

Schuldenmanagement à la Louis XVI –

Ein kurzer Gang durch Programm und Praxis des Pariser Clubs

1. Die Bastille steht noch

Die Demonstranten hatten ein gutes Gespür für historische Orte. Als die französische Erlassjahrkampagne "Pour l'an 2000: Annullons la dette" im April 2000 erstmals zu einer Demonstration vor dem Pariser Club aufrief, sammelten sich die Demonstrant/innen zu ihrem Zug vor das französische Finanzministerium an der Place de la Bastille.

1789 hatte der Sturm der Pariser Armen auf die damalige Zwingburg des bourbonischen Königtums das (vorläufige) Ende von Absolutismus und Gottesgnadentum in Frankreich eingeläutet. Die Armen aus den verschuldeten Ländern des Südens - soweit sie sich an diesem Apriltag der Demonstration anschließen konnten - zogen, abgeschirmt von Hundertschaften CRS, kilometerlangem Stacheldraht und dezent aufgefahrenen Wasserwerfern, von der modernen Zwingburg des Glas- und Betonpalastes in Bercy ohne weitere Zwischenfälle ab. Sie beschränkten sich auf rhetorische Kritik an der Institution, die hinter dicken Mauern über ihr Schicksal befand.

Grund genug, zu ähnlich radikalen Aktionen zu greifen, wie ihre Leidensgenossen in Frankreich vor 211 Jahren hätten sie gehabt. Denn die Institution, der sie sich gegenübersehen, ist nicht nur der Zusammenschluss derjenigen Regierungen, die seit zwei Jahrzehnten weit über die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaften hinaus finanzielle Ressourcen aus ihren Ländern abziehen. Sie ist auch von mehr als zwei Jahrhunderten Demokratieggeschichte des Alten Kontinents weniger geprägt, als von klassischen Merkmalen absolutistischer Herrschaft, nämlich der Abwesenheit von Gewaltenteilung, insbesondere der Personalidentität von Judikative und Legislative, sowie der prinzipiellen Unhinterfragbarkeit ihres Herrschafts- und Rechtssetzungsanspruchs. Machiavelli würde sich in Bercy erheblich wohler fühlen als Thomas Jefferson.

Die Frage nach Sinn und Legitimität von Institutionen des Internationalen Schuldenmanagements gerät angesichts dieser Konstellation ebenso zunehmend auf die Tagesordnung internationaler Erlaßjahrkampagnen, wie seinerzeit die verarmenden Massen Frankreichs von der Frage nach einem Stück Brot zu der Frage nach der Legitimität eines überlebten politischen Systems fanden. Es wird Zeit, sie an die zu richten, die es angeht.

2. Wer oder was ist also der Pariser Club?

Im Jahr 1956 konnte Argentinien seinen Zahlungsverpflichtungen gegenüber den Regierungen, von denen es Handelskredite und andere Finanzierungen erhalten hatte, nicht nachkommen. Die damaligen Gläubigerländer fanden es nützlich, mit dem säumigen Schuldner in geschlossener Front zu verhandeln, und das französische Finanzministerium stellte für eine Verhandlungsrunde zwischen beiden Seiten die Räumlichkeiten zur Verfügung. Der spätere "Pariser Club" war geboren. Seit 1974 übernimmt das französische Finanzministerium auch formell die Sekretariatsfunktion.

Seither haben sich die damals ad-hoc-entstandenen Mechanismen zu einem festen Handlungsrahmen verdichtet, auf den jedes südliche Schuldnerland, soweit es nicht in der Lage ist, seinen Zahlungsverpflichtungen gegenüber nördlichen Gläubigerregierungen (in vollen Höhe) nachzukommen, angewiesen ist. Von 1980 bis Ende 1999 haben 73 asiatische, afrikanische, südamerikanische und mittelosteuropäische Länder im Pariser Club 280 Umschuldungsverhandlungen geführt. Nach jeder dieser Runden bereiste die Delegation des verschuldeten Landes die verschiedenen Hauptstädte der Gläubiger, um das formal unverbindliche Pariser Abkommen in internationale Verträge umzusetzen.

Verhandelt wird in der Regel einmal monatlich; meistens werden zwei oder drei Länder behandelt, nachdem der erste Tag der Woche grundsätzlichen Fragen und einer Überblicksrunde unter den

Gläubigerdelegationen, der sogenannten "Tour d'Horizon", vorbehalten ist. In der Tour d'Horizon werden mögliche Umschuldungs-Kandidaten diskutiert, und Verabredungen hinsichtlich der Tagesordnungen künftiger Verhandlungsrunden getroffen.

Normalerweise werden ein bis zwei Tage Verhandlungen pro Land angesetzt, wobei die Verhandlungen sich nicht selten bis in die Nachtstunden hinziehen, und Vereinbarungen erst spät nachts oder im Morgengrauen des folgenden Tages unterzeichnet werden.

