnlichen Schritt hat Indonesien 1969 eine deutliche Reduzierung seiner Zahlungsverpflichtungen durch die Pariser-Club-Gläubiger erreicht. Siehe: Kaiser, J.: Resolving Sovereign Debt Crises; FES Dialogue on Globalization; Sept. 2010; pp. 24/5.