

Obama zum Schuldenthema: Chance für eine Initiative gegen illegitime Schulden

Der US-Amerikanische Präsidentschaftskandidat der Demokraten, Barack Obama, stellt in seiner „Strategie zur Förderung der globalen Entwicklung und der Demokratie“¹ seine entwicklungspolitischen Leitlinien vor.

Besonders herauszuheben ist die Aufnahme der Thematik der "odious debts" in das Strategiepapier. Obama kündigt an, das Problem der „odious debts“ multilateral angehen zu wollen und die Vergabe von illegitimen Schulden zu sanktionieren. Die Verankerung des Themas auf der politischen Agenda des aussichtsreichen Kandidaten stellt einen weiteren Teilerfolg der internationalen Entschuldungsbewegung dar. erlassjahr.de begrüßt dies ausdrücklich.

Barack Obama ist ein Unterstützer der Schuldenbewegung. Die US-Amerikanische Entschuldungskampagne Jubilee-USA unterhält mit seinem Senatorenbüro einen außerordentlich kooperativen Kontakt. Zivilgesellschaftliche Organisationen in den USA sind sehr erfreut über die Position Obamas zu „odious debts“, machen aber auch deutlich, dass es notwendig ist, den Schuldenerlass auch auf solche Länder auszudehnen, die sich derzeit nicht für die HIPC-Initiative qualifizieren.

Die Textpassagen zu den Themen Schuldenerlass und Entwicklungsfinanzierung sollen im Folgenden kommentiert und kritisch gewürdigt werden. Über diese Punkte hinaus befasst sich das Strategiepapier mit der Stärkung der UN, Reform der Weltbank und des IWF, der Demokratieförderung, der Korruptionsbekämpfung und der Bekämpfung von HIV und Malaria, und weiteren Themen.

Schuldenerlass

Obama: „Nachhaltiger Schuldenerlass für Entwicklungsländer.

Die ärmsten Länder der Welt leiden unter der Last einer gewaltigen Verschuldung gegenüber dem Ausland. Hierdurch fließen aus den am wenigsten entwickelten Ländern Ressourcen zu deren Gläubigern in der reichen Welt, während diese Gelder dringend für die Gesundheitsversorgung, Bildung oder die Infrastruktur benötigt werden. Es hat sich gezeigt, dass ein multilateraler Schuldenerlass effektiv sein kann: 30 Länder konnten ihren Schuldenstand um beinahe 90 % reduzieren. Aber weitere Schuldenerlasse sind notwendig. Barack Obama will einen 100% Schuldenerlass für die am schwersten verschuldeten armen Länder (heavily-indebted poor countries / HIPC) der Welt. Er fühlt sich der Einhaltung des Versprechens verpflichtet, den Schuldenerlass für die hoch verschuldeten armen Länder (HIPC) vollständig zu finanzieren.“

- Barack Obama will die Schuldenerlasse für die derzeit 41 Staaten umfassende Gruppe der hoch verschuldeten armen Länder (HIPC) ausweiten und ihnen einen 100 % Schuldenerlass gewähren. Bisher werden den HIPC, bei Erreichen des Completion Points der HIPC-Initiative bilaterale Schulden im Rahmen des Pariser Clubs (PC) erlassen und durch die MDRI (Multilateral Debt Relief Initiative) die Schulden bei der IDA (Weltbank), dem IWF und der AfBD (Afrikanische Entwicklungsbank) gestrichen, die vor 2003 bzw. 2004 entstanden sind. Darüber hinaus könnte sich Obama als Präsident der Vereinigten Staaten dafür einsetzen, dass auch andere Gläubiger die Schulden erlassen, beispielsweise indem er multilateralen Gläubigern die entgangenen Rückflüsse kompensiert, oder verstärkten politischen Druck auf andere bilaterale kommerzielle Gläubiger ausübt, sich an den Schuldenerlassen zu beteiligen. Ein weiterer Schuldenerlass könnte folgende Bereiche umfassen:
 - Bilaterale Schulden von PC-Ländern und vor allem nicht-PC-Ländern wie China, Indien oder Brasilien,
 - Multilaterale Schulden die bei den drei MDRI Institutionen nach 2003/04 angehäuft wurden, und bei den Multilateralen Kreditgebern, die sich nicht an der MDRI beteiligt haben, wie z.B. Arabische Entwicklungsbank für Afrika (BADEA), die Entwicklungsor-