Beteiligt an den Verhandlungen sind die 19 festen Mitglieder des Pariser Clubs (Mitglieder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - OECD), aber auch andere Länder können hinzugezogen werden, wenn sie Gläubiger des betreffenden Schuldnerlandes sind. In den Delegationen der Gläubiger sind in der Regel alle relevanten Ministerien vertreten. In Deutschland gehören dazu neben dem Wirtschaftsministerium, bei dem die Delegationsleitung liegt, das Finanzministerium, das BMZ, das AA, die KfW und die Hermes-Kreditversicherungs AG.¹ Die Delegationen des verschuldeten Landes werden in der Regel vom Finanzminister oder dem Zentralbankpräsidenten, mindestens aber von einem hohen Beamten dieser Institutionen angeführt.

3. Vom Rechtsstaat weit entfernt

Nichts ist zum Verständnis des Pariser Club aufschlussreicher als ein Vergleich mit rechtsstaatlichen Mechanismen, die mit dem Gedankengut der französischen Revolution nach und nach Einzug in die Gesetzeswerke von Staaten überall auf der Erde fanden. Wie verhält sich die Arbeit des Clubs theoretisch und praktisch zu denjenigen Verfahren, mit denen Situationen von Zahlungsunfähigkeit zwischen inländischen Schuldern und Gläubigern geregelt werden? Insolvenzrechte haben in den bürgerlichen Gesellschaften Europas und Nordamerikas den Schuldturn und andere vor-bürgerliche Institutionen abgelöst, weil auch die Herrschenden einsahen, dass ungelöste Schuldner-Gläubiger-Beziehungen gewaltigen sozialen Sprengstoff bergen, der im Interesse sozialer Stabilität, aber auch im Interesse einer effizient funktionierenden Geldwirtschaft besser so konsensual wie möglich gelöst werden. Hinter diese Standards fallen die aktuellen Verfahren zwischen verschuldeten Staaten des Südens und ihren Gläubigern weit zurück.

Gravierendster Unterschied zwischen einem Pariser Club-Verfahren und einem rechtsstaatlichen Verfahren, in dem eine Regelung für einen zahlungsunfähigen (insolventen) Schuldner innerhalb eines nationalen Rechtsrahmens gesucht wird, ist, dass in letzterem Fall eine unparteiische Instanz - im Normalfall ein ordentliches Gericht - das Verfahren in der Hand hat, und auch das Urteil fällt, dem sich die beteiligten Parteien zu unterwerfen haben. Dies gilt für Unternehmens- ebenso wie für Privatinsolvenzen, und - aus der Sicht der Erlaßjahrkampagne besonders wichtig - auch für die Insolvenz souveräner Gebietskörperschaften, wie sie im Kapitel 9 des US-amerikanischen Insolvenzrechts geregelt ist². Im Pariser Club sind demgegenüber die Gläubiger Richter in eigener Sache: der größte Teil der Verhandlungen dient der Entscheidungsfindung unter den Gläubigern. Die Delegation des verschuldeten Landes, erhält, nachdem sie ihren Fall dargelegt und sodann den Verhandlungsraum verlassen hat, von der französischen Verhandlungsführung die Angebote der Gläubiger mitgeteilt. Die Schuldner können das Angebot annehmen oder ablehnen und Verbesserungen verlangen., solange die Gläubiger bereit sind, über Abweichungen von ihrem Vorschlag mit sich reden zu lassen. Angesichts des Machtgleichgewichts zwischen den beteiligten Parteien, liegt das von der Gläubigerseite formulierte und schließlich von allen Beteiligten unterschriebene Protokoll ("Agreed Minutes") nur in Ausnahmefällen weit jenseits dessen, was die Gläubiger in ihren Ausgangspositionen formuliert haben.

Zweitens sind die Gläubiger nicht nur Herren des jeweils aktuellen Verfahrens. Sie sind es auch, die den Rahmen schaffen, innerhalb dessen eine Lösung für das betreffende Land gefunden werden muss. Vom Ausbruch der Schuldenkrise zu Beginn der 80er Jahre bis zum Ende jenes Dezenniums war der Glaubenssatz, dass kein Land des Südens überhaupt insolvent, sondern allenfalls illiquide - also zwischenzeitlich knapp an Barmitteln - sei, auch die Grundlage der Arbeit

des Pariser Clubs. Entsprechend war das Wort "Schuldenerlass" in dieser Phase mit einem Tabu belegt. Verhandelt wurde über Umschuldungen, d.h. die Streckung von Zahlungsverpflichtungen über einen längeren Zeitraum unter Entrichtung eines Strafzinses. Erst als 1988 die privaten Gläubiger unter dem Druck der Nichtzahlung ihrer südlichen Großschuldner tatsächlich Abstriche machten, begannen auch die öffentlichen Gläubiger Teilerlasse einzuräumen. Auf den G7-Gipfeln von Toronto 1989, London 1991, Neapel 1994, Lyon 1996 und Köln 1999 wurden Teilerlass-Möglichkeiten für den Pariser Club für die ärmsten Länder geschaffen. Aus unserer Sicht wichtig ist dabei lediglich, dass natürlich kein verschuldetes Land, nicht einmal eine unparteiische internationale Institution aus dem UNO-System am Zustandekommen dieser Rahmenwerke beteiligt war. Beschlossen und entschieden wurde von den G7, deren Tagungsorte Toronto, Neapel, Lyon und Köln konsequenterweise auch zu Namenspatronen der entsprechenden Rahmenwerke wurden. Entsprechend fielen diese auch aus: Wie ein Running Gag in einer Comedy Show wurden im Zweijahresabstand 33%, 50%, 67%, 80% schließlich 90% Schuldendienst später auch Schuldenstandreduzierung zur endgültigen Lösung der Schuldenkrise erklärt. Mit der "Kölner Schuldeninitiative" ist man heute an dem Punkt, der etwa 1992 aus dem Mund von NRO-Vertretern noch als Häresie galt: In manchen Fällen hilft nur vollständige Schuldenstreichung³.

