

Plädoyer zur Überprüfung von deutschen Exportkrediten und -garantien

Patrice Hannig – April 2014
Rosa-Luxemburg-Stiftung / Institut für Gesellschaftsanalyse

1. Schuldenaudit – aber für wen?

Viele Staaten auf dem Globus sind hochverschuldet, haben teilweise schon einen Schuldenschnitt hinter sich und sind nicht selten finanziell von anderen Staaten abhängig. Sowohl Burundi und Burkina Faso also auch Argentinien und Griechenland waren oder sind pleite. Bankrott sind aber auch noch viele andere Staaten, für deren Entschuldung es klare Regeln, soziale und ökologische Kriterien bräuchte. Einen kleinen Beitrag dazu können Schuldenaudits leisten (vgl. Rehbein et al. 2014, S. 6ff.).

Schuldenaudits haben grundsätzlich das Ziel die öffentlichen Schulden und deren Zustandekommen offenzulegen. Sie sind ein Mittel um Transparenz und zivilgesellschaftliche Partizipation bzw. demokratische Kontrolle zu gewährleisten. Darüber hinaus stellen sie langfristig eine Möglichkeit dar soziale und ökologische Kriterien für verantwortungsbewusste Kreditvergaben und Finanzgeschäfte zu erarbeiten. Ein weiterer Aspekt, der vor allem hoch verschuldeten Ländern zu gute kommen kann, wäre die daraus resultierende Streichung von illegitimen bzw. ungerechtfertigten Schulden (vgl. Kvangraven 2012, S. 10).

In diesem Papier soll gezeigt werden, dass ein Schuldenaudit auch in Deutschland sinnvoll wäre. Hierzu kommen Audits in Frage, die Gelder und Garantien überprüfen, die an Entwicklungsländer, aber auch an Länder der innereuropäischen Peripherie vergeben wurden - z.B. Griechenland. Das Papier kann als kleine Einführung in die Theorie und Praxis von Schuldenaudits betrachtet werden. Es soll gezeigt werden, weshalb es notwendig ist, dass sich auch die deutsche Linke den Forderungen von global bestehenden Audit-Initiativen anschließt.

Der Schwerpunkt liegt dabei auf öffentlichen Schuldenaudits nach norwegischem oder ecuadorianischem Vorbild. Dort wurden im Zuge von sozialen Protesten staatliche Kommissionen beauftragt das Zustandekommen öffentlicher Schulden zu überprüfen (vgl. Gaona 2008; vgl. Haarberg 2013).¹

2. Was ist ein Schuldenaudit?

Bei einem *Schuldenaudit* handelt es sich zunächst „nur“ um die Überprüfung und Evaluierung von Schulden, vor allem in Bezug auf deren rechtliche und moralische Legitimität. In der politischen Praxis werden Schuldenaudits meist mit dem Ziel erstellt, anschließend die (Staats-)verschuldung durch Streichung illegitimer Schulden zu reduzieren (vgl. Kvangraven 2012, S. 10).

Bei der Umsetzung und Zielsetzung müssen zwei Arten von Schuldenaudits unterschieden werden. So kann es beispielsweise ein Schuldenaudit aus Sicht eines Gläubigerstaates geben, bei dem das Ziel darin besteht die Legitimität der vergebenen Kredite zu überprüfen und gegebenenfalls Teilschulden anderer Länder zu erlassen. Auch aus rechtlichen Gründen kann es dabei nur um die Überprüfung der bilateralen Schulden gehen (von Staat zu Staat) gehen. Auch Schuldnerstaaten können Audits durchführen. Dies kommt vor allem für hochverschuldete Staaten in Frage, die ihren Schuldenstand zumindest um die Menge der illegitimen Schulden reduzieren möchten. Bei einem solchen Audit ist auch die Prüfung der Schulden an multilaterale und private Gläubiger_innen möglich (vgl. Kvangraven 2012, S. 10).

Um zu bestimmen, welche Schulden legitim und welche illegitim sind, braucht es nachvollziehbare und anerkannte Kriterien. Einer der ersten, der sich damit befasste, war der Jurist Alexander Nahum Sack (1927). Er entwickelte das Konzept der „odious debts“ bzw. der „verabscheuungswürdigen Schulden“ (vgl. CADTM et al. 2006, S. 74). Danach seien Staatsschulden gegenüber dem Ausland nur moralisch gerechtfertigt, wenn sie dem Wohle der zivilen Bevölkerungsmehrheit dienen. Ist dies nicht der Fall und wussten die Gläubiger_innen von den Verwendungszwecken der Kredite (z.B. Kredite zur persönlichen Bereicherung eines Diktators), dann sind sie nach Sack mitverantwortlich und verlieren ihre Ansprüche auf Zins- und Schuldenrückzahlung. Gläubiger_innen sollten demnach Kredite nur unter transparenten

¹ Es gibt auch kommunale Schuldenaudits, die vor allem von Bürger_innen in ihren jeweiligen Kommunen gefordert oder umgesetzt werden. In Frankreich entstanden seit 2011 bereits über 100 regionale Komitees zur Überprüfung von Schulden (vgl. Neues Deutschland 2012).

Bedingungen und mit dem Wissen über ihre Verwendung vergeben. Das Kriterium sei das Wohl des Staates bzw. der Bevölkerungsmehrheit. Neben dieser Bestimmung gibt es noch weitere Ausdifferenzierungen in illegitime und illegale Schulden². Auf die rechtliche und politische Situation bei der Bestimmung von Legitimität werde ich im Folgenden genauer eingehen (vgl. Dyveke Styve 2013, S. 14).

3. Rechtliche Situation und Grundlage von Schuldenaudits

Neben der Herstellung von Transparenz und der Streichung von illegitimen Schulden, kann innerhalb eines Audits mit einem breiteren Schuldbegriff moralisch argumentiert und die Frage nach der „eigentlichen“ Schuld und Verantwortung gestellt werden. Beispiele sind: „Wem kommt historische Schuld zu“ (z.B. Kolonialismus), „Wer trägt die ökologische Verantwortung für den Klimawandel und seine Folgen?“ usw. Zu Beginn eines jeden Schuldenaudits braucht es allerdings einen politischen Diskurs, eine Einigung auf präzise Kriterien und eine nachvollziehbare Methodologie.

