erlassjahr.de

Hintergrundpapier

Schuldenmanagement à la Louis XVI – Ein kurzer Gang durch Programm und Praxis des Pariser Clubs

erlassjahr.de
Entwicklung braucht Entschuldung

Hintergrund:
Schuldenmanagement à la Louis XVI –
Ein kurzer Gang durch Programm und Praxis des Pariser Clubs

Veröffentlichung: Juni 2006

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
E-Mail: j.kaiser@erlassjahr.de

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 "Por l'ans 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 gegenübersahen, ist nicht nur der Zusammenschluss derjenigen Regierungen, die seit mittlerweile fünfzig Jahren weit über die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaften hinaus finanzielle Ressourcen aus ihren Ländern abziehen. Sie ist auch von mehr als zwei Jahrhunderten Demokratiegeschichte des Alten Kontinents weniger geprägt, als von klassischen Merkmalen absolutistischer Herrschaft. Den Club charakterisieren die Personalidentität von Judikative und Legislative, sowie die prinzipiellen Unhinterfragbarkeit seines 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 angewiesen ist, soweit es nicht in der Lage ist, seinen Zahlungsverpflichtungen gegenüber nördlichen Gläubigerregierungen (in vollen Höhe) nachzukommen,. Von 1980 bis Ende 2005 haben 84 asiatische, afrikanische, südamerikanische und mittelosteuropäische Länder im Pariser Club mehr als 300 Umschuldungsverhandlungen geführt. Regelmäßig bereiste danach die Delegation des verschuldeten Landes die verschiedenen Hauptstädte der Gläubiger, um das formal unverbindliche Pariser Abkommen in zwischenstaatliche 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 so genannten "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 Euler-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.

Seit Mitte 2005 ist es allerdings recht ruhig zugegangen in Paris. Nach der spektakulären Einigung mit dem Großschuldner Nigeria und der weit gehenden Streichung aller bilateralen Schulden der ärmsten hoch verschuldeten Länder im Rahmen der HIPC-Initiative hat es nur noch einzelne mit kleinen Schuldnern aus dem Bereich der Nicht-HIPCs gegeben, wie zuletzt Grenada.

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 Schuldnern und Gläubigern geregelt werden? Insolvenzrechte haben in den bürgerlichen Gesellschaften Europas und Nordamerikas den Schuldturm und andere vor-bürgerliche Institutionen abgelöst, weil auch die Herrschenden einsahen, dass ungelöste Schuldner-Gläubiger-Beziehungen gewaltigen sozialen Sprengstoff bergen. Im Interesse sozialer Stabilität, aber auch im Interesse einer effizient funktionierenden Geldwirtschaft sollte dieser besser so konsensual wie möglich entschärft 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. Sie fällt das Urteil, 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 Gebieteskörperschaften, wie sie im Kapitel 9 des US-amerikanischen Insolvenzrechts geregelt ist[2] . Im Pariser Club sind demgegenüber die Gläubi-

[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 erlassjahr.de: Entschuldung fair ändern; Düsseldorf 2002; sowie: Raffer,K.: Applying chapter9 insolvency to international debts; an economically efficient solution with a human face; in: World Development 18 (2); pp301-311

ger 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 Machtungleichgewichts 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 Zahlungseinstellungen ihrer südlichen Großschuldner tatsächlich Abstriche bei ihren Forderungen 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 im den Pariser Club für die ärmsten Länder geschaffen. Bei dieser Entstehungsgesichte der Erlassmöglichkeiten war natürlich kein verschuldetes Land, nicht einmal eine unparteiische internationale Institution aus dem UNO-System am Zustandekommen dieser Rahmenwerke beteiligt. Beschlossen und entschieden wurde von den G7 bzw. G8, 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 Zweijahreabstand 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 Schuldenstreichung[3].

Zu der Rahmensetzung durch die Gläubiger gehört auch, dass sie die Bedingungen definieren, unter denen die jeweils 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 Kölner Schuldeninitiative von 1999 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 liegen vollständig oder wesentlich auf der Seite des Schuldners; von daher werden einzig und allein auf dieser Seite Reformmaßnahmen eingefordert.

[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.

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 Gedanke[4]. 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.

Selbst die seit 1999 von den Schuldnerländern geforderten Armutsbekämpfungsprogramme (PRSP) stellen zwar eine Abweichung von dem uneingeschränkten Leitbild des „Washington Consensus" dar. Nach wie vor findet Reform aber ausschließlich auf der Schuldner- und keinesfalls auf der Gläubigerseite statt. Dabei wird nirgendwo ernsthaft bestritten, dass die Zinsanstiege im Gefolge der US-amerikanischen Defizit-Politik unter Präsident Reagan die Schuldenkrise des Südens entscheidend mit ausgelöst haben, dass die Asienkrise wesentlich durch den ungehinderten Zufluss spekulativen Kapital aus den Industrieländern in die Immobilienbranchen südostasiatischer Länder entstanden ist, oder dass die unproduktiven Kredite an manche korrupten Diktatoren des Südens aus den Kassen westlicher Gläubiger kamen.

All dies ist weder im Pariser Club ein Thema, noch in den internationalen Finanzinstitutionen, die Strukturanpassung im Auftrag der Gläubiger entwerfen und in den Ländern des Südens umsetzen.