Zu der Rahmensetzung durch die Gläubiger gehört auch, dass sie die Bedingungen definieren, unter denen die in den Rahmenwerken vorgesehenen Erleichterungen überhaupt gewährt werden können. Im Regelfall ist dies ein Strukturanpassungsprogramm, welches der Schuldner mit dem IWF zu vereinbaren (und einzuhalten) hat. Erst mit der Jahrestagung von IWF und Weltbank hat eine kritische Debatte um Theorie und Praxis der Strukturanpassung ernsthaft Eingang in die Politik der Internationalen Finanzinstitutionen gefunden. Bis dahin basierte sie auf einer Reihe unhinterfragter Grund- und Glaubenssätze. Zwei davon spielen für unsere Betrachtung eine zentrale Rolle:

- Makroökonomische Stabilisierung ist das Fundament sowohl künftiger Schuldendienstfähigkeit wie auch einer Besserstellung der Armen;
- Die Ursachen für die aktuelle Zahlungsunfähigkeit liegt vollständig oder wesentlich auf der Seite des Schuldners; von daher werden einzig und allein auf dieser Seite Reformmaßnahmen eingefordert.

Die Vorstellung, dass es jenseits des am königlichen Hofe, will sagen: außerhalb des in den Internationalen Finanzinstitutionen, entwickelten wirtschaftlichen Leitbildes sinnvolle wirtschaftspolitische Strategien geben könne, war zumindest bis zum Sommer 1999 in Washington ein häretischer Gedanke⁴. Ebenso absurd erschien die Vorstellung, die das Verfahren dominierenden Gläubiger könnten selbst etwa einen Teil der Verantwortung für die Zahlungsunfähigkeit ihres Schuldners tragen, und deshalb ebenfalls zur Reformierung ihrer Wirtschaftspolitik genötigt sein.

4. Fatale Arbeitsteilung

Der Pariser Club indes, und die ihn tragenden Gläubiger handelten so nicht aus bösem Willen oder gar persönlicher Missachtung für diejenigen, deren Lebenschance aufgrund des übermäßigen Ressourcenabflusses aus ihren Ländern drastisch eingeschränkt wurden. Vielmehr konnte er gar nicht anders handeln, als er es tatsächlich tat. Die im Pariser Club den Ton angegebenden Finanzverantwortlichen sind schließlich für die öffentlichen Finanzen ihrer Länder zuständig und nicht für Außen- oder Entwicklungspolitik - wie der Finanzminister des Königs. Wer demgegenüber den Armen etwas Gutes tun möchte, der wende sich an das BMZ. Von dort kann gegebenenfalls rückerstattet werden, was der Pariser Club zuvor eingetrieben hatte: in Form neuer Kredite - gelegentlich auch als Zuschuss und manchmal unter dem Strich sogar mehr als man herausgeholt hatte. Könige neigen mitunter zur Güte.

Mit den rechtsstaatlichen Verhältnissen, die im Innern eines jeden Gläubigerlandes mit Recht einen fairen und berechenbaren Interessenausgleich unter Gewährung einer Überlebensgarantie für jeden verschuldet oder unverschuldet in Not Geratenen gewährleisten - haben weder die positiven noch die negativen Ausgänge der Verhandlungen im Pariser Club indes irgendetwas gemein.

Der Club verfügt über keine Geschäftsordnung. Er hat keine schriftlich fixierte Politik, etwa hinsichtlich der Frage, wer überhaupt zu Verhandlungen hinzugezogen wird. Vielmehr entscheidet das Sekretariat in einer selbst für so einen gewichtigen Mitverhandler wie die Bundesregierung nicht immer ganz transparenten Verfahren, welcher der anderen nicht dem PC permanent angehörenden Gläubiger dazugeladen wird. Das hat für einige Länder, die größere Schulden bei (zwischenzeitlich) Nicht-Mitgliedern wie Russland oder internationalen Outlaws wie Libyen haben, die Folge, dass das getroffene Abkommen alles andere als eine umfassende Lösung anbietet. Vielmehr verlangen die Mitglieder regelmäßig, dass Nicht-Mitglieder dem verschuldeten Land eine "Gleichbehandlung", d.h. Umschuldung oder Schuldenreduzierung zu gleichen Bedingungen einräumen. Ob das funktioniert, ob Gläubiger, die nicht mal um ihre Meinung gefragt wurde, sich darauf einlassen oder nicht, ist nicht das Problem der in Paris Versammelten. Sie haben gegebenenfalls mit ihrer Gleichbehandlungsklausel ein Instrument, mit dem er den Schuldner dafür abstrafen kann, dass andere Gläubiger mit ihm nicht die Vereinbarung unterzeichnen möchten, die Paris vorgegeben hat.

