erlassjahr.de
Fachinformation - No. 31

Süd-Sudan:
Ein neuer Staat ohne alte Schulden?

© European Union, 2011

Mit finanzieller Unterstützung des

BMZ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

erlassjahr.de
Entwicklung braucht Entschuldung

Fachinformation No.31 - Süd-Sudan
Veröffentlichung: 08.07.2011

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: © European Union, 2011

Die Bevölkerung des Süd-Sudan hat sich in einem bemerkenswerten Referendum für eine Sezession vom Sudanesischen Zentralstaat entschieden. Die Option für einen eigenen neuen Staat, hat auch bedeutende schuldenpolitische Implikationen. Ob der neue Staat eine wirtschaftliche Stunde Null erleben oder auf absehbare Zeit an Lasten der Vergangenheit zu tragen haben wird, ist eine offene, und wegen des möglichen Zugangs des Sudan zur HIPC/MDRI-Entschuldungsinitiative komplizierte Frage. Die vorliegende Fachinformation fasst den aktuellen Stand der Diskussion um mögliche Szenarien zusammen und erläutert die jeweiligen Konsequenzen.

1. Die Auslandsverschuldung des Sudan Ende 2010

Im November 2010 legte Benjamin Leo vom Center for Global Development in Washington eine sehr nützliche Übersicht der verschiedenen Optionen für eine Entschuldung des Sudan vor.[1] Die meisten Angaben in diesem Papier nehmen auf die Ausarbeitung von Leo Bezug.

Zum Ende des Jahres 2009, dem letzten Zeitpunkt, zu dem umfassende und einigermaßen verlässliche Daten vorliegen, betrugen Sudans öffentliche und private Auslandsschulden 35,7 Mrd. US-$. Der IWF geht von einem Anstieg auf 37.8 Mrd. US-$ bis Ende 2010 aus, wobei der größte Teil des erwarteten Zuwachses wiederum auf die Kapitalisierung von nicht gezahltem Schuldendienst zurückzuführen sein dürfte. Die folgende Tabelle ordnet die Gesamtschulden Sudans den wichtigsten Gläubigern und Gläubigergruppen zu[2]:

Externe Schulden nach Gläubiger-Klassifizierung, Ende 2009 (in Milliarden US-Dollar)

Gläubiger	Schulden (Nominalwert)	Schulden (Barwert)	Zahlungsrückstände
Multilaterale Gläubiger	***5,3***	***4,6***	***2,9***
Weltbank	*1,5*	*1,2*	*0,6*
Internationaler Währungsfonds	*1,6*	*1,6*	*1,6*
Afrikanische Entwicklungsbank	*0,5*	*0,4*	*0,3*
Europäische Entwicklungsbank	*0,1*	*0,1*	*0,1*
Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung	*0,1*	*0,1*	*0,0*
Andere multilaterale Gläubiger	*1,5*	*1,2*	*0,3*
Gläubiger im Pariser Club	***11,2***	***11,2***	***11,0***
Vor dem Cut-off-Date	*9,3*	*9,4*	*9,4*
Nach dem Cut-off-Date	*1,9*	*1,9*	*1,7*
Gläubiger außerhalb des Pariser Clubs	***13,3***	***13,0***	***10,5***
Vor dem Cut-off	*9,2*	*9,2*	*9,2*
Nach dem Cut-off	*4,1*	*3,8*	*1,3*
Private Banken	***4,5***	***4,5***	***4,5***
Lieferanten	***1,4***	***1,4***	***1,4***
Gesamt	***35,7***	***34,7***	***30,3***

Quelle: Bank of Sudan

Die wichtigsten bilateralen Einzelgläubiger sind:

---

[1] Leo,B.: Sudan Debt Dynamics: Status Quo, Southern Secession, Debt Division, and Oil – A Financial framework for the Future; Center for Global Development, Washington,D.C.; www.cgdev.org

[2] In die Kategorie der "Pariser Club"-Gläubiger fallen die 19 Mitgliedsstaaten der OECD, die auch mitglieder des Clubs sind. Siehe: www.clubdeparis.org. In der Praxis des Pariser Clubs trennt das Cut-off-Date umschuldbare von nicht-umschuldbaren Schulden. Leo geht hier von einem Cut-off-Date am 1.1.2004 aus. Dies ist für die Behandlung der bilateralen Schulden Sudans nicht unbedingt naheliegend. Zu erwarten ist, dass in einem Enschuldungsverfahren, das Cut-off-Date flexibel gehandhabt werden wird, um den angestrebten Schuldenerlass erreichen zu können.

