

Schuldenerlass für Haiti

1. Ausgangssituation am 12.1.2010

Als am 12. Januar das verheerende Erdbeben Haiti erschütterte und über 100.000 Menschen tötete, lag die "Entschuldung" Haitis unter der Multilateralen HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*) Initiative gerade mal ein halbes Jahr zurück. Am 1.7.2009 hatte Haiti den *Completion Point* der 1996 geschaffenen Initiative erreicht. Damit wurden 1,2 Mrd. US-\$ Zahlungsverpflichtungen über die gesamte Laufzeit der Kredite erlassen. Nach der Streichung (die von einigen Gläubigern noch in bilateralen Verträgen verbindlich gemacht werden muss) verblieben Haiti Auslandsschulden im Umfang von 1,051 Mrd US-\$. Es gibt unterschiedliche Zählweisen im Blick auf Auslandsschulden, z.B. ob künftige Zinszahlungen mit einberechnet werden oder nicht; deswegen können Angaben zum aktuellen Schuldenstand aus verschiedenen Quellen voneinander abweichen. Nach erlassjahr.de vorliegenden Informationen setzen sich die Schulden wie folgt zusammen (alle Angaben in Mio US-\$):

Schulden bei Multilateralen Gläubigern:		664
davon:	Interamerikanische Entwicklungsbank IDB	447
	Internationaler Währungsfonds IMF	165
	IDA (Weltbank)	39
	IFAD (Fonds für Weltagarentwicklung)	13
Schulden bei Bilateralen Gläubigern:		387
davon:	Venezuela	295
	Taiwan	92

Die HIPC-Entschuldungsinitiative, und insbesondere ihre Ergänzung, die 2005 geschaffene MDRI (*Multilateral Debt Relief Initiative*) sollten eigentlich eine nachhaltige Entschuldung der einbezogenen Länder sicherstellen. Das Beispiel Haiti zeigt, dass dies nicht erreicht wurde. Die Schulden bei IFAD sind Altschulden aus der Zeit vor der HIPC-Initiative. Die Schulden bei IWF, IDB und IDA sind neue Schulden, mit denen die drei Institutionen nach 2004 bzw. 2003 (den *Cut-off-Dates* für die Entschuldung unter HIPC/MDRI) gemäß ihrem Mandat in Haiti Entwicklung finanzierten oder bei Ausgleich der Zahlungsbilanz halfen.

Die Schulden bei Venezuela gehen auf jüngere Öllieferungen zu vergünstigten Zahlungsbedingungen zurück. Die taiwanesischen Forderungen bestehen gegenüber privaten haitianischen Schuldern.

Der laufende Schuldendienst für die Jahre 2010 und danach war relativ gering, da alle Kredite zu niedrigen Zinsen und langen Laufzeiten vergeben wurden – allerdings mit einer deutlich ansteigenden Tendenz:

Haiti's Schuldendienst in Mio US-\$ (Projektion vor dem Erdbeben):¹

2008 (gezahlt)	2009	2010	2011	2012	2013
46,5	37,7	17,0	24,9	35,3	47,4

2009 und 2013 läge nach dieser Berechnung aus dem Jahr 2009 der Schuldendienst bei knapp 5% der jährlichen Exporteinnahmen; ein unter den 26 entlasteten Ländern vergleichsweise hoher Wert, vor allem, wenn man berücksichtigt, dass Haiti unter den HIPC-Ländern eins der ärmsten ist. Allerdings werden Schuldendienstzahlungen von 10 Mio \$ pro Jahr gegenüber der IDB, dem größten Gläubiger Haiti's zur Zeit aus einem von der US-Regierung schon im letzten Jahr geschaffenen Unterstützungsfonds bezahlt. Seit 2007 erhält Haiti zudem nur verlorene Zuschüsse von IDB. Die oben genannten Außenstände gehen

¹ IDA: HIPC and MDRI Status of Implementation Report, Sept. 16th 2009, p.33

noch auf Zusagen zwischen 2004 (bis zu diesem Jahr wurden alle Forderungen an Haiti unter der MDRI gestrichen) und 2007 zurück.

Nach den Regeln der von den Gläubigern geschaffenen und kontrollierten Entschuldungsinitiativen gäbe es für Haiti keine weiteren Möglichkeiten zum Schuldenerlass.

2. Haitis Schuldengeschichte

Die Auslandsverschuldung ist nicht irgendeines von Haiti's zahlreichen Problemen. Vielmehr stand die Belastung durch Schuldendienst wie in keinem anderen Land der südlichen Hemisphäre am Beginn der staatlichen Existenz. Zwar gab es auf Haiti schon eine republikanische Verfassungen und Anti-Sklaverei-Gesetze, als Deutschland noch ein Flickenteppich aus Operetten-Fürstentümern war und die USA von Sklavenhaltern regiert wurden. Es gab aber auch von Anfang die Schwächung des jungen Staates durch autokratische Entwicklungen seiner Eliten. 1825 setzte die ehemalige Kolonialmacht Frankreich durch, dass ehemalige Plantagenbesitzer mit insgesamt 90 Mio. Goldfranken (das entspräche nach heutigem Wert etwa 17 Mrd. €) entschädigt werden mussten. Schon zehn Jahre später, musste Haiti, erste Kredite in der Londoner City aufnehmen, um weiter an Frankreich zahlen zu können.

Seinen Zahlungsverpflichtungen konnte das Land – wenn überhaupt – nur durch eine dramatische Überausbeutung der natürlichen Ressourcen nachkommen. Nach zweihundert Jahren erzwungener Weltmarktintegration sind Haiti's Ökosysteme heute in einem beispiellosen Umfang zerstört. Im Inneren entsprach der nach außen gerichteten wirtschaftlichen Orientierung das Fehlen einer auf nationale Entwicklung orientierten politischen Elite. Vielmehr wurde das Land von einer Kette autokratischer Herrscher dominiert - nicht wenige von ihnen mit einem ausgeprägten Hang zur Kleptomanie.

Auf diesem