In diesem Abschnitt sollen rechtliche Grundlagen dargestellt werden, auf welchen ein Schuldenaudit basieren könnte. Wichtig sind trennscharfe Kriterien für die Unterscheidung in legitime und illegitime Schulden. Als erstes werden jedoch rechtliche Quellen genannt, die zeigen, weshalb ein Schuldenaudit grundsätzlich möglich und in einer Gesellschaft mit demokratischem Anspruch auch erstrebenswert ist.

3.1. Rechtliche Basis eines Schuldenaudits

Die juristische Grundlage von Schuldenaudits ist bisher nicht geklärt. Dennoch gibt es verschiedene Rechtsquellen, auf die sich Verfechter_innen eines Schuldenaudits berufen können. So wird bereits in der „*Universellen Erklärung der Menschenrechte*“ von 1948 gesagt, dass jeder Mensch das Recht hat sich an öffentlichen Entscheidungen direkt über die Regierung oder indirekt durch frei gewählte Repräsentant_innen zu beteiligen. Eine ähnliche Formulierung befindet sich im „*Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte*“ von 1966 (UN-Zivilpakt). Letzterer wurde von fast allen UN-Mitgliedsstaaten - mit Ausnahme der USA – anerkannt (vgl. CADTM et al. 2006, S.55 ff.).

Da die Staatsverschuldung durch Regierungshandlungen zustande kommt und die Ressourcen eines Staates und seiner Zivilbevölkerung elementar betrifft, haben die Bürger_innen eines Staates konsequenterweise das Recht sich auch an solchen Prozessen zu beteiligen. Auch für

² Odious debt = moralisch falsch; Illegitimate debt = moralisch und/oder juristisch falsch; Illegal debt = juristisch falsch (vgl. Kvangraven 2012, S. 11)

das Recht auf Transparenz gibt es eine menschenrechtliche und völkerrechtliche Grundlage in den beiden genannten Rechtsquellen. Demnach haben alle Menschen das Recht auf Redefreiheit, Forschungsfreiheit und das Recht Informationen jeder Art zu empfangen und zu streuen. Die UN-Kommission betont genau an dieser Stelle, dass zur Aufgabe einer Demokratie auch die Gewährleistung von zivilgesellschaftlicher Einflussnahme und öffentlicher Transparenz gehören. Das Recht auf öffentliche Informationen impliziert also zweifelsohne das Recht auf ein Schuldenaudit, das zunächst nicht mehr als die Offenlegung der bestehenden Staatsschulden, seiner Ursprünge und Folgen beinhaltet (vgl. CADTM et al. 2006, S.58 ff.).

Mit dem Recht auf Transparenz und Mitbestimmung wurde dargelegt, dass die grundsätzliche Legitimation für ein Schuldenaudit gegeben ist. In der Praxis ist dies jedoch nicht immer leicht umzusetzen und spätestens ab dem Punkt, an dem die Streichung von Schulden erfolgen sollte, sehr umstritten.. Dies liegt daran, dass verschiedene Angelegenheiten auf unterschiedlichen Rechtsebenen erstritten werden müssen. So stellt sich bei Verträgen grundsätzlich immer die Frage, ob sie im Rahmen nationalen Rechts, der Menschenrechte, des internationalen Entwicklungsrechts, oder auf anderen Ebenen zu bearbeiten sind. Die Rechtsgrundlage ist dabei stets von der Beschaffenheit der jeweiligen Vertragspartner_innen abhängig. Über das Recht auf internationale Entwicklung lassen sich beispielsweise Verträge zwischen zwei Staaten behandeln. Bei zwei privaten Vertragspartner_innen innerhalb eines Landes handelt es sich um eine nationalstaatliche Streitfrage. Das deutsche Gesetz (BGB §397, Abs. 1)³ besagt z.B., dass Schulden nur durch einen Vertrag zwischen Schuldner_innen und Gläubiger_innen aufgehoben werden können. Die Frage nach der heranzuziehenden Rechtsquelle muss also immer vom Einzelfall abhängig gemacht werden und kann nicht pauschal beantwortet werden (vgl. CADTM et al. 2006, S.66 ff.).

3.2. Kriterien für Illegitimität von Schulden bzw. für eine verantwortungsbewusste Kreditvergabe und -aufnahme

Eine legale Handlung ist eine Handlung im Rahmen bestehenden Rechts, also eine juristische Frage. Demnach ist eine *illegale* Handlung eine Handlung, die diesen Rahmen verlässt und gegen bestehendes Recht verstößt. Ein *legitimer* Akt hingegen meint eine Handlung, die mit vorherrschenden Normen und Werten vereinbar ist. Legitimität muss deshalb die rechtliche

3 Siehe „Bürgerliches Gesetzbuch“ www.dejure.org/gesetze/BGB/397.html

Konformität nicht ausschließen, geht aber in ihrer Dimension noch darüber hinaus. Problematisch an diesem Terminus ist allerdings, dass er rein subjektiv und nicht universell zu bestimmen ist. In Bezug auf Schulden lässt sich dann nach illegitimen und illegalen Schulden suchen.

Die ursprüngliche Idee für einen solchen Prozess kommt von Sack, der 1927 das Konzept der *verabscheuungswürdigen Schulden* entwickelt hat. Demnach sind Schulden verabscheuungswürdig, wenn sie von Staaten oder Diktaturen aufgenommen wurden⁴, ohne dem Wohle des Staates oder der Bevölkerungsmehrheit zu dienen. Da die Suche nach illegitimen Schulden auch auf rechtlicher Ebene erfolgreich sein kann, wird diese dem Konzept der verabscheuungswürdigen Schulden in der Regel gegenüber bevorzugt. Es kann dann gleichermaßen nach rechtlichen und moralischen Widersprüchen gesucht werden (vgl. CADTM et al. 2006, S. 69 ff.; vgl. Kvangraven 2012, S. 10).