Land	Summe (in US-Dollar)	
Kuwait	6 Millarden	Anderer Gläubigerstaat
Saudi-Arabien	3,1 Millarden	Anderer Gläubigerstaat
Österreich	2,2 Milliarden	Westlicher Gläubigerstaat
USA	2.1 Milliarden	Westlicher Gläubigerstaat
China	1,7 Milliarden	Anderer Gläubigerstaat
Dänemark	1,3 Milliarden	Westlicher Gläubigerstaat
Italien	1,2 Milliarden	Westlicher Gläubigerstaat
England	1,2 Milliarden	Westlicher Gläubigerstaat
Frankreich	1,1 Milliarden	Westlicher Gläubigerstaat
Belgien	1 Milliarde	Westlicher Gläubigerstaat

Quelle: Jubilee Debt Campaign; Briefing on Sudan's External Debt Feb. 2011.

Auffällig bei der Schuldenstruktur des Landes sind:

- Der für afrikanische Niedrigeinkommensländer[3] untypisch geringe Unterschied zwischen dem Nominalwert und dem Barwert. In den meisten Ländern, welche in die HIPC-Initiative aufgenommen werden, beträgt der Barwert etwa 50-70% des Nominalwerts. Der hohe Wert beim Sudan ist darauf zurückzuführen, dass die meisten Kredite nicht aus zinsgünstigen Entwicklungshilfe-, sondern aus Handelskrediten resultieren. in der Tat sind 26 Mrd. US-$ Handelsschulden.

- Der extrem hohe Anteil der rückständigen Schulden. Sudan hat - abgesehen von einigen Neukreditaufnahmen - praktisch alle seine Altschulden seit rund zwanzig Jahren nicht bedient. Diese Tatsache verkompliziert auch eine mögliche Entschuldung unter der existierenden HIPC-Initiative erheblich (siehe Abschnitt 3).

- Auffällig ist auch die geringe Bedeutung Deutschlands, das mit 231 Mio.€ Handelsforderungen eine erstaunlich nachrangige Rolle spielt, während Österreich noch vor den USA der bedeutendste westliche Gläubiger ist.

2. Elemente einer möglichen Lösung des Schuldenproblems von Nord- und Süd-Sudan

Wie für alle verschuldeten Staaten existiert auch für den Sudan kein umfassendes Staaten-Insolvenzverfahren, welches vor oder nach einer Sezession des Südens in der Lage wäre, die von allen Beteiligten als untragbar eingestufte Auslandsschuld des Landes so weit zu reduzieren, dass, unter welchen politischen Vorzeichen auch immer, der alte wie der neue Sudan erneut normalen Zugang zu internationalen Finanzmärkten erhalten könnten.

Allerdings steht das Land seit der Reform der Multilateralen Entschuldungsinitiative HIPC[4] im Jahr 1999 auf der Liste derjenigen Länder, welche von deren Urhebern und Betreibern, Weltbank und Währungsfonds, für einen weit reichenden Erlass vorgesehen sind. Die Liste von qualifizierten 40 Ländern ist im Prinzip geschlossen. Sudan ist, neben Somalia, Eritrea und Kirgisistan eines von derzeit noch vier Ländern auf dieser Liste, welche den Decision Point noch nicht erreicht haben. Das heißt es gibt in den Exekutivdirektorien von Weltbank

[3] Nur dank der zuletzt hohen Ölpreise ist Sudan jüngst ein Land mit "niedrigem mittlerem" Einkommen geworden (s. Abschnitt 3).