¹ Barack Obama: Strategy to promote global development and democracy. Online verfügbar unter http://www.barackobama.com/pdf/issues/Fact_Sheet_Foreign_Policy_Democratization_and_Development_FINAL.pdf

ganisation des Andenpaktes (Coropracion Andina de Fomento / CAF), oder die Europäische Investitionsbank (EIB / EU),

- Sowie Schulden gegenüber kommerziellen Gläubigern.
- Auf dem G8 Gipfel in Gleneagles 2005 haben die führenden Industrienationen sich dazu verpflichtet, die Schuldenerlasse zusätzlich zu anderen Entwicklungsfinanzierungsmaßnahmen zu gewähren. Nach Berechnungen der Internationalen Entwicklungsorganisation IDA² belaufen sich die Kosten zur Deckung der Rückflussausfälle für den Zeitraum 2006 bis 2026 auf ca. 10 Mrd. US\$. Die USA haben für 2007-08 Zusagen in einer Höhe von 232,5 Mio. US Dollar gemacht, 99,6 Mio. davon uneingeschränkt und 132,2 Mio. unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Kongresses. Für die Jahre 2009-2016 wurden weitere 1,4 Mrd. US\$ unter Vorbehalt zugesagt und für 2017 bis 2044 insgesamt 5,8 Mrd. US\$.

Das Einhalten der bereits gemachten Versprechen, die Schuldenerleichterungen für die HIPC Länder gegen zu finanzieren versteht sich eigentlich von selbst. Und bisher haben die USA ihre Versprechen bezüglich der Schuldenerlasse auch eingehalten. Gegenüber den Post-Completion Point HIPC haben sie 100% ihrer bilateralen Schulden erlassen. Bei der 15 Wiederauffüllung der IDA 2007 (IDA15), die mit 41,6 Milliarden US\$ die höchste aller Zeiten war³, haben die USA einen Betrag von 3,705 Mrd. US Dollar beigesteuert.⁴

Jedoch haben die USA in den vergangenen Jahren in anderen Bereichen kein gutes Bild abgegeben. So liegen die USA bei der Bewertung der Verbindlichkeit der Zusagen im Entwicklungshilfebereich im Vergleich mit den anderen G7 Staaten an vorletzter Stelle.

- Massiv zu kritisieren ist die Beschränkung eines erweiterten Schuldenerlasses auf die HIPC Länder. Nach Schätzungen von erlassjahr.de besteht derzeit bei 53 Länder mit niedrigem oder mittlerem Einkommen die Gefahr erneut in eine Schuldenkrise zu geraten. Hiervon sind nur gut die Hälfte HIPC Länder. Gleichzeitig leiden auch die ärmsten Länder, deren Verschuldung nicht als "heavy" eingestuft wurde unter den Budgetbeschränkungen durch den zu leistenden Schuldendienst. Diese Gelder könnten beispielsweise für Armutsbekämpfungsprogramme eingesetzt werden. Die Nichteinbeziehung der überschuldeten Länder mittleren Einkommens und der moderat verschuldeten armen Länder bedeutet, die Verschuldungsproblematik des globalen Südens und die Finanzierung der MDG nur halbherzig anzugehen. Der Fluss der international bereitgestellten Mittel zur Entwicklungsfinanzierung würde sich hierdurch sehr auf die HIPC Länder konzentrieren und gleichzeitig Ressourcen von nicht-HIPC Entwicklungsländern abziehen. Arme Länder mit einer im Vergleich guten wirtschaftlichen Entwicklung und guter Regierungsführung würden für ihre Anstrengungen bestraft werden. Hierdurch entstehen die falschen Anreizstrukturen geschaffen und es verstärkt sich die Gefahr, dass es für die Regierungschefs der Entwicklungsländer vorteilhafter ist, ihren Status als Entschuldungsberechtigte zu behalten.