Bei einem Gespräch zwischen Erlaßjahr-Campaignern und dem Sekretariat des Pariser Clubs am Rande der eingangs erwähnten Demonstration wurde der Sachverhalt wie folgt dargestellt:

Andere Gläubiger werden von Fall zu Fall hinzugebeten. So habe man beispielsweise im Fall Guyanas Trinidad und Tobago als wichtigen Gläubiger dazugebeten. "Stellen Sie sich vor, was für ein Unsinn, wenn T&T jedes Mal dabei wären, auch wenn sie gar keine Forderungen haben..."

Einwand der Kampagne: Im Fall Ugandas kostet die Nichtbeteiligung von Nicht-PC-Mitgliedern das Land 200 Mio. US-\$ an entgangenem Schuldenerlass; in Tansania ist durch die Nicht-Beteiligung von Libyen, Irak u.a. ein noch größerer Nicht-Erlass zu gewärtigen. Antwort: der Pariser Club lade alle "good faith" Gläubiger ein. Rückfrage: Wer entscheidet, was ein Good Faith-Gläubiger ist (...)? Antwort: Mit Irak und Libyen am Tisch würden wir nie zu einem Ergebnis kommen, das wissen wir. Außerdem haben die Tansanier deren Einladung gar nicht beantragt. Rückfrage: Wurde mit den Tansaniern darüber gesprochen, wer eingeladen wird? Antwort: Nein. Die müssen schon von sich aus kommen, wenn über die 19 ständige Mitglieder hinaus jemand dabei sein soll.⁵

5. Die Gutachter

Umschuldungsverhandlungen sind ein verzwicktes Geschäft. Ihr Ausgangspunkt ist die Behauptung des Schuldners, er könne nicht zahlen. Und auch der gewiefteste Beamte im deutschen oder französischen Finanzministerium ist kaum in der Lage dezidiert Einblick zu nehmen in die finanziellen Verhältnisse eines ganzen Landes, das um Entlastung einkommt. Also tut der Pariser Club das, was auch ein ordentliches Gericht tun würde: er bestellt einen Gutachter. Allerdings nicht irgendeinen - eine private Consultingfirma vielleicht, die sich mit makroökonomischen Analysen auskennt. Vielmehr hat der Club dafür einen öffentlichen Monopolbetrieb in Form des Internationalen Währungsfonds - zufällig eine Institution, die sich zu rund zwei Dritteln im Eigentum der 19 ständigen PC-Mitglieder befindet. Bevor in dem oben beschriebenen Verfahren die Schuldnerdelegation den Raum verlässt, ergreift der Vertreter des IWF das Wort, und gibt seine Einschätzung der wirtschaftlichen Lage des Schuldners wider. Das Zusammenspiel zwischen den zu Gericht sitzenden Gläubigern und ihrem Sachverständigen erweist sich dabei als ein höchst eigentümliches, wie eine Episode aus dem Jahr 1995 illustriert. Damals wurde über das hochverschuldete Nicaragua verhandelt, und im Rahmen der damals gültigen Bedingungen wurde ein Erlass von 67% beschlossen. Über diese unzureichende Erlassquote - im Jahr 2000 haben die

Gläubiger auch offiziell eingesehen, dass Nicaragua alle seine bilateralen Schulden gegenüber den PC-Mitgliedern erlassen werden müssen - wunderten sich damals nicht nur Entschuldungscampaigner, sondern auch ein Mitglied des Deutschen Bundestages. Auf seine Nachfrage, was ein solches unzulängliches Abkommen, welches die nächste Zahlungsunfähigkeit praktisch vorprogrammiere, denn solle, erhielt er vom damaligen Staatssekretär Stark vom Bundesfinanzministerium zur Antwort: *Im Rahmen der im März 1995 erfolgten Umschuldungsverhandlungen Nicaragua III im Pariser Club ergab die vom IWF-Vertreter vorgelegte Zahlungsbilanzanalyse, dass langfristig anstelle eines von D und anderen Gläubigern beantragten Erlasses von 80% eine Erlassquote von 67% ausreicht.* Infolge des gewährten Erlasses und der Zinsstundung, so der Staatssekretär, *soll Nicaragua durch diese weitreichenden Konzessionen in die Lage versetzt werden, seinen verbleibenden Schuldendienstverpflichtungen nachzukommen.* Der Abgeordnete fragte also beim IWF selbst nach, wie man dazu komme, 67% für einen ausreichenden Erlass zu halten, und erhielt vom Deutschen Exekutivdirektor des Fonds eine höchst erstaunliche Antwort, nämlich *dass grundsätzlich kein "Erlassbedarf" angenommen würde, sondern nach Rücksprache mit den Gläubigern realistischerweise zu erwartende "Erlassangebote" der Gläubiger in die Berechnungen eingestellt würden. Wir selbst haben wiederholt auf Weisung des Bundesfinanzministeriums den Stab zu diesem Verfahren angehalten, um die Gespräche im Pariser Club nicht durch etwaige "Annahmen" zu präjudizieren*⁶. Im Klartext: Der Pariser Club beruft sich auf die Schuldentragfähigkeitsanalyse des IWF. Der IWF erklärt, er habe überhaupt keine derartige Analyse angestellt. Pech gehabt, Nicaragua! Beschwerdeinstanzen sind in diesem Verfahren leider nicht vorgesehen. Wenn dem Schuldner etwas nicht passt, kann er sich - als Miteigentümer des Fonds ja über seinen Exekutivdirektor beschweren. Wozu hat das Land schließlich seine Quote von 0,08% aller Stimmrechte im Fonds?