[4] Heavily Indebted Poor Countries Initiative

und IWF noch keinen Beschluss darüber, ob und in welchem Umfang genau, der Sudan eine Entlastung im Rahmen der Initiative erhalten wird. Wenn ein solcher Beschluss einmal getroffen ist, bedeutet das, dass Sudan zunächst eine "traditionelle" Reduzierung seiner Schulden bei den Gläubigerregierungen des Pariser Clubs aushandeln muss. Anschließend werden unter der HIPC-Initiave die Schulden bei IDA, IWF und Afrikanischem Entwicklungsfonds so weit reduziert, dass an dem vorgesehenen Completion Point der Initiative eine Auslandsverschuldung von maximal 150% Barwert der Gesamtverschuldung im Verhältnis zu den jährlichen Exporteinnahmen erreicht wird. Diese Entlastung wird allerdings nicht umgehend gewährt, sondern nur als vorläufige Entlastung beim Schuldendienst zwischen Decision Point und Completion Point. In dieser "Interimphase" muss Sudan ein Wirtschaftsprogramm des IWF umsetzen, und seinen verbliebenen Schuldendienst pünktlich leisten. Erst danach findet die tatsächliche Schuldenstreichung am Completion Point statt.

Wurde der exorbitante Schuldenberg erst einmal auf "tragfähige" 150% der jährlichen Exporteinnahmen reduziert, erhält Sudan anschließend im Rahmen der MDRI[5] einen Erlass aller seiner verbliebenen Schulden bei den Weichkreditfenstern von Weltbank und Afrikanischer Entwicklungsbank, IDA und AfDF, sowie beim IWF.

Diese beiden Entschuldungsschritte wurden, obwohl die prinzipielle Qualifizierung des Sudan dafür nicht in Frage steht, bislang nicht umgesetzt, weil die politischen Voraussetzungen in einem Land nicht gegeben waren, das in nicht nur einen, sondern mindestens zwei Bürgerkriege verstrickt war, und dessen Präsident wegen gravierender Menschenrechtsverletzungen mit internationalem Haftbefehl gesucht wird. Politische Fortschritte, einschließlich der Frage der Sezession des Süd-Sudan und Fortschritte bei der Entschuldung, sind mithin auf eine komplizierte Weise miteinander verflochten.

Bei der Diskussion der folgenden Schlüsselfragen für eine Entschuldung des gesamten bzw. von Nord- und Süd-Sudan wird deshalb davon ausgegangen, dass hinreichende politische Fortschritte für eine Umsetzung der traditionellen von den Gläubigern angebotenen Entschuldungsverfahren bestehen. Ein umfassendes und unparteiisches Verfahren, wie erlassjahr.de es befürwortet, könnte zu einer Lösung unabhängig von den engen Regularien der HIPC-Initiative führen. Es ist aber in der gegenwärtigen politischen Situation nicht absehbar und wird deshalb hier nicht weiter ausgeführt.[6]

Was könnte der noch vereinigte Sudan von einer Umsetzung der HIPC-Initiative erwarten? Bei Abfassung dieses Textes hatten Weltbank und IWF eine Technische Arbeitsgruppe eingesetzt, welche die verschiedenen unten angesprochenen kritischen Fragen beurteilen und Lösungsvorschläge unterbreiten sollte.[7] Die Erwartung, dass die Gruppe vor der Unabhängigkeit des Südens einen Bericht vorlegen würde, erfüllte sich nicht.

Leo nimmt zunächst eine Reduzierung der Schulden bei den bilateralen Gläubigern um 67% gemäß den Naples Terms des Pariser Clubs an.[8] Das Ergebnis wäre bereits eine Reduzierung von 338% auf 188% der jährlichen Exporteinnahmen, und damit schon recht nahe an der HIPC-Zielgröße von 150%. Es erscheint allerdings nicht wahrscheinlich, dass die Gläu-

---

[5] MDRI ist die beim G8-Gipfel in Gleneagles 2005 beschlossene "Multilateral Debt Relief Initiative". Damals hatten die G8 erkannt, dass zahlreiche unter HIPC entlastete Länder alsbald wiederum in Zahlungsschwierigkeiten gerieten, da der Schuldenerlass angesichts der Schwäche der heimischen Volkswirtschaften offenbar nicht weit-gehend genug war. Statt nun die Zielgrößen der HIPC-Initiative noch weiter abzusenken, beschloss man, einfach alle Schulden gegenüber den wichtigsten Multilateralen Gebern, IDA, IWF und AfDF zu streichen, um den betrof-fenen Ländern so etwas wie einen Sicherheitspuffer zu gewähren. Allerdings geht die Finanzierung der MDRI weit gehend zu lasten der Entwicklungshilfebudgets der Geberländer, so dass unterm Strich die verschuldeten Länder ihre Entschuldung selbst bezahlen.