Obama selbst weiß um diesen Umstand, und vertritt öffentlich auch eine andere Position. Als Senator war er einer der ersten Unterstützer des so genannten Jubilee-Act⁵, ein Gesetzentwurf, der gerade in den beiden Häusern des Parlamentes zur Abstimmung vorliegt. Dieser Gesetzentwurf sieht unter anderem⁶ einen 100 % Schuldenerlass für alle derzeit 69 Länder vor, die den IDA-Only Kriterien entsprechen und erwähnt diese namentlich. In öffentlichen Reden hat Obama die Einbeziehung weiterer Länder in den Schuldenerlass gefordert, und geht

² Die Internationale Entwicklungsorganisation (engl. International Development Association, IDA) ist die Institution der Weltbankgruppe, die für die Finanzierung und Kreditvergabe an arme Länder zuständig ist. Sie vergibt Kredite an Länder deren durchschnittliches Pro-Kopf Einkommen 1.506 US\$ pro Jahr beträgt. Wegen der begrenzten IDA-Mittel werden in der Vergabepraxis nur Länder mit einem Pro-Kopf Einkommen von unter 885 US\$ berücksichtigt. Die Schulden, die im Rahmen der MDRI von der Weltbank den HIPC-Länder erlassen wurden bestanden bei der IDA.

³ Siehe die Pressemitteilung der Weltbank von Dez. 2007 unter <http://go.worldbank.org/J94M5VALR0>

⁴ Eine Analyse der Einhaltung der gemachten Zusagen zur Entwicklungsfinanzierung der durch die G8 bietet der DATA Report 2008 von der Organisation one.org. Online verfügbar unter: http://www.one.org/report/en/pdfs/2008_DATA_Report.pdf

⁵ Jubilee Act for Responsible Lending and Expanded Debt Cancellation of 2007 (HR 2634/S2166) weitere Informationen bei der Partnerorganisation von erlassjahr.de Jubilee USA unter: <http://www.jubileeusa.org/jubilee-act.html>

⁶ Der Gesetzentwurf sieht darüber hinaus ein Verbot der schädlichen wirtschaftlichen und politischen Konditionalisierung der Schuldenerlassen vor, schreibt der Regierung und den internationalen Finanzinstitutionen transparentes und verantwortliches Handeln bei der Vergabe von Krediten vor, fordert die Entwicklung eines rechtlichen Rahmenwerkes um die Aktivitäten der sogenannten „Geierfonds“ zu begrenzen und fordert eine Überprüfung der Schulden, die aus verabscheuungswürdigen oder illegitimen Kreditgeschäften entstanden sind.

damit noch über die Liste des Jubilee-Act hinaus. Weshalb diese Position bisher nicht in das Strategiepapier eingeflossen ist, ist unklar.

Keine erneute Überschuldung

„Eine Regierung unter Obama wird auch dafür Sorge tragen, dass in Zukunft die ärmsten Länder nicht wieder unter einer erdrückenden Schuldenlast zu leiden haben. Er wird sich für Reformen bei der Weltbank einsetzen, um sicherzustellen, dass arme Länder finanzielle Hilfen in Form von Zuschüssen anstatt Krediten erhalten. Den Ländern sollen für die Abfederung externer Schocks ausreichend Mittel zur Verfügung stehen, damit ihr ökonomischer Entwicklungsprozess nicht gefährdet wird.“

- Mit der Forderung nach einer Mittelvergabe der Weltbank an die ärmsten Länder (im Weltbank Jargon: IDA-only-Countrys) in Form von Zuschüssen statt der bisherigen konzessionären Kredite greift Obama u.a. eine Initiative des damaligen US-Finanzministers John Snow aus dem Jahr 2004 auf. Auch dieser hatte gefordert, dass die IDA und die AfBD nur noch Zuschüsse vergeben sollen, ohne jedoch den Nettomittelfluss in die Länder zu verringern. Die IDA vergibt bisher an die am wenigsten entwickelten Länder zinslose Kredite mit 40jähriger Laufzeit und jährlich 0,75 Prozent Bearbeitungsgebühr. Es handelt sich um einen revolving-Fonds, dessen jährliches Budget zu etwa 40 Prozent aus Rückflüssen gespeist wird. Wenn diese Mittel künftig entfallen, müssten also entweder die Zuwendungen der Geberländer steigen oder die Neuzusagen zurückgehen.