Bisher gibt es keine rechtlich verbindlichen Richtlinien, die ein Schuldenaudit eindeutig strukturieren und erzwingen würden. In der Praxis zeigte Norwegen allerdings, dass es bereits Kriterien gibt, die langfristig das Potenzial für einen verbindlichen Rahmen in sich tragen. Dort wurden während eines Audits 2012 die sogenannten *UN-Prinzipien* als Kriterien für verantwortungsbewusste Kreditvergabe herangezogen. Die „*Consolidated Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing*“⁵ wurden bisher von 14 Staaten anerkannt (u.a. Deutschland und Norwegen). Das Ziel dieser Richtlinien aus dem Jahr 2012 ist die Schaffung eines Sets an international akzeptierten Kriterien für verantwortungsvolle Kreditgeschäfte, wobei auf Gläubiger_innen und Schuldner_innen gleichermaßen abgezielt wird. Die Prinzipien sind nicht als abgeschlossen, sondern als in einem offenen Diskussionsprozess befindlich zu verstehen. Bisher waren verschiedene ökonomische Expert_innen, Vertreter_innen von NGO's, Jurist_innen etc. am Ausarbeitungsprozess beteiligt. Am wichtigsten erscheint den Initiator_innen dabei der langfristige und präventive Effekt, den eine internationale Anerkennung und Verbesserung dieser Richtlinien hätte. Die Streichung der Schulden wird eher als positiver Nebeneffekt betrachtet und ist nicht das eigentliche Hauptanliegen von Audits. UNCTAD wünscht sich deshalb auch ein regelmäßiges Feedback von den UN-Mitgliedstaaten (vgl. UNCTAD 2012, S. 3f.).

4 Schulden, die durch die Kreditvergabe an Diktaturen entstanden sind, nennt man auch „Dictator Debt“.

5 Die sog. UN-Prinzipien wurden 2012 von der United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) beschlossen.

Erster Teil der Prinzipien. Verantwortlichkeiten der Kreditgeber_innen (vgl. UNCTAD 2012, S. 5ff.):

1. Kreditgeber_innen müssen berücksichtigen, dass Regierungen für den Schutz öffentlicher Interessen (Staat und Bürger_innen) zu sorgen haben. So sind diejenigen, die Kredite an Staaten vergeben mitverantwortlich für die dortigen Konsequenzen (z.B. im Fall von Korruption).
2. Kreditgeber_innen tragen die Verantwortung dafür, dass die Schuldner_innen (auch Staaten) alles nötige Wissen erhalten.
3. Kreditgeber_innen müssen überprüfen, ob eine Finanzierung bzw. die Kreditaufnahme im Schuldnerland rechtlich und politisch autorisiert wurde.
4. Kreditgeber_innen müssen im Vorfeld überprüfen, ob die Kreditnehmer_innen auch rückzahlungsfähig sind. Auch wenn andere Vorteile im Interesse des Gläubiger(-staates) erzielt werden können, muss die Liquidität geprüft und eine Prognose erstellt werden.
5. Es muss vorab geprüft werden, welche sozialen, kulturellen, ökologischen, politischen etc. Konsequenzen ein Projekt (bzw. Kreditgeschäft) mit sich bringt. Alle für die Kreditgeber_innen vorhersehbaren Konsequenzen liegen in der Verantwortung derer.
6. Alle Vertragsparteien sind verantwortlich für die Einhaltung der Menschenrechte und des Völkerrechts. Sie erfahren Sanktionen, wenn sie den internationalen Frieden und die Sicherheit gefährden.
7. Die Kreditgeber_innen müssen auch im Fall der ausbleibenden Rückzahlung seitens des Schuldnerstaates kooperativ, verantwortungsvoll nach einer gemeinsamen Lösung suchen.

Zweiter Teil der Prinzipien. Verantwortlichkeiten der Kreditnehmer_innen (vgl. UNCTAD 2012, S. 8ff.):

8. Regierungen, die einen Kredit aufnehmen, müssen sich stets darüber bewusst sein, dass sie im Interesse des Staats und der Bürger_innen zu handeln haben. Auch muss berücksichtigt werden, dass die Kreditgeber_innen ihren jeweiligen Partner_innen gegenüber wiederum Verantwortung tragen (Eigeninteressen und Korruption müssen mit nationalem und internationalem Recht sanktioniert werden).
9. Abweichungen bzw. Änderungen im Vertragswerk sind nur möglich, wenn sich die ökonomische und politische Lage aufgrund äußerer Umstände und unvorhersehbar verändert.

10. Der Prozess der Verschuldung muss transparent gemacht werden. Es muss einen rechtlichen Rahmen geben, der festlegt was mit den aufgenommenen Krediten geschehen soll (In letzter Instanz sind die Steuerzahler_innen Verantwortliche).
11. Alle Bedingungen, die an ein Finanzgeschäft gekoppelt sind, sollen öffentlich gemacht werden und Anfragen beantwortet werden.
12. Auch die Kreditnehmer_innen müssen vorab Untersuchungen über kulturelle, politische, soziale, ökologische etc. Konsequenzen durchführen und sind bei Vorhersehbarkeit auch verantwortlich für diese.
13. Kreditnehmer_innen sollen eine Nachhaltigkeitsstrategie anfertigen, um zu versichern, dass der Aufwand und das Management im Rahmen der Staatsverschuldung verantwortungsvoll und angemessen ist. Es sollten auch Monitoring-Systeme und unabhängige Audit-Institutionen eingerichtet werden, die die Schuldenstruktur des jeweiligen Landes professionell und objektiv analysieren. Die Befunde sollen veröffentlicht werden um Transparenz und Validität herzustellen. Die Audit-Verantwortlichen sollen Zugang zu allen notwendigen Informationen und Dokumenten erhalten. Insgesamt wird in jedem Land die Errichtung eines „Debt-Management-Office“ (DMO) empfohlen
14. Kosten und Nutzen müssen bei der Aufnahme eines Kredits ausbalanciert werden, damit Überschuldung vermieden werden kann.
15. Im Überschuldungsfall ist es nötig möglichst schnell und effizient nach Lösungen zu suchen.