[6] Wie ein solches Staateninsolvenzverfahren im Einzelnen ablaufen, und welchen Nutzen es Schuldner und Gläubigern bringen könnte, siehe: Kaiser,J.: Resolving Sovereign Debt Crises; FES Dialogue on Globalization; Sept. 2010.

[7] Sudan: Second Review under the 2009-10 Staff-Monitored Program; IMF Country Report No. 11/86; April 2011; p.13

[8] Leo S.10

biger im Fall des Sudan zunächst – wie in anderen Fällen – die 1994 geschaffenen Naples Terms zur Anwendung bringen, um dann unmittelbar danach ohnehin einen weitergehenden Erlass unter Cologne Terms, nämlich 90% Schuldenstand-Reduzierung zu beschließen. Dieses Standard-Verfahren ist nur dann überhaupt sinnvoll, wenn das Schuldnerland vor der endgültigen Schuldenstreichung die Differenz beim laufenden Schuldendienst zwischen Naples und Cologne tatsächlich begleicht. Dafür spricht im Falle des Sudan nichts.

Eine Überschlagsrechnung unter Cologne Terms ergibt für den Sudan indes einen verbleibenden Schuldenstand von US-$ 12,75 Mrd. Das ist nur noch unwesentlich mehr als die 12,22 Mrd. welche nach der von der Weltbank angewandten Methodologie der Zielgröße von 150% entsprächen. Nimmt man überdies an, dass die Club-Mitglieder ihrer bisherigen Praxis entsprechend den 90% Erlass auf 100% aufstocken[9], bleiben nur noch Auslandsschulden von 11,8 Mrd. US-$; d.h. der Sudan läge damit sogar unter der HIPC-Zielgröße. Eine Streichung multilateraler Schulden wäre in diesem Fall nicht notwendig zur Ereichung des Tragfähigkeits-Ziels.

Dieses Bild würde sich allerdings durch die Aufteilung des Landes deutlich ändern wie im nächsten Abschnitt deutlich werden wird.

3. Schlüsselfragen

Eine Entlastung des vereinten sudanesischen Zentralstaates wird es nun in der oben beschriebenen Form nicht geben. Ob und wie Nord und Süd nach der Sezession entlastet werden können, wird von einigen Schlüsselfragen abhängen.

3.1 Qualifizierung für existierende Entschuldungsinitiativen

Wie im letzten Abschnitt beschrieben, steht die prinzipielle Qualifizierung des Sudan für die HIPC/MDRI-Initiative nicht in Frage. Allerdings wird die wirtschaftliche Entwicklung in den nächsten drei bis fünf Jahren (bis zur tatsächlichen Umsetzung der Initiative) sowie die Frage der Aufteilung der Schulden auf Nord- und Süd-Sudan den Umfang der Entlastung entscheidend beeinflussen. In einer extremen Konstellation könnte sogar herauskommen, dass die Qualifikation des Nord-Sudan für eine Entschuldung in Frage steht, weil die verbliebenen Schulden nicht mehr hoch genug sind.

Zunächst ganz formal: Um sich für die HIPC-Initiative zu qualifizieren, muss ein Land
a. in die HIPC-Liste von Weltbank und IWF aufgenommen worden sein; dies wiederum setzt einen IDA-only-Status voraus; d.h. das Land muss arm genug sein, keine Kredite von der normalen Weltbank (IBRD) sondern nur aus dem Weichkreditfenster IDA[10] zu erhalten.
b. eine öffentliche und öffentlich garantierte Auslandsverschuldung von mindestens 150% der jährlichen Exporteinnahmen (Schulden-Barwert bezogen auf einen rollierenden Durchschnitt der Exporteinnahmen der jeweils letzten drei Jahre) ersatzweise von 250% der öffentlichen Einnahmen aufweisen.
Sudan steht auf der entsprechenden Liste, und würde sich unter dem Export-Kriterium qualifizieren. 2009 betrug die Auslandsschuld 426% der jährlichen Exporteinnahmen.