Außerdem vergibt die IDA bereits jetzt an solche Länder Zuschüsse, deren Verschuldungssituation unvorteilhaft ist. Um diese Zuschüsse erhalten zu können, muss die gemeinsam von der Weltbank und dem IWF durchgeführte Schuldentragfähigkeitsanalyse (DSA)⁷ ergeben, dass für die Länder die Gefahr einer erneuten Schuldenkrise besteht. Länder bei denen diese Gefahr hoch ist (derzeit 16 Niedriglohnländer), oder die sich akut in einer Schuldenkrise befinden (derzeit 10) erhalten ausschließlich Zuschüsse von der IDA. Bei einer mittelhohen Gefahr (derzeit 17) bietet die IDA einen Finanzierungsmix aus 50% Zuschuss und 50% konzessionärer Kredit an. Alle anderen erhalten weiterhin zinsgünstige Kredite.

Der damalige Vorstoß der US-Administration, diese Zuschussvergabe auf alle Länder auszuweiten, war auf Ablehnung der anderen Geber der Weltbank-Tochter gestoßen und konnte sich nicht durchsetzen. Die anderen Geber sahen die Gefahr, dass sich auf längere Sicht die IDA-Mittel deutlich reduzieren. In letzter Konsequenz könnte das sogar die institutionelle Überlebensfähigkeit der IDA gefährden und damit die Weltbank-Gruppe insgesamt zu drastischem Kapazitätsabbau zwingen. Die Auswirkungen einer solchen Maßnahme wurden auch in der Fachliteratur kontrovers diskutiert.

Illegitimen Schulden vorbeugen, Odious Debts verhindern

„Als Präsident wird Barack Obama das Thema „odious debts“ (verabscheuungswürdige Schulden) multilateral angehen und Untersuchungen vorantreiben, wie durch Kreditsanktionen (loan sanctions) Anreize geschaffen werden können, die private Kreditgeber davon abhalten, repressiven und autoritären Regimen Geld zu leihen.“

- Die Aufnahme des Themas "odious debts" in das Positionspapier ist sehr begrüßenswert. Dass Obama nicht ein fertiges Konzept für den Umgang mit dieser Problematik vorlegen kann, ist nicht verwunderlich, da die internationale Debatte hierzu immer noch auf der Suche nach praktikablen Ansätzen ist. Die Ankündigung, hierzu Untersuchungen durchzuführen weist in die richtige Richtung und das Thema kann Anregungen von Seiten der USA durchaus gut gebrauchen.
- Der Verweis auf eine multilaterale Initiative kann dazu führen, dass sich z.B. die Weltbank in Zukunft intensiver mit den Themen „odious debts“, Sanktionierung schlechter Kredite und der

⁷ Debt Sustainability Analyses

Schaffung von negativen Anreizen für die Kreditvergabe an repressive Regime befassen muss, als sie eigentlich will und auch in die Findung praktikabler Lösungen eingebunden wird.

- Unklar ist, was mit dem Begriff der „Loan Sanctions“ gemeint ist. In der Debatte der letzten Jahre bezog er sich auf einen Vorschlag den Zugangs für „verabscheuungswürdige“ Regime zu den internationalen Kreditmärkten zu beschränken.⁸ Eine solche Sanktion hätte den Charakter von Wirtschaftssanktionen, wie beispielsweise einem Handelsembargo und könnte als diplomatisches Mittel eingesetzt werden. Die USA versuchten jüngst internationale Banken und andere Staaten dazu zu bewegen, dem Iran keine weiteren Kredite für die Ausweitung deren Ölproduktion mehr zur Verfügung zu stellen. Nach Ansicht von erlassjahr.de ist der Ansatz in dieser Form nicht wünschenswert.
- Durchaus interessant ist der Ansatz, die Kreditvergabe privater Geber in den Blick zu nehmen. Die Debatte, wie sie von der internationalen Schuldenbewegung, den Internationalen Finanzinstitutionen und den Vereinten Nationen geführt wird, konzentriert sich zur Zeit auf die Kreditvergabe durch souveräne oder supranationale Institutionen und befasst sich stark mit völkerrechtlichen Ansätzen. Das Obama diesen Themenkomplex ausspart, wird der aktuellen internationalen Problematik nicht gerecht, kann aber darauf zurückzuführen sein, dass die bilaterale Entwicklungshilfe der USA selber nur Zuschüsse vergibt. Besonders im Hinblick auf das Auftreten der neuen Geber, wie China oder Indien müssen gerade die bi- und multilateralen Vergabepraktiken unter dem Gesichtspunkt der Legitimität analysiert und prozessierbar werden.
- Die Konzentration auf die privaten Kreditoren stellt aber ebenso eine Chance dar, diesen Bereich stärker als bisher zu betrachten. In den nationalen Gesetzen lassen sich viele Beispiele finden, unverantwortliche Kreditvergabe im privaten Bereich zu unterbinden. Gerade in den USA hat nach der Immobilienkrise 2008 ein Nachdenken über den volkswirtschaftlichen Schaden begonnen, den private Subprime-Kredite verursachen können. Die Aussichten auf eine Internationalisierung dieses Rechtsbereiches kann für die Debatte nur fruchtbar sein.