4. Schuldenaudit in der Praxis und bestehende Initiativen.

In der politischen Praxis käme dem globalen Norden bei einem Schuldenaudit vor allem eine unterstützende Funktion zu. Ein erfolgreiches Beispiel ist die Erlassung illegitimer Schulden von Entwicklungsländern durch Norwegen. Menschen in den Ländern des Südens hätten dann vor allem die Aufgabe eben diese Solidarität einzufordern und zu erkämpfen. Allerdings sind auch viele Länder des Nordens nicht ungefährlich hoch verschuldet (z.B. Griechenland), so dass auch für diese ein Schuldenaudit mit dem Ziel der Streichung der eigenen illegitimen Schulden an nationale, private Gläubiger_innen, aber auch an internationale öffentliche und multilaterale Geldgeber_innen in Frage käme.

Beispiele, in denen sich Regierungen weigerten, ihre Schulden anzuerkennen, finden sich, lange bevor Griechenland in Schwierigkeiten geriet. So erwähnen Unterstützer_innen eines Audits gerne den Fall Costa Rica gegen Großbritannien. 1917 putschte der frühere Kriegsminister Frederico Tinoco in Costa Rica und errichtete eine Diktatur. Anschließend nahm er Kredite zu seinen Gunsten auf und schloss verfassungswidrige Verträge mit britischen Firmen. Nach seinem Sturz weigerte sich die Folgeregierung, diese Schulden

zurückzahlen und erhielt vor dem höchsten US-Gericht Recht, da die Verträge nur der persönlichen Bereicherung des Diktators dienten (CADTM 2008).

Vor allem seit den 1980er Jahren ist das Thema wieder aktuell und erlangte besonders in Lateinamerika große Bedeutung. Dort kam es jedoch genauso wenig wie auf dem afrikanischen Kontinent zu einem Abkommen über die rechtliche und moralische Legitimität von Schulden bzw. über eine entsprechende Schuldenstreichung. Inzwischen gibt es über den gesamten Globus verteilt viele Initiativen, die sich für Schuldenaudits und -streichungen stark machen. Sie erfuhren 2007 in Ecuador einen Höhepunkt, wo der noch immer amtierende Präsident Correa nach lautstarken Forderungen aus der Zivilgesellschaft eine öffentliche Kommission einsetzte, die die rechtliche und moralische Legitimität der gesamten Auslandsverschuldung überprüfte (Schulden bei privaten Banken, beim IWF, der Weltbank und bei anderen Staaten). Im Jahr 2008 wurden schließlich ca. 32 Prozent der Schulden für illegitim befunden. Nur 68 Prozent der Schulden wurden anerkannt und letztlich getilgt (vgl. Gaona 2008).

Auch in Europa entstanden in den 1980er und 1990er Jahren Initiativen und Zusammenschlüsse von Menschen, die sich für Schuldenaudits und -streichungen zugunsten armer Länder engagierten. So gründete sich im März 1990 in Brüssel das „Committee for the Abolition of Third World Debt“. Im Zuge der globalen Finanzkrise 2012 bildete sich wiederum ein Netzwerk in Brüssel, das sich seither explizit für Schuldenaudits einsetzt: „International Citizen Debt Audit Network“ (ICAN). Es besteht aus Organisationen aus bisher 11 verschiedenen europäischen und nordafrikanischen Staaten und veranstaltete bisher vier Konferenzen - die jüngste im März 2014 in London⁶. In Deutschland selbst gibt es eine solche Organisation bisher nur ansatzweise. So interessieren sich Teile der Rosa-Luxemburg-Stiftung und von Attac dafür.

Insbesondere das Beispiel des norwegischen Audits ist dabei von Relevanz. Das Land hatte in den 1970er Jahren im Zuge einer Kampagne zur Förderung seiner Werften 21 Ländern Kredite zum Kauf von Schiffen gewährt. Damals wurde nicht ausreichend geprüft, ob das für die Empfängerstaaten entwicklungspolitisch und ökonomisch sinnvoll war. Eine Initiative von entwicklungspolitischen NGO's begann, mit Hilfe von Fachleuten und linken Politiker_innen die Verträge auf gesetzliche und moralische Legitimität zu prüfen. 2012 setzte Norwegen als erstes Geberland eine Kommission ein, die die Schulden von Entwicklungsländern in 34

⁶ Mehr Informationen befinden sich auf der ICAN Webseite: www.citizen-audit.net

Fällen überprüfen sollte. Dazu liegt nunmehr ein Bericht vor, der als Grundlage für Schuldenaudits in anderen Ländern dienen kann (vgl. Haarberg 2013).

Auch SYRIZA stützt sich in Griechenland auf erfolgreiche Beispiele. Schon im Wahlprogramm zu den letzten Parlamentswahlen hat die Partei im Falle ihres Eintritts in die Regierung ein offizielles Schuldenaudit angekündigt. Ihr Wahlprogramm für die Wahlen zum Europäischen Parlament enthält ebenfalls eine solche Position. Die Partei und ihr Vorsitzender Alexis Tsipras, der zugleich Spitzenkandidat der Europäischen Linkspartei ist, verweisen zum einen auf die Korruption verschiedener griechischer Regierungen. Zum anderen thematisieren sie sozial wie ökologisch zerstörerische Projekte mit deutschen und französischen Firmen, nicht zuletzt in der Rüstungsindustrie. Zum dritten betonen sie, dass die sogenannten „Rettungspakete“ der Troika vor allem die Vermögen von Vermögenden und Konzernen retten, aber nicht jenen Teil der griechischen Bevölkerung, der Hilfe zum sozialen Überleben braucht (vgl. SYRIZA 2013).

4.1. Ecuadors Schuldenaudit (2007/2008) als erfolgreiches Beispiel eines Schuldnerstaates

Im zusammenfassenden Bericht der Audit-Kommission Ecuadors (CAIC) von 2008 wird deutlich, dass ein großer Teil der damaligen Auslandsschulden (32 Prozent) als nicht rechtmäßig angesehen werden konnte. Die seit 2006 bestehende Regierung um den Präsidenten Correa beschloss deshalb diesen Teil der Auslandsschuld einfach nicht mehr an die Gläubiger_innen zurückzuzahlen, sondern einseitig zu streichen (vgl. Gaona 2008). Überraschenderweise sorgte dieser Akt international kaum für Protest, was ein Indiz dafür sein könnte, dass die privaten und öffentlichen Gläubiger_innen selbst von einer Unrechtmäßigkeit der angehäuften Schulden ausgingen.