3.2 Cut-off-Dates

Die Gläubiger des Pariser Clubs wenden in ihren Verhandlungen mit einzelnen Ländern ein

---

[9] nicht zuletzt unter Verwaltungs- und Effizienz-Gesichtspunkten

[10] International Development Agency; im Fiskaljahr 2011 beträgt der Grenzwert allerdings 1165 US-$ und wird vom Sudan mit 1293 US-$ BIP pro Kopf überschritten.

so genanntes Cut-off Date an. Nur Schulden, welche vor diesem Datum aufgenommen wurden, werden in eine Umschuldung/Schuldenreduzierung einbezogen. Neuere Schulden müssen weiterhin wie vertraglich vereinbart beglichen werden. Sudan ist einer der wenigen Fälle, bei denen für jedes einzelne der vier Club-Abkommen zwischen 1979 und 1984 ein anderes, jeweils aktuelles Cut-off-Date zugrunde gelegt wurde. Das letztgültige ist der 1.1.84. Leo nimmt in seiner Studie ein Cut-off-Date am 1.1.2004 an, das er aus nicht ganz nachvollziehbaren Gründen mit der HIPC-Initiative in Verbindung bringt.[11]

Würde ein frühes Datum angenommen, würde sich tendenziell der zu reduzierende Teil der Forderungen der bilateralen Gläubiger verringern. Allerdings gab es im HIPC-Prozess einige Fälle, in denen die Gläubiger das Datum so verschieben mussten, dass die Reduzierung der Gesamtschulden auf das unter der HIPC-Initiative vorgegebene "tragfähige" Ausmaß überhaupt möglich wurde.

3.3 Bereinigung von Zahlungsrückständen

Eine der seltsamsten Regelungen im ohnehin nicht immer stringent gestrickten HIPC-Prozess ist, dass ein Schuldnerland, um in den Genuss der Streichung seiner Verbindlichkeiten bei IWF, Weltbank und anderen Multilateralen Gläubigern kommen zu können, zunächst einmal alle Zahlungsrückstände bei diesen Gläubigern begleichen muss. Das mag noch halbwegs logisch erscheinen, wenn ein Land nur geringe Rückstände gegenüber den Multi-lateralen hat, aber ein großes Problem auf sich zukommen sieht. Dann kratzt man zusammen, was man an Ressourcen hat, bezahlt damit die Rückstände und kommt anschließend in den Genuss eines Erlasses.

Im Falle Liberias waren - wie jetzt auch im Sudan, s.o. – fast alle Schulden gegenüber dieser Gläubigergruppe im Rückstand. 2007 nach der Stabilisierung der Situation und der Machtübernahme durch Präsidentin Johnson-Sirleaf hatte der IWF, u.a. zur Bereinigung der Altschulden, dem zu diesem Zeitpunkt ärmsten Land der Welt 952 Mio US-$ an neuen Krediten zur Verfügung gestellt – den größten Teil davon aus der "Erweiterten Fonds Fazilität", also zu marktnahen Konditionen. Dieser für das Land gigantische Kredit führte nur deshalb nicht zu einer Verschärfung der Schuldensituation, weil Liberia unter der HIPC-Initiative ohne Rücksicht auf irgendwelche Cut-off-dates auch den neuen Kredit erlassen bekam. Finanziert wurden die Schuldenerlasse allerdings zu einem bedeutenden Teil durch Beiträge aus den Entwicklungshilfe-Haushalten der reichen Länder – in diesem Falle Norwegens.

Im Fall Sudans würde eine entsprechende Regelung ähnlich teuer werden, da die Zahlungsrückstände – insgesamt 2,9 Mrd. US-$ gegenüber den Multilateralen Gläubigern kaum aus eigenen Mitteln aufgebracht werden können, sondern die Aufnahme von Neu-Krediten erfordern, welche dann wiederum den eigentlich zu reduzierenden Schuldenstand erhöhen.
Allerdings setzt jede Regelung – auch eine "generöse" wie etwa die Teil-Finanzierung der Zahlungsrückstände durch einen Arrears Clearance Grant der Weltbank oder durch die IDAs Finanzierungsfazilität für Post-Konflikt-Länder zunächst eine Klärung des Mitgliedschaftsstatus der (beiden) Nachfolgestaaten des vormals vereinten Sudan voraus.