Entwicklungsfinanzierung

Weiterhin macht Barack Obama die Ankündigung die Mittel zur Entwicklungsfinanzierung deutlich zu erhöhen.

„Verdoppelung der Auslandshilfe auf US\$ 50 Milliarden. Die Auslandshilfe ist eine Schlüsselvariable bei der großen Herausforderung, die Millenniums Entwicklungsziele der Vereinten Nationen zu erreichen. Barack Obama wird die jährliche Auslandshilfe bis 2012 auf US\$ 50 Milliarden verdoppeln und sicherstellen, dass die neuen Mittel durch die Sicherstellung einer hohen Rechenschaftspflicht und der Ausrichtung an strategischen Zielen vernünftig investiert werden.“

- Die Erhöhung der Ausgaben für die Entwicklungshilfe auf 50 Milliarden US\$ bis zum Jahr 2012 bedeutet tatsächlich mehr als eine Verdoppelung der bisherigen Ausgaben. Diese waren zuvor von 27 Milliarden in 2005 auf 21 Milliarden in 2007 zurückgegangen. Die Anhebung des Etats um 29 Mrd. US Dollar würde die ODA-Quote⁹ der USA von ca. 0,16 in 2007 auf ca. 0,32 in 2012 verbessern. Dies ist immer noch Meilen weit von dem gesetzten Ziel entfernt, 0,7 % des BIP für die Entwicklungszusammenarbeit auszugeben.
- Die Vorhersage, die Mittel vernünftig zu investieren, hohe Rechenschaftspflicht einzufordern und sie an strategischen Zielen auszurichten ist begrüßenswert, lässt aber doch Raum für Spekulationen. Bisher stehen die USA bei der Effektivität Ihrer Hilfe nicht gut dar, wie die Überprüfungen durch die OECD¹⁰ ergeben. Bei einigen Schlüsselindikatoren, auf die sich die OECD Staaten im Rahmen der „Paris Declaration on Aid Effectiveness“ geeinigt haben, sind die USA bisher sogar Schlusslicht:

⁸ Siehe hierzu Jayachandran / Kremer (2006): Odius debt. In: American Economic Review Vol. 96 No. 1. online unter: http://www.stanford.edu/~jayachan/odious_debt.pdf und

Kaiser (2003): Auch beim internationalen Währungsfonds angekommen? In: erlassjahr.de (Hrsg.) Handbuch illegitime Schulden

⁹ Die ODA Quote (Official Development Assistance) berechnet die Ausgaben für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit anteilig am Bruttonationaleinkommen des jeweiligen Geberlandes. Zum Vergleich: die ODA –Quote Deutschlands lag 2007 bei 0,37 %. Allerdings rechnet Deutschland als einziges G7 Land die Schuldenerlasse mit in diese Quote hinein.

¹⁰ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

- Bei der Nutzung nationaler Finanzierungs- und Beschaffungsstrukturen (Stichwort: Ownership und Capacity Development) liegt die USA hinter allen anderen G7 Ländern zurück.
- Der Anteil der "Untied Aid", also der Entwicklungshilfe ohne Lieferbindung macht bei den USA nur mickrige 7% aus und liegt damit weit abgeschlagen an letzter Stelle der G7. Der zweitschlechteste Wert innerhalb der Ländergruppe hat immerhin 41%. Die bisherige US-Administration hat dies unter anderem mit den gleichen Argumenten verteidigt, wie sie in dem Obama-Papier stehen: Effektiver, Kontrollierbarer, Direkter. Bleibt zu hoffen, dass sich eine Obama-Adminstration die Erkenntnisse der Pariser Erklärung mehr zu Herzen nehmen würde.

Das Dokument kann unter http://www.barackobama.com/pdf/issues/Fact_Sheet_Foreign_Policy_Democratization_and_Development_FINAL.pdf heruntergeladen werden.

Joscha Rosenbusch

28.08.08