Ein großer Teil der ecuadorianischen Schulden entstand bereits Ende der 1970er durch Emissionen von jährlich verlängerbaren Schuldverschreibungen. Auch durch die Ausgabe von Wertpapieren im Ausland entstanden durch Zins- und Provisionskosten zunehmend höhere Schulden. Von 1976-1982 stiegen die Schulden an öffentliche Institutionen um das 18fache, die Schulden an private Gläubiger_innen gar um das 28fache an. Die jährliche Zinslast wuchs von 6 Prozent auf 20,5 Prozent. 1983 wurde schließlich durch die Intervention der US Federal Reserve Bank und mehrerer britischer Privatbanken ein Restrukturierungsmaßnahmenpaket beschlossen. Dies führte u.a. dazu, dass die Schulden öffentlicher und privater Institutionen Ecuadors von der Zentralbank übernommen werden mussten. Unter Druck des IWF durften

schließlich nur noch Zahlungsgeschäfte mit bestimmten privaten und internationalen Banken abgeschlossen werden, um die Schulden zu tilgen. Das Geld stand der Regierung nicht mehr direkt, sondern nur noch zur Tilgung zur Verfügung (beteiligt waren u.a. die britische Lloyds-Bank und die US-amerikanische Citibank) (vgl. Gaona 2008).

Da sich die Lage des Landes drastisch verschlechterte mussten die Zinsrückzahlungen zwischen 1986 und 1992 ausgesetzt werden. Das US-amerikanische Verjährungsgesetz hätte es eigentlich zugelassen, dass die Schuld nach 6 Jahren verjährt. Eine einseitige Ablehnung dieser Verjährungsfrist („Tolling Agreement“) seitens der damaligen ecuadorianischen Regierung stand der Verjährung jedoch im Weg. Im Jahr 1994 kam es dann mit dem „Brady-Plan“ zur Umwandlung der Schulden in „Brady-Anleihen“. Dabei musste der Staat viele souveräne Rechte abgeben und Bedingungen erfüllen, die gegen nationales Recht verstießen. Die CAIC sieht hier bereits eine lange Liste von Rechtsverstößen gegeben, die durch Änderungen des Unterzeichnungsdatums unter Geschäftsverträgen noch erweitert wurde. Restriktive Bedingungen ließen die Schulden bis in die 2000er dramatisch ansteigen (vgl. Gaona 2008).

Der Ursprung des Schuldenbergs lässt sich bis in die 1970er zurückführen. Seither gab es viele Rechtsverstöße (gegen das Zivilgesetz, Handelsgesetz etc.), es gab Amtsmissbrauch von politischen Mandatsträger_innen, verantwortungslosen Umgang mit finanziellen Mitteln. Viele Kredite wurden an Bedingungen geknüpft, die nicht der Bevölkerung zugute kamen. So wurden beispielsweise Kredite an Güterkäufe und Projekte der Gläubiger_innen geknüpft, die teilweise qualitativ und strukturell defizitär waren (z.B. Trinkwassersysteme, für die zusätzliche Reparaturkosten entstanden) (vgl. Gaona 2008).

Einige der Schulden waren somit illegitim oder verabscheuungswürdig, manche sogar illegal. Im Bericht von 2008 heißt es schließlich, dass 32 Prozent der ecuadorianischen Auslandsschulden als nicht rechtmäßig eingestuft und einseitig gestrichen werden.

4.2. Norwegisches Schuldenaudit 2012 als erstes Audit eines Gläubigerstaates

In der Praxis hat Norwegen bisher einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung allgemeiner Kriterien für die Untersuchung von illegitimen Schulden geleistet. Im Jahr 2012 durchgeführten Schuldenaudit wurden vor allem Kreditgeschäfte untersucht, auf die es Ausfuhrgarantien durch das öffentliche KreditabsicherungsInstitut *GIEK* (Garanti-institut for eksportkreditt) gab. Dieses untersteht dem norwegischen Ministerium für Handel, Industrie und Fischerei. Seine Aufgabe ist es Exportkredite über Garantien abzusichern, die

im Interesse und im Auftrag des norwegischen Staates vollzogen werden. GIEK hat verschiedene Schwesterorganisationen in diversen OECD-Ländern (vgl. Kvangraven 2012, S. 16ff.). Das deutsche Schwesterunternehmen ist die *Euler Hermes AG*, die zwar kein öffentliches Unternehmen, aber seit 1949 für die Absicherung bundesdeutscher Exporte verantwortlich ist⁷. Beide Organisationen haben eigene Leitlinien und Kriterien, die sie vor allem zur Risikobewertung von Kunden heranziehen. Im norwegischen Schuldenaudit wurden daher, neben den seit 2012 bestehenden UN-Prinzipien, auch die selbst auferlegten Richtlinien des GIEK herangezogen, um zu prüfen, ob zumindest die eigenen Kriterien bei den einzelnen Kreditgeschäften berücksichtigt wurden (vgl. Kvangraven 2012, S. 18f.). Wollte man ähnliches in Deutschland umsetzen, dann müsste man das gleiche Prinzip auf die Euler Hermes Deutschland AG anwenden.

GIEK-Leitlinien für Exportgarantien (GIEK 2005)

- Die Priorität liegt auf kleinen und mittelgroßen Unternehmen.
- Begrenzung der jährlichen Förderung pro Unternehmen.
- Garantien werden ausbezahlt, wenn die Schuldner_innen ihre Schulden an ein Unternehmen nicht mehr begleichen können.
- GIEK garantiert nicht, wenn die Liquidität von vornherein nicht gegeben ist oder das politische und ökonomische Risiko in einem Staat als zu hoch angesehen wird. Bis zu Zeitpunkt der Lieferung darf es keinen Verdacht auf mangelnde Liquidität o.ä. geben.
- Wenn sich die Situation von Schuldner_innen aufgrund der politischen Situation (Restriktionen, neue Gesetze, Krieg etc.) verändert, dann kann GIEK auch einspringen.
- Im Schadensfall kommt GIEK für ausfallende Löhne, Telekommunikationskosten, Reisekosten, Unterkünfte etc. auf.
- Für Kosten, die indirekt und/oder vorab entstehen, kann GIEK nicht garantieren.
- In der Regel werden damit 50 Prozent der Kosten und nicht mehr als 250 000 NOK gesichert.
- Alle Möglichkeiten der Schuldentilgung müssen ausgeschöpft werden. Erst beim Bankrott des Schuldners springt GIEK ein.
- Wirtschaftliche Probleme und Fehler auf Seiten der Kreditgeber_innen oder Exporteure werden nicht abgesichert.
- Die Situation des Abnehmerlandes muss von Beginn an ausreichend dokumentiert und bewertet werden (Allen nötigen Unterlagen muss Einblick gewährt werden).
- Die Verantwortung für diese Garantien trägt die norwegische Regierung.