3.4 Finanzierung von Schuldenerlassen

Für die bilateralen Gläubiger würde der oben beschriebene Erlass ihrer Forderungen an den Sudan praktisch keine haushaltsrelevanten Folgen haben, da die Forderungen samt und sonders rückständig waren, Einnahmeerwartungen von daher kaum in laufende Haushalte

[11] Leo S.9

eingestellt worden sein dürften. So weit es sich um nicht-konzessionäre Forderungen, v.a. solche aus öffentlich verbürgten Handelsgeschäften, handelte, können die erlassenden Staaten nach den Regeln des DAC die Erlasse auf ihre jeweiligen Entwicklungshilfequoten anrechnen. Diese fragwürdige Praxis würde nach der großen Phantom-Entwicklungshilfe durch die Schuldenerlasse für Nigeria und den Irak Mitte der letzten Dekade noch einmal zu einem künstlichen Aufblähen der ODA-Quoten führen – ansonsten aber ohne Folgen bleiben.
Gemäß der von ihnen gepflegten Praxis können multilaterale Institutionen eine wertlose Forderung nicht wie ein guter Kaufmann abschreiben – selbst dann nicht, wenn dies im Rahmen eines von ihnen selbst geschaffenen Entschuldungsverfahrens geschieht. Vielmehr verzichten sie nur in dem Umfang auf Forderungen an HIPCs, wie sie dafür von ihren reichen Mitgliedern entschädigt werden – in der Regel aus deren Entwicklungshilfehaushalten. Nur zu einem kleineren Teil nutzen die Institutionen, insbesondere der IWF, dafür eigene Ressourcen.

Der zum Zweck der Finanzierung geschaffene und bestückte HIPC Trust Fund wird aber nur in dem Maße von den reichen Mitgliedern ausgestattet, wie sie tatsächlich Schuldenerlasse auf die IFIs zukommen sehen. Im Falle kleinerer Schuldnerländer ist das nicht problematisch, da Mittel immer wieder mal zwischen "schnelleren" und "langsameren" HIPCs verschoben werden können. Im Sudan kann allerdings je nach Erlassszenario ein Refinanzie-rungsbedarf von bis zu 3 Mrd. US-$ entstehen, wenn auch ein vollständiger Erlass aller Altforderungen von AfDF, IDA und IWF unter der MDRI in Betracht gezogen wird.

3.5 Aufteilung der Schulden- auf Nord- und Süd-Sudan

Leo entwickelt eine Reihe von Szenarien der Aufteilung der Schulden auf Nord und Süd[12]:

- ➢ Aufteilung gemäß Bevölkerungsanteil
- ➢ Aufteilung gemäß Anteil beider landesteile am bisherigen BSP
- ➢ Zuweisung nach dem Nutzen, den Nord bzw. Süd von jeder individuellen Finanzierung gehabt haben.

In jedem dieser Szenarien läge der erwartete Schulden-zu-Exporteinnahmen-Indikator unter der für die HIPC-Entschuldung relevanten Grenze: 0,7 bis maximal 7,3 Mrd. US-$ entsprächen zwischen 11% und 117% der jährlichen Exporteinnahmen.

Da ein wesentlicher Teil der Exporteinnahmen aus dem Ölverkauf des Südens resultiert, würde sich der für die Entschuldung relevante Indikator Schuldenstand i.V. zu den jährlichen Exporteinnahmen für den Norden unter jedem dieser Szenarien erhöhen. Unter der Annahme, dass eine HIPC-Entschuldung frühestens nach der Sezession beschlossen und in ihren Dimensionen bestimmt werden wird, wird damit auch die Entschuldung unter der HIPC-Initiative, welche bei einem weitgehenden Erlass des Pariser Clubs gegenüber dem Zentralstaat fast überflüssig geworden wäre, wieder relevant.

Der Logik des HIPC-Prozesses folgend, macht es deshalb auch entschuldungstechnisch Sinn, wenn Sudans Präsident in einer scheinbar großherzigen Geste dem Süden das Recht auf einen schuldenfreien Neuanfang zuerkennt[13]: Je größer der genannte Indikator beim Eintritt in die Initiative für den Nord-Sudan ist, umso größer der Erlass durch die Gläubiger.