6. Böser König - guter König

Dass die Gläubiger sich alle Entscheidungen letztlich vorbehalten, bedeutet keinesfalls, dass der Schuldner immer schlecht abschneidet. Berühmt wurden vielmehr jene Fälle, in denen der Club sozusagen über seinen Schatten sprang, fünf gerade sein ließ, weil es einem oder mehreren wichtigen Mitgliedern ins politische Kalkül passte. So kamen 1991 Polen und Ägypten zu rund fünfzigprozentigen Streichungen ihrer Verpflichtungen gegenüber dem Pariser Club. Honoriert wurden damit auf Drängen der Vereinigten Staaten die Hinwendung Polens zur Marktwirtschaft und das Wohlerhalten Ägyptens im Golfkrieg. Auch die von der Erlassjahrkampagne in ihrem Ergebnis als Modell gepriesene Indonesien-Umschuldung durch den Vermittler H. J. Abs war ein eklatanter Bruch mit den damaligen (und heutigen) Spielregeln des Clubs. Letzterer Fall gar eine Zerreißprobe, die zwischenzeitlich sein Fortbestehen in Frage stellte. Weniger spektakulär dagegen die Fälle, in den die Gläubiger unbotmäßige Schuldner dadurch abstrafte, dass sie hinter den Erlassmöglichkeiten, die der Club aktuell bot, zurückblieben, oder ein verhandlungswilliger Kandidat schlicht nicht vorgelassen wurde.

7. "Le Club de Paris n'existe pas"

Dem Ansinnen, er möge der Öffentlichkeit Einblick in Ergebnisse und Verlauf seiner Verhandlungen gewähren hätte Ludwig der XVI. kaum verständnisloser gegenüberstehen können, als das heutige Pariser Club-Sekretariat. Die über ein Land bei Umschuldungsverhandlungen vom IWF vorgelegten Daten gehören zum Besten und Aktuellsten, was einer in vielen Ländern des Südens problematischen Datenbasis überhaupt abzurufen ist (die Interpretation dieser Daten ist dann eine andere Geschichte - s.o.). Ähnlich wie die Weltbank den Schuldnern minutiös mit ihrem Standardwerk "Global Development Finance" Jahr für Jahr ins Portemonnaie schaut, erhalten die Gläubiger vom IWF einen umfassenden Einblick in die wirtschaftliche Situation des Schuldners.

Dieser Einblick liefert die Grundlage dafür, dass - mit welcher Tendenz und Absicht auch immer - die Frage nach der Zahlungsfähigkeit und einem daraus resultierenden Erlassbedarf des Schuldners in Paris gestellt und von den Gläubigern beantwortet werden kann.

Ein Insolvenzgericht würde indes auf der Suche nach einer für alle Beteiligten akzeptablen Lösung auch die umgekehrte Frage stellen: Wie steht es um die wirtschaftliche Situation des Gläubigers? Ist ihm ein Teilverzicht gegebenenfalls zumutbar, oder wird dadurch seine Stabilität, gar seine Existenz gefährdet? Letzteres ein Argument, welches die Regierungen des Nordens selbstsamerweise auch bei den geringfügigsten Erlassforderungen gern ins Feld führen: Leider sei im Moment die Haushaltslage dermaßen angespannt, dass derzeit ein weitergehender Verzicht absolut nicht finanzierbar sei (gerne auch mit dem Zusatz, später, wenn der Haushalt konsolidiert sei, könne man auch über weitergehende Erlasse sicherlich reden...). Leider werden für eine Überprüfung der Aussage der Gläubiger vom IWF keine Daten zur Verfügung gestellt, und auch die, zu denen eigentlich jedermann Zugang hat, führen nicht dazu, dass die Frage der Zumutbarkeit von Erlassen für Länder, deren pro-Kopf-Einkommen das 20-250fache desjenigen des Schuldners beträgt, im Zuge des Verfahrens tatsächlich gestellt (geschweige denn beantwortet) wird. Was gehen den Pöbel schließlich die Finanzen des Königs an?