⁷ AuslandsGeschäftsAbsicherung der Bundesrepublik Deutschland: www.agaportal.de/index.html

Nachdem die norwegische mitte-links Regierung bereits 2006 bedingungslos Teile der Entwicklungsschulden eines gescheiterten Entwicklungsprojekts aus den 1970ern erlassen hat, kam es im Jahr 2012 zu einem unabhängigen Schuldenaudit der Entwicklungskredite von 7 Staaten und 34 Verträgen. Obwohl unsicher war, ob diese Verträge moralisch und rechtlich tatsächlich in Frage gestellt werden könnten, wurde ein Audit grundsätzlich für sinnvoll erachtet (vgl. Kvangraven 2012, S. 7). Einerseits sollten die UN-Richtlinien von 2012 für verantwortungsvolle Kreditgeschäfte in dem Audit erstmals zur praktischen Anwendung kommen und getestet werden, andererseits wollte die norwegische Regierung eine Vorbildfunktion und internationale Verantwortung einnehmen. Diese sollte darin bestehen, dass zukünftig auch andere Staaten (z.B. Gläubigerstaaten wie Deutschland) diesem Beispiel folgen. Für viel wichtiger als die direkte Streichung von Schulden wurde deshalb die langfristige Etablierung von Schuldenaudits und Richtlinien befunden (vgl. Kvangraven 2012, S. 14ff.).

Da es unfair wäre, wenn die neuen UN-Richtlinien auf zeitlich weit zurückliegende Geschäfte angewendet würden, wurden u.a. die oben erwähnten GIEK-Richtlinien zum Vergleich genommen. Ein Resultat war schließlich, dass die alten GIEK-Maßstäbe weitgehend eingehalten wurden. Aus heutiger Sicht würde mit den UN-Prinzipien ein Teil der Kredite als verantwortungslos oder illegitim angesehen werden. Dies liegt vor allem an UN-Prinzip 5, das besagt, dass vor jeder Projektfinanzierung die ökologischen, politischen, sozialen und kulturellen Konsequenzen für die Menschen vor Ort zu bewerten sind. Nach den zuvor geltenden GIEK-Kriterien war die Bewertung dieser Aspekte nicht notwendig. Das Audit-Team vermutet allerdings, dass GIEK mit dem Wissen von den UN-Prinzipien auch damals anders agiert hätte (vgl. Kvangraven 2012, S. 18ff.).

Zum positiven Resultat des Audits gehört, dass die norwegische Regierung sowohl vor als auch nach dem Audit Verantwortung übernahm und einen Teil der untersuchten Schulden erlassen hat. Ein weiteres Ergebnis des Prozesses sind zahlreiche kritische Anmerkungen, die durch das Audit über die UN-Prinzipien erstmals gemacht werden konnten. Manche Prinzipien waren laut Kommission z.B. noch zu allgemein formuliert. Ebenso wurde die Einbeziehung von Exportgarantien vermisst, die im Rahmen des norwegischen Schuldenaudits eine sehr große Rolle spielten. Es liegt nun erstmals ein ausführlicher und öffentlicher Bericht eines Audits in einem Gläubigerstaat vor, der als Modell für andere

Staaten dienen kann und eine gute methodische Grundlage liefert (vgl. Haarberg 2013, S. 43ff.; vgl. Kvangraven 2012, S. 34 ff.).

5. Ausblick für die BRD und Rolle der Linken

Ein Audit Deutschlands in der Rolle als Schuldnerstaat würde schon aufgrund der wirtschaftlichen Rolle im internationalen Wettbewerb nur wenig Sinn machen. Was für Deutschland in Frage kommt ist ein Audit als Gläubigerland wie es in Norwegen umgesetzt wurde. Um den Grundstein für ein Audit in Deutschland zu legen, braucht es zunächst einmal Audit-Initiativen und breite Unterstützung innerhalb der parlamentarischen und außerparlamentarischen Linken. Es müssen dann institutionelle Akteure und Verträge ausföndig gemacht werden, die im Rahmen bilateraler Kreditgeschäfte für ein Audit Bundesdeutscher Kredite und Beteiligungen relevant sein könnten. Im Folgenden werden die wichtigsten institutionellen Akteure und deren Rolle vorgestellt.

5.1. Relevante Akteure im öffentlichen Exportgeschäft der BRD (Euler Hermes AG, KfW-Bank)

Um die Ähnlichkeiten zum norwegischen Schuldenaudit herauszuarbeiten, werde ich auf die Euler Hermes AG als Pendant zu GIEK eingehen. Hermes ist ein privates Unternehmen der Allianzgruppe und versichert Unternehmen. Es sichert diese im Fall eines Zahlungsausfalls z.B. bei Insolvenz des Schuldners durch Kreditgarantien ab. Die Hermes AG ist mit einem Marktanteil von 35 Prozent weltweit marktföhrend in dieser Branche. Seit 1949 ist die Euler Hermes AG Deutschland auch zuständig für Exporte im Auftrag der BRD, die durch Exportkreditgarantien (Hermesbürgschaften) abgesichert und im Schadensfall aus dem Staatshaushalt finanziert werden. Die Euler Hermes AG untersteht dann dem Bundesministerium für Finanzen, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (vgl. Euler Hermes AG 2014). Wie in Norwegen könnte es für die Durchführung eines Audits auch sinnvoll sein Verträge mit den eigenen Geschäftskriterien der Hermes AG abzugleichen.