---

[12] Leo S.16; die dort gegebene Übersicht umreißt die wahrscheinlichsten Szenarien; dass eine Aufteilung etwa nach Gläubigergruppen stattfindet, wie Leo anschließend und ausführlich berechnet und diskutiert, erscheint weder logisch noch wahrscheinlich.

[13] So Al-Baschir Anfang 2011 gegenüber dem ehemaligen US-Präsidenten Carter; siehe: http://www.de.rian.ru/world/20110110/258061015.html. Offiziell dementierte der Präsident Carters Aussage anschließend halbherzig. Siehe: "Sudan denies Bashir offered to carry the country's entire debt"; Sudan Tribune 10.1.2011. Allerdings sind die oben dargelegten Argumente für eine vollständige Übernahme durch den Norden unabweisbar. Gleichwohl hatte der Norden im rahmen der letzten Konsultationen mit dem IWF noch eine propor-tionale Zuteilung der Schulden gefordert. Siehe: Sudan: Second Review under the 2009-10 Staff-Monitored Program; IMF Country Report No. 11/86; April 2011; Annex pt.5

Demgegenüber erreichen die dem Süden zugewiesenen Altschulden unter keinem Szenario eine Größenordnung, welche einen HIPC-Erlass auszulösen vermochte. Es ist sicher auch für die Gläubiger – bilaterale wie multilaterale – deutlich angenehmer, mit dem neuen Staat im Süden auf der Grundlage einer Tabula Rasa anzufangen, als aus dem kaum existierenden und institutionell überaus schwachen Staat zunächst mal Altforderungen einzutreiben. Deshalb ist es nicht ausgeschlossen, dass sich alle Beteiligten auf diese Lösung einigen.

3.6 Legitimität der Gläubigeransprüche

Der Sudan ist einer derjenigen Fälle, in denen die Gläubiger aus Tragfähigkeitsgründen eine Auslandsschuld schneller erlassen, als im Zusammenhang mit dem Transformationsprozess des Südens die Forderung nach einer Überprüfung der Legitimität überhaupt erhoben werden kann. Trotzdem sollten die Hintergründe von Sudans Auslandsschulden nicht aus dem Blick verloren werden. Die meisten Zahlungen an westliche Gläubiger wurden Mitte der achtziger Jahre eingestellt, und es wurden seither von dort auch keine neuen Zahlungen empfangen. Das heißt, fast der gesamte Schuldenstand des vereinten Sudan geht auf die Zeit des pro-westlichen Diktators Numeiri[14] zurück, bzw. auf seit der Zahlungseinstellung angerechnete Verzugszinsen.

Sehr wenig ist demgegenüber über die Forderungen neuer Geber bekannt, welche dem Sudan auch in der Zeit des Darfur-Konflikts frisches Geld zur Verfügung stellten. Die Forderungen des Pariser Clubs werden gemäß dessen eigenen Regeln unter praktisch allen denkbaren Szenarien vollständig zu erlassen sein. Demgegenüber gibt es praktisch keine multilaterale Handhabe, eine vergleichbare Behandlung auch von Nicht-Club-Mitgliedern einzufor-dern. Zwar ist eine Gleichbehandlungsklausel routinemäßiger Bestandteil der Agreed Minutes des Pariser Club. Wie der Schuldner eine solche Gleichbehandlung durchsetzen soll, verrät der Club ihm allerdings nicht.

Sollte die sudanesische Regierung sich nun tatsächlich um eine Normalisierung ihrer extrem angespannten Beziehungen zur westlichen Staatengemeinschaft bemühen wollen, könnte man ein umfassendes Schulden-Audit zur Bedingung einer Regelung im Pariser Club machen. Dieses würde nicht einmal die Zustimmung der betroffenen anderen Gläubiger voraussetzen, sondern könnte – sofern die sudanesische Regierung und Zentralbank mitspielen – sogar im Rahmen eines erweiterten Verification of Claims Prozesses des Clubs geschehen. Oder – besser noch – durch einen von allen Gläubigern gänzlich unabhängigen Buchprüfer.