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 angebenden 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 hat: 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

[4] Auf die anhaltende Debatte um die Ernsthaftigkeit oder Nicht-Ernsthaftigkeit der im letzten Jahr angestoßenen Reformen kann hier nicht ausführlich eingegangen werden. Das aussagekräftigste Zeugnis über die lange Geschichte der Pariser-Club-Umschuldungen und das Zusammenspiel zwischen bilateralen Gläubigern und Multilateralen Organisationen stellen diejenigen aus, die es auf der Gläubigerseite 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 resigniert: "Nur wenige der bis heute 64 Umschuldungsländer waren nach der Vereinbarung eines Zahlungsaufschubs in der Lage, langfristig den Schuldendienst wieder aus eigener Kraft zu leisten und aus heutiger Sicht den Umschuldungsprozeß im Pariser Club endgültig abzuschließen." (BMWi, Abt.VC6: Der Pariser Club. Seine Beitrag zur Lösung der Verschuldungsprobleme."

das Sekretariat in einem selbst für so einen gewichtigen Mitverhandler wie die Bundesregierung nicht immer ganz transparenten Verfahren, welcher der anderen, nicht dem PC permanent angehörenden Gläubiger dazu geladen 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 wurden, geschweige denn mitentscheiden konnten, sich darauf einlassen oder nicht, ist nicht das Problem der in Paris Versammelten. Sie haben gegebenenfalls mit ihrer Gleichbehandlungsklausel ein Instrument, mit dem sie den Schuldner dafür abstrafen können, dass andere Gläubiger mit ihm nicht die Vereinbarung unterzeichnen möchten, die Paris vorgegeben hat.[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 hoc verschuldete 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 Erlas-*

[5] Bei einem Gespräch zwischen Erlassjahr-Campaignern und dem Sekretariat des Pariser Clubs am Rande der eingangs erwähnten Demonstration wurde der Sachverhalt wie folgt dargestellt (Gesprächsmitschrift des Autors):

Andere Gläubiger werden von Fall zu Fall hinzu gebeten. So habe man beispielsweise im Fall Guyanas Trinidad und Tobago als wichtigen Gläubiger einbezogen. Stellen Sie sich vor, was für ein Unsinn, wenn T&T jedes mal dabei wären, auch wenn sie gar keine Forderungen haben... Einwand: 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...

Inzwischen erweist es sich als großes Problem, dass private Gläubiger und öffentliche Nichtmitglieder des Clubs nicht nur auf ihren Forderungen beharren, sondern versuchen, diese mitttels Gerichtsverfahren durchzusetzen. Zuletzt in: IDA: HIPC Initiative – Statistical Update; 27.3.06; p.9

ses 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, fünfe 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 Wohlverhalten 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. Jüngere Beispiele dafür sind die Bundesrepublik Jugoslawien, die im November 2001 zur Unterstützung nach dem von der NATO herbeigeführten Regimewechsel einen 67%-erlass erhielt, der eigentlich nur den ärmsten Ländern der Welt vorbehalten ist. Bei ihrem Gipfel 2003 im französischen Evian zogen die G8 insofern die Konsequenzen aus solchen Fällen – und der absehbaren Notwendigkeit, eine Lösung für den überschuldeten nach-Saddam-Irak zu finden, als sie im „Evian Approach“ die Möglichkeit schufen, ohne Bezug auf jegliche Rahmenwerke ad-hoc Vereinbarungen zu treffen. Dass damit ein wichtiger Raison d’Etre des Clubs – sicherzustellen, dass vergleichbare Fälle auch vergleichbar behandelt werden – über Bord geworfen wurde, störte niemanden. Dazu hatte die „Vergleichbarkeit“ auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners zu allzu absurden Ergebnissen geführt.

Weniger spektakulär dagegen die Fälle, in den die Gläubiger unbotmäßige Schuldner dadurch abstraften, dass sie hinter den Erlassmöglichkeiten, die der Club aktuell bot, zurückblieben, oder ein verhandlungswilliger Kandidat schlicht nicht vorgelassen wurde.

[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 unbekannt. 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 erforderlichen Schuldenerleichterungen...”

7.“Le Club de Paris n‘existe pas”

Dem Ansinnen, er möge der Öffentlichkeit Einblick in Ergebnisse und Verlauf seiner Kabinettssitzungen 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 abzuringen 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 seltsamerweise 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 potenzierter 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, ist die mit großem Pomp eingerichtete Homepage des Club in ihrem Informationswert ausgesprochen dürftig. Eingestellt wird, wenn die Verhandlungen mit einem Land abgeschlossenen sind, eine 1-2 seitige Pressemitteilung. Diese 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 über Details 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 Telephonauskunft, 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 hätte.

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 Lehnsherr-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 gegenübersitzen. 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 zuzuschanzen. 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 Beamt/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. Was passiert, wenn die Mauern fallen?

Akteure des real existierenden Gläubigerclubs stellen sein 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 werden[7]. 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 Schuldturms wieder abgeschafft werden. Die Erlassjahrkampagne tritt demgegenüber dafür ein, die rechtsstattlichen Verfahren, die im Kapitel 9 des US-

[7] Diese Sichtweise findet sich exemplarisch in der Studie des wissenschaftlichen Beirats des BMZ "Internationale Insolvenzregelungen für Entwicklungsländer"; Stellungnahmen dazu bei Erlaßjahr 2000 und Prof. Kunibert Raffer; siehe: http:www.erlassjahr.de:

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 führen – mit unkalkulierbaren Konsequenzen gerade für die nun gegen die Herrschaft aufbegehrenden Armen. 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 finsteren Prophezeiungen eintrat. Vielmehr war die Beseitigung des *Ancien Regime* 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 wurde[8] , als der heutigen Praxis der Gläubigerclubs entspricht, haben wir Grund zu der Annahme, dass die Welt auch diesmal nicht untergehen wird.

[8] Neben den oben erwähnten Fällen Indonesien, Polen und Ägypten wäre hier noch die deutsche Entschuldung von 1953 zu nennen - auch wenn diese vor der Gründung des Pariser Clubs stattfand.