Wichtige Kriterien der Euler Hermes AG für die Absicherung von Exporten befinden sich in den „Allgemeinen Bedingungen für Deckungen für gebundene Finanzkredite“ (vgl. Euler Hermes AG 2014b):

- Es muss sich um einen Export von Gütern und Dienstleistungen im Interesse der BRD handeln (z.B. Arbeitsplätze, internationale Beziehungen, soziale und ökologische Auswirkungen etc.)
- Das politische und ökonomische Risiko muss bewertet und akzeptabel sein.
- Abgesichert werden nur 95 Prozent des Kredits (5 Prozent bleiben Eigenanteil).
- Seit 2004 gilt das OECD-Prüfverfahren „Recommendation on Common Approaches on Environment and Officially Supported Exporte Credits“, welches Kriterien, Fristen und grundlegende ökonomische Rahmenbedingungen festlegt, innerhalb derer ein Kredit gedeckt werden darf.

Bisher gab es einige Hermes-Projekte, die unter Kritik standen. Zwischen 2009 und 2010 wurden beispielsweise Garantien für Exporte zugunsten von Atomanlagen in China, Südkorea, Russland und Slowenien vergeben. Die Förderung von Atomanalgen in diesem Ausmaß wäre gemessen an inländischen Maßstäben in Deutschland unvorstellbar (Süddeutsche 2012). Darüber hinaus gab es Garantien für Spähsoftwares, die nach Ägypten, Iran, Bahrain und Syrien geliefert wurden und Rüstungsexporte nach Griechenland (Netzpolitik.org 2011). Der Fall Griechenlands wurde auch im Zusammenhang mit einem Korruptionsverdacht bekannt (ZEIT 2013).

Ein weiterer wichtiger Akteur bezüglich deutscher Exportkredite ist die *KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau)*, die als größte nationale Förderbank unter Aufsicht des Ministeriums für Finanzen steht. Die Bundesrepublik haftet für alle Verbindlichkeiten und Kredite der KfW, garantiert also alle Finanzierungen (§1 des KfW-Gesetzes⁸). Die Aufgabe der KfW besteht in der Realisierung von öffentlichen Aufträgen wie der Förderung von Mittelstand und Existenzgründungen, der Gewährung von Investitionskrediten an kleine und mittlere Unternehmen, der Finanzierung von Infrastrukturvorhaben und Wohnungsbau etc. Darüber hinaus fördert die KfW Umweltprojekte und Investitionsvorhaben weltweit, die von deutschem und europäischem Interesse sind (KfW 2011). Die KfW Entwicklungsbank ist für die finanzielle Zusammenarbeit mit den staatlichen Institutionen zuständig, während die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) den Aufbau privatwirtschaftlicher Strukturen im Fokus hat (DEG 2012, S. 8ff.). Die KfW Entwicklungsbank ist der Größe nach das bedeutendste deutsche Instrument der bilateralen

⁸ Haftung des Bundes §1a: www.gesetze-im-internet.de/kredanstwiag/_1a.html

(öffentlichen) Entwicklungsförderung und ist damit ein zentraler Gegenstand für ein mögliches Schuldenaudit.

Im Jahr 2010 hat die KfW im Auftrag der Bundesregierung 22,4 Milliarden Euro an Griechenland zu Förderung von kleinen und mittelgroßen Unternehmen zur Verfügung gestellt (ausbezahlt in drei jährlichen Tranchen). Die Bundesrepublik sichert diese Gelder ab und macht sich daher notwendigerweise für alles, was mit diesen Geldern geschieht, mitverantwortlich (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2014, S. 44). So ist beispielsweise bekannt, dass der ehemalige Chef der griechischen Postbank zwischen 2007 und 2012 Kredite im Wert von 400 Millionen Euro ohne ausreichende Absicherung an ihm bekannte Geschäftsleute vergeben hat. Diese Gelder sind als öffentliche Schulden auch zum Schaden der griechischen Zivilbevölkerung im Bankensystem verschwunden (Spiegel 2014).

2013 haben KfW und der deutsche Finanzminister Schäuble mit dem „Förderfonds für Wachstum“ eine Absichtserklärung zur Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen in Griechenland verabschiedet und weitere Hilfen versprochen (vgl. Bundesministerium für Finanzen 2013). Auch Spanien und Portugal erhielten ähnliche Kredite zu günstigen Zinsen. Erst seit 2013 und als Folge des Korruptionsskandals gelten Aufsichtsstandards auch für die KfW (KfW 2013).

5.2. Audit in Deutschland?

Derzeit gebe es in Deutschland zwei Möglichkeiten ein Audit als Gläubigerstaat durchzuführen. Sowohl für die Schulden von Entwicklungsländern als auch das hochverschuldete Griechenland würde ein Audit Sinn machen. Griechenland hat bereits Finanzhilfen über die KfW erhalten. 2010 sagte die Bundesregierung 22,4 Milliarden Euro zu, die in einem Zeitraum von drei Jahren ausbezahlt werden sollten. Wie schon genannt, sind davon mehrere Millionen aufgrund von Korruption und mangelnder Absicherung im griechischen Bankenwesen verschwunden. Darüber hinaus gab es in der Vergangenheit zahlreiche deutsche Rüstungsexporte nach Griechenland, die trotz der wirtschaftlich schwachen Situation von Frankreich und Deutschland weiterhin genehmigt werden. Dabei sind auch schon einige Bestechungsskandale bekannt geworden (z.B. Krauss-Maffei Wegmann, Atlas, Rheinmetall etc.), bei welchen die Mitverantwortung der Bundesregierung überprüft werden könnte (vgl. ZEIT 2014). Mit einem Schuldenaudit wäre es schließlich möglich die Legitimität verschiedener Kredit- und Exportgeschäfte mit Griechenland, an denen die Bundesregierung beteiligt war zu überprüfen und gegebenenfalls auf einen Teil der

zurückzuzahlenden Schulden zu verzichten. Diese Forderung von Seiten der deutschen Linken wäre, unabhängig vom letztlichen Erfolg, zumindest eine deutliche Solidaritätserklärung an die griechische Bevölkerung, wo viele Initiativen auf ein Schuldenaudit drängen und der Linksparteichef seit mehreren Jahren für ein Schuldenaudit plädiert.