4. Was kann der Süden erwarten?

Unter allen denkbaren Szenarien wäre die vollständige Schuldenübernahme (und anschließende teilweise Streichung unter HIPC/MDRI) durch den Norden die für alle im heutigen Sudan lebenden Menschen die beste Lösung. Sie wäre auch politisch für die Gläubiger attraktiv, würde zudem die Position des Nordens bei der Aushandlung der künftigen Beziehungen zum Süden (Öl-Durchleitung, Verteilung der Aktiva des alten Zentralstaates) stärken. Fraglich ist allein, ob Präsident Bashir's Interesse an einer anhaltenden Schwächung oder gar Destabilisierung des Südens nicht überwiegen wird.

---

[14] Jubilee Debt Campaign: Sudan's Debt Briefing, February 2011;
http://www.jubileedebtcampaign.org.uk/BRIEFING%3A%20Sudan%27s%20debt+6822.twl

Welche Optionen gibt es, wenn diese Lösung nicht erreicht wird?

Da der neue Staat aus einem bewaffneten Konflikt mit dem alten Zentralstaat hervorgegangen sein wird, hätte er gute moralische und juristische Gründe eine Mit-Verantwortung für dessen Schulden abzulehnen – falls dieser auf einer Teilübernahme besteht. Denkbare Wege für eine solche Ablehnung wären weniger formale juristische Verfahren zur Schuldenanfechtung. Schließlich wird die Übernahme Gegenstand eines politisch ausgehandelten Ver-trags zwischen beiden Regierungen sein. Denkbar und sinnvoll wäre indes die Beauftragung einer Expertenkommission, welche die Berechtigung von Forderungen an den neuen Staat in einem überschaubaren Zeitraum überprüfen könnte. Dies müsste dann allerdings schon im Sezessionsvertrag festgeschrieben sein, um nicht eine bloße akademische Übung zu bleiben. Die politische und institutionelle Schwäche des neuen Staates wird aber wahrscheinlich verhindern, dass dieser sich auf eine anhaltende politische oder juristische Auseinandersetzung mit diesem einlässt.

Sollte der Süd-Sudan einen solchen innovativen Schritt tatsächlich nicht tun (können), und nicht den oben diskutierten schuldenfreien Neuanfang erhalten, eröffnen ihm die existierenden Schuldenerlassmechanismen keine Perspektive zur Reduzierung des Ressourcenabflusses infolge der Altschulden. Die Öleinnahmen werden ihn formal voraussichtlich zu einem Mitteleinkommensland machen, welches sich im Pariser Club allenfalls für begrenzte Konzessionen beim laufenden Schuldendienst unter Houston Terms (sowie eventuelle Schuldenumwandlungen) qualifizieren könnte.

Vermutlich ist eine solche langfristige Streckung bereits das bestmögliche Ergebnis, welches aus den aktuellen technischen Beratungen herauskommen kann. Derzeit überprüfen technische Arbeitsgruppen von Weltbank und IWF sowie des Pariser Clubs die verschiedenen Optionen. Dass dabei Angebote gemacht werden, die der noch nicht mal existierende Staat kaum ablehnen kann, ist auch daran abzulesen, dass dieser bereits die formale Mitgliedschaft im IWF beantragt hat.[15] Ohne diese Mitgliedschaft stünden dem neuen Staat die meisten multilateralen Finanzquellen nicht offen. Ein positives Ergebnis, für die sich etwa die Berater der neuen Regierung einsetzen sollten, wäre eine tilgungsfreie Zeit sowie ein gleich langes Zinsmoratorium bezüglich der Altschulden von mindestens fünf Jahren. An deren Ende könnte eine erste Bilanz gezogen werden, inwieweit der neue Staat in der Lage ist, ein Gleichgewicht zwischen interner (Öl) und externer (Entwicklungshilfe) Finanzierung für die riesigen Herausforderungen bei der Erreichung seiner Entwicklungsziele herzustellen. Sollte dann deutlich geworden sein, dass alte und neue Forderungen zusammen untragbar sind, könnte auf konventionellem Wege (Evian Terms) oder durch ein umfassendes und unparteiisches Schiedsverfahren eine Lösung gesucht werden.

Jürgen Kaiser, erlassjahr.de, 8.7.2011

[15] http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr11145.htm