Was allerdings für die einzelnen Gläubiger gilt, gilt für den Pariser Club als ganze Organisation in potenziert Form: Während der jahrelang zu Recht als intransparenteste aller Finanzorganisationen gescholtene IWF mittlerweile auf einer hervorragend gestalteten und aktualisierten Homepage Papiere veröffentlicht, welche NRO sich noch vor wenigen Jahren mit nahezu geheimdienstlichen Methoden beschaffen mussten, besteht der Pariser Club darauf, dass er der Welt nichts mitzuteilen habe. Routinemäßig wird einer einzigen Nachrichtenagentur eine gut eine Seite lange Pressemitteilung zugestellt, wenn die Verhandlungen mit einem Land abgeschlossen sind. Die Mitteilung enthält einen Standardtext über den Pariser Club als solchen, die Namen des Verhandlungsführer auf der Schuldnerseite sowie des Vorsitzenden auf der Gläubigerseite, und das Rahmenwerk, welches beim Abkommen Anwendung fand. Schließlich wird summarisch die umgeschuldete bzw. erlassene Summe genannt. Alle weiteren Informationen, z.B. nach den Beiträgen einzelner Gläubiger oder nach ihren Positionen während der Verhandlungen bleiben im Verborgenen. Das Ansinnen, etwa die Übereinkunft ("Agreed Minute") zu veröffentlichen, die zahlreiche Informationen zur Einschätzung des Abkommens enthält, wird von Pariser Club mit Hinweis auf das Eigentumsrecht der 19+1 Verhandlungsteilnehmer zurückgewiesen. Nur diese könnten einer entsprechenden Veröffentlichung zustimmen. Will sagen: nur wenn von allen die schriftliche Autorisierung dafür vorliege, könne das PC-Sekretariat theoretisch Informationen weitergeben. Auch königliche Geheimgerichte pflegten lästigen Nachfragen dadurch auszuweichen, dass sie ihre eigene Existenz bestritten. Legendär die Telefonauskunft, die ein NRO-Vertreter beim Anruf im Sekretariat auf der Suche nach näheren Informationen erhielt: "Es gibt keinen Pariser Club" - Will sagen: ein auskunftsfähiges Gremium existiert allenfalls während der Sitzungen. Außerhalb derselben gibt es niemanden, der etwas mitzuteilen hätte⁷.

8. Absolutismus beginnt im Kopf

Nicht erst im eigentlichen Verhandlungsverlauf manifestiert sich das dramatische Ungleichgewicht zwischen den beteiligten Parteien. Auch einige seiner Begleitumstände atmen eher den Geist feudaler Lehnherr-Lehnsnehmer-Beziehungen als den normaler Kreditgeschäfte in einer bürgerlich-kapitalistischen Wirtschaftsverfassung:

Grundsätzlich haben die Gläubiger bei den Verhandlungen ein Heimspiel. Ort des Geschehens ist das französische Finanzministerium im Stadtteil Bercy am Ufer der Seine. Schon baulich wirkt es wie eine Zwingburg aus Beton, Glas und Marmor. Delegationen werden vom Personal der dort Residierenden durch verzweigte Gänge geführt, bevor sie in edlem Gestühl ihnen und ihresgleichen gegenüber sitzen. Schwer vorstellbar, dass dieses Ambiente auf eine Süd-Delegation, in deren Tagesgeschäft die Frage, ob die Telefone heute funktionieren zu den wichtigen Dingen des

Lebens gehört, ohne einschüchternde Wirkung bleibt. Möglicherweise hängt auch damit zusammen, dass Schuldnerländer nicht selten weniger fordern als die Gläubiger, oder zumindest einige von ihnen, von Anfang an zu geben bereit sind.

Gespräche mit Vertretern der Gläubigerdelegationen lassen erkennen, dass diese meinen, den Schuldnern in Paris objektiv Gutes zu tun. Schließlich kommt da jemand, bittet um Zahlungsaufschub, und dieser wird - mal mehr mal weniger - gewährt. Engagierte Ministeriale können geradezu begeistert davon berichten, wie es ihnen gelungen ist, dem einen oder anderen Land vermittels der eigenen Kompetenz und augenzwinkernder Übereinkunft mit den Gläubiger-Kolleg/innen den einen oder anderen zusätzlichen Vorteil zuzuschancen. Hier ein abgesenkter Zinssatz, dort ein zusätzliches Freijahr, und, wenn nötig, ist auch schon mal ein kompletter Kreditvertrag über eine zweistellige Millionensumme nicht mehr auffindbar gewesen. Man kann es sich leisten, großzügig zu sein. Politisch zahlen diese Gesten der Großzügigkeit sich allemal aus, denn die Gläubiger sichern sich damit die Kooperationsbereitschaft der Beamten/innen und Ministerialen auf der anderen Seite. Für diese ist jede dieser Vergünstigungen lebenswichtig, wenn sie der naturgemäß kaum sachkundigen heimischen Medien-Öffentlichkeit die Ergebnisse ihrer Dienstreise in die Lichterstadt vermitteln müssen. Man wird sich wiedersehen.