Einen weiteren Gegenstand für ein Schuldenaudit nach norwegischem Vorbild liefern diverse Entwicklungshilfekredite und -projekte, die durch die Bundesregierung über die KfW-Bank in Auftrag gegeben und mit Geldern der BRD abgesichert werden. Im Unterschied zu Geldern der DEG werden hier öffentliche Projekte finanziert, die staatliche Schulden in Entwicklungsländern hervorbringen. Hier wäre es beispielsweise ein Fortschritt, wenn die Bundesregierung stichprobenartig mehrere Verträge im Rahmen eines Audits untersucht. Auch in Norwegen stand nicht primär die Erlassung von Schulden im Vordergrund – obwohl dies dennoch unternommen wurde. Vorrangiges Ziel war die Anwendung der anerkannten - nicht verpflichtenden - UN-Prinzipien, die auch vom deutschen Bundesministerium für Entwicklung und wirtschaftliche Zusammenarbeit anerkannt wurden. Damit könnte auch Deutschland langfristig zu einer Etablierung und Bedeutungszunahme von einheitlichen Richtlinien für verantwortungsbewusste Kreditgeschäfte beitragen. Sowohl die Richtlinien an sich, als auch die Anwendung dieser, könnte so verbessert werden. Die präventive Wirkung solcher Schuldenaudits wäre langfristig sogar größer als die bloße Streichung ein paar weniger Schulden. Da ein Schuldenaudit als transparenzschaffend grundsätzlich immer sinnvoll und der Demokratie zuträglich ist, bleiben kaum Argumente übrig, die gegen ein Schuldenaudit sprechen.

Derzeit ist die Forderung nach Schuldenaudits allerdings sogar größten Teilen der deutschen Linken fremd. Deshalb muss die Forderung zunächst einmal innerhalb der Linken bekannt und stark gemacht werden. Es müssen klare Forderungen erarbeitet werden, sozialer Druck aufgebaut und solidarische Zeichen an Entwicklungsländer und Länder der europäischen Peripherie gesendet werden.

Literatur

- Bundesministerium für Finanzen (2013): Pressemitteilung Nr. 57. Deutschland und Griechenland unterzeichnen Vereinbarung zum Aufbau eines Förderfonds in Griechenland. www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2013/07/2013-07-17-PM57.html?view=renderPrint: Zugriff am 8.4.2014.
- Bundesministerium für Finanzen (Hrsg.) (2014): Finanzbericht 2014. Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzen im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang. Berlin.
- CADTM et al. (2006): Let's Launch an Enquiry. Into the Debt! A Manual on How to Organise an Audit on Third World Debts. Geneva: CETIM.
- CADTM (2008): Topicality of the odious debt doctrine. <http://cadtm.org/Topicality-of-the-odious-debt,3515>: Zugriff am 8.4.2014.
- DEG (Hrsg.) (2012): Jahresabschluss | Lagebericht 2012. DEG Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH. Köln.
- Dyveke Styve, M. (2013): Has Norway been a responsible debt lender? A shadow report of the Norwegian debt audit. Oslo: SLUG.
- Euler Hermes AG (Hrsg.) (2014): Firmengeschichte. www.eulerhermes.de/euler-hermes-deutschland/Pages/firmengeschichte.aspx: Zugriff am 8.4.2012.
- Euler Hermes AG (Hrsg.) (2014b): Allgemeine Bedingungen. Deckungen für gebundene Finanzkredite. Exportgarantien der Bundesrepublik Deutschland. Hermesdeckungen. Hamburg.
- Gaona, A.O. (2008): Zusammenfassung der Rechnungsprüfungskommission. Quito: Kommission für die umfassende Überprüfung der Schulden.
- GIEK (Hrsg.) (2005): Guidelines for the tender guarantee scheme. Oslo.
- Haarberg, K. et al. (2013): Report. Norwegian Debt Audit. Norway: Deloitte AS.
- KfW (Hrsg.) (2011): Zahlen und Fakten. KfW im Überblick. Frankfurt am Main.
- KfW (2013): Meldung: KfW-Verordnung in Kraft getreten. www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/News/News-Details_166144.html: Zugriff am 8.4.2014.
- Kvangraven, I.H. (2012): Exportable? Hot to make the Norwegian debt audit transferable to other countries? Oslo: SLUG.

- Neues Deutschland (2012): Internationales Netzwerk zur Verschuldung gegründet. <http://www.neues-deutschland.de/artikel/223736.internationales-netzwerk-zur-verschuldung-gegruendet.html>: Zugriff am 10.4.2014.
- Netzpolitik.org (2011): Deutsche Spionage-Software für Diktatoren. netzpolitik.org/2011/deutsche-spionage-software-fur-diktatoren: Zugriff am 8.4.2014.
- Rehbein, K. et al. (2014): Schuldenreport 2014. 15 Jahre Kölner Schuldeninitiative – Aktuelles und Perspektiven der Verschuldung von Entwicklungs- und Schwellenländern. Düsseldorf: erlassjahr.de.
- Süddeutsche (2012): Strahlender Export. www.sueddeutsche.de/wirtschaft/deutschland-buergt-fuer-atomkraftwerke-im-ausland-strahlender-export-1.1438668: Zugriff am 8.4.2014.
- SYRIZA (2013): The political resolution of the 1st congress of SYRIZA. left.gr/news/political-resolution-1st-congress-syriza#sthash.cMcSgJfJ.dpuf: Zugriff am 8.4.2014.
- Spiegel (2014): Korruptionsskandal: Griechische Bank soll 400 Millionen Euro veruntreut haben. www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/griechische-bank-soll-400-millionen-euro-veruntreut-haben-a-942819.html: Zugriff am 8.4.2014.
- UNCTAD (2012): Principles on Promoting Sovereign Lending and Borrowing. United Nations.
- ZEIT (2013): Korruptionsverdacht bei Verkauf deutscher Panzer an Griechenland. <http://www.zeit.de/politik/ausland/2013-12/griechenland-korruption-panzer>: Zugriff am 8.4.2014.
- ZEIT (2014): Korruptionsverdacht gegen deutsche Unternehmen erhärtet sich. www.zeit.de/wirtschaft/2014-01/griechenland-ruestungsgeschaefte-korruption: Zugriff am 8.4.2014.