9. Das Pendant in London

Noch weniger formalisiert als der Pariser Club ist sein Pendant auf der Seite der privaten Banken, der "Londoner Club". Prinzipiell funktioniert dieser nach dem gleichen Grundschema: Die Gläubiger etablieren ein Forum, indem sie jeweils einzeln mit Schuldnerländern über deren öffentliche bzw. öffentlich verbürgten Schulden verhandeln. Die Konditionen sind weniger fest definiert als bei den jeweiligen "Terms" des Pariser Club. Ausgehandelt werden Umtauschangebote, in denen ursprüngliche Verträge gegen andere mit längerer Laufzeit, bei Teilerlassen auch mit niedrigerem Nennwert oder geringerer Verzinsung, umgetauscht werden. Anders als in Paris, gibt es aber nicht einen für alle Verfahren federführenden Gläubiger. Vielmehr wird für jedes einzelne Schuldnerland eine die Verhandlungen koordinierende Bank aus dem Kreis der Gläubiger-Institute bestimmt (häufig diejenige mit den größten Forderungsbeständen). Diese organisiert dann ein "Banken-Beratungskomitee", dem eine aus der Sicht der Gläubiger möglichst repräsentativ ausgewählte Gruppe von Banken angehört. Das Komitee wiederum lenkt den Verhandlungsprozess, welcher sich stärker als bei den öffentlichen Gläubigern per Telekommunikation und weniger in direkten Gesprächen abspielt. Deshalb tagt der "Londoner Club" auch nicht regelmäßig in London. Normalerweise trifft man sich am Sitz der das Verfahren führenden Bank; z.B. im Falle der Indonesien-Umschuldungen von 1998 und 2000 bei der Deutschen Bank in Frankfurt.

Aus der Sicht des verschuldeten Landes bedeutet dies, dass es sich in "London" in der gleichen Situation wiederfindet, wie in Paris: Seine Gläubiger organisieren sich und ermitteln, ob und auf welche Weise Ansprüche nötigenfalls gestreckt oder erlassen werden können. Grundlage der Entscheidung ist die Analyse des gleichen Konsulenten, der auch in Paris die richtige Analyse im richtigen Moment abliefert: den IWF.

Verschärfend kommt hinzu, dass die Koordination zwischen privaten und öffentlichen Gläubigern häufig mangelhaft ist. Bei den ärmsten Ländern spielt das keine allzu gravierende Rolle, da sie, wenn überhaupt, nur zu geringen Teilen bei privaten Kapitalgebern verschuldet sind. Bei Mitteleinkommensländern mit einer komplexeren Gläubigerstruktur kann die Tatsache, dass man es gleich mit zwei voneinander unabhängigen Gläubigerforen zu tun hat, dazu führen, dass über einen langen Zeitraum hinweg, jede der beiden Gruppen auf Vorleistungen der jeweils anderen wartet, und dass auch Erlasse, zu denen vielleicht die prinzipielle Bereitschaft besteht, weniger weitreichend ausfallen, weil man befürchtet, mit mehr Großzügigkeit nicht dem Schuldner zu helfen, sondern lediglich die Rückzahlungsaussichten für die jeweils andere Gläubigergruppe zu verbessern.

10. Was passiert, wenn die Mauern fallen?

Akteure der real existierenden Gläubigerclubs stellen ihr gegenwärtiges Procedere gerne als alternativlos hin, am liebsten unter Verweis auf andernfalls drohende Unbill für den Schuldner selbst. Verlange ein Land etwa ein faires und transparentes Verfahren anstelle eines Termins im Pariser Club, so wird argumentiert, verspiele es damit jede Chance, international wieder kreditwürdig zu werden. Gelegentlich wird auch auf die moralischen Anfechtungen verwiesen, denen der Schuldner sich ohne die disziplinierende Wirkung des für den Schuldner absichtlich schmerzhaft gestalteten Pariser Club Verfahrens, ausgesetzt wäre: Fiskal- und Ausgabendisziplin könnten gefährlich leiden, wenn den Finanzverantwortlichen eines südlichen Landes nicht die unangenehme Perspektive einer peinlichen Begegnung mit der in Paris versammelten Gläubigerschar vor Augen stünde. Auf diese Argumente und die mit ihnen verbundene neuerlich einseitige Sichtweise, die wiederum alle Gefahr für geregelte Gläubiger-Schuldner-Beziehungen allein von der Schuldnerseite ausgehen sieht, kann hier nicht im einzelnen eingegangen werden⁸. Es drängt sich allerdings die Gegenfrage auf, warum rechtsstaatliche Mechanismen, wenn sie denn so gravierende negative Konsequenzen mit sich bringen, im innerstaatlichen Kontext nicht auch zugunsten des Schuldners wieder abgeschafft werden. Die Erlassjahrkampagne tritt demgegenüber dafür ein, die rechtsstaatlichen Verfahren, die im Kapitel 9 des US-Insolvenzrechts für überschuldete Gebietskörperschaften enthalten sind, in Form eines Internationalen Schiedsverfahrens zu internationalisieren.

Im Sinne des in diesem Aufsatz bemühten historischen Vergleichs soll lediglich daran erinnert werden, dass auch der französische Adel der sich im Revolutionsjahr zuspitzenden Kritik an seiner verknöcherten, repressiven und reformunfähigen Herrschaft mit dem Argument begegnete, es gebe zu ihm keine Alternative. Den Pöbel mit bürgerlichen Rechten auszustatten, werde zur umgehenden Auflösung überhaupt aller staatlichen Ordnung und zum Zusammenbruch des nationalen Wirtschaftslebens mit unkalkulierbaren Konsequenzen gerade für die nun gegen die Herrschaft aufbegehrenden Armen führen. Indem sie die bestehende Ordnung verteidige sei die herrschende Klasse also geradezu Sachwalter der wirklichen Interessen der verarmten Volksmassen.

Aus der privilegierten historischen Perspektive heraus wissen wir, dass keine der finsternen Propehezeiungen eintrat. Vielmehr war die Beseitigung des Ancien Régime die Grundlage für eine neue bis dahin ungekannte wirtschaftliche Dynamik, indem sie dem kapitalistischen System einschließlich des mit ihm verbundenen bürgerlichen Rechtsstaates den Weg bahnte. Schauen wir auf die (wenigen) Fälle in denen zwischen Gläubigern und Schuldnern fairer und im Ansatz rechtsstaatlicher verfahren wurde⁹, als der heutigen Praxis der Gläubigerclubs entspricht, haben wir Grund zu der Annahme, dass die Welt auch diesmal nicht untergehen wird.

Jürgen Kaiser

Anmerkungen:

- 1: Ausführlich zur Arbeit des Clubs und zur Arbeit der deutschen Delegation siehe: Eberlei, W.: Deutsche Gläubigerpolitik gegenüber ärmsten Ländern; Diss. Duisburg 1999; Abschnitte 4.2 und 6.4
- 2: Zu dem Vorschlag der Internationalisierung des Kapitels 9 siehe kurzgefasst: Erlaßjahr2000: Kampagnenhandbuch; Siegburg 1998; ausführlich: Raffer, K.: Applying Chapter 9 Insolvency to International Debts; an Economically Efficient Solution with a Human Face; in: World Development 18 (2); pp301-311
- 3: Mit welcher Überzeugungskraft Vertreter der Gläubigerdelegationen seinerzeit die heute längst als unzulänglich und überholt erkannten damaligen Erlassgrenzen für ausreichend gehalten haben, lässt sich anschaulich an Positionsbestimmungen der neunziger Jahre ablesen. Stellvertretend für viele

aufschlussreiche Quellen: Initiativkreis Entwicklung braucht Entschuldung: Eineinhalb Jahre Naples Terms; Dokumentation eines Studientags am 13.6.96.

- 4: Auf die anhaltende Debatte um die Ernsthaftigkeit oder Nicht-Ernsthaftigkeit der im letzten Jahr ange-
stoßenen Reformen kann hier nicht ausführlich eingegangen werden. Das aussagekräftigste Zeugnis
über die lange Geschichte der Pariser-Club-Umschuldungen und das Zusammenspiel zwischen bila-
teralen Gläubigern und Multilateralen Organisationen stellen diejenigen aus, die es auf der Gläubiger-
seite heute gerne besser machen würden. So schreibt die Weltbank z.B. in ihrem Standardwerk Global
Development Finance 2000 (S.71): "The new HIPC-Initiative aims at a decisive break from the design of
past relief programs and therefore past history may be a poor guide for the future." Mitglieder des Pariser
Clubs hatten die Unzulänglichkeit der dort getroffenen Regelungen im Stillen schon lange bedauert. So
heißt es in einem internen Vermerk des für den PC zuständigen Wirtschaftsministeriums leicht resig-
niert: "Nur wenige der bis heute 64 Umschuldungsländer waren nach der Vereinbarung eines Zah-
lungsaufschubs in der Lage, langfristig den Schuldendienst wieder aus eigener Kraft zu leisten und aus
heutiger Sicht den Umschuldungsprozeß im Pariser Club endgültig abzuschließen." (BMW, Abt.VC6:
Der Pariser Club. Seine Beitrag zur Lösung der Verschuldungsprobleme."
- 5: Gesprächsmitschrift des Autors
- 6: Brief von Stefan Schönberg, Exekutivdirektor im IWF an Detlev von Larcher, MdB vom 28.9.95. Diese
Haltung ihres eigenen Exekutivdirektors im IWF war offenbar auch der Bundesregierung bis dahin un-
bekannt. In dem Vermerk "Der Pariser Club. Sein Beitrag zur Lösung von Verschuldungsproblemen"
vom September 1995 teilt das Federführende Wirtschaftsministerium mit: "Die Informationen über die
wirtschaftliche und finanzielle Situation des jeweiligen Landes, die der IWF aus seinen Verhandlungen
über ein wirtschaftliches Anpassungsprogramm gewinnt ... zeigen das Ausmaß der im Einzelfall erfor-
derlichen Schuldenerleichterungen..."
- 7: Umso überraschender die im April vom Vorsitzenden des Pariser Club gegenüber der Erlass-
jahr-Delegation ausgesprochene Absicht, des PC, eine Homepage einzurichten. So gern diese Nach-
richt aufgenommen wurde, so wenig konnte sich zum Abschluss des Gesprächs irgendjemand vor-
stellen, was eigentlich im Sinne der aktuellen Öffentlichkeits-Politik des PC auf dieser Seite eigentlich
veröffentlicht werden soll.
- 8: Diese Sichtweise findet sich exemplarisch in der Studie des wissenschaftlichen Beirats des BMZ "In-
ternationale Insolvenzregelungen für Entwicklungsländer"; Stellungnahmen dazu bei Erlassjahr 2000
und Prof. Kunibert Raffer; siehe: <http://www.erlassjahr2000.de>:
- 9: Neben den oben erwähnten Fällen Indonesien, Polen und Ägypten wäre hier noch die deutsche Ent-
schuldung von 1953 zu nennen - auch wenn diese vor der Gründung des Pariser Clubs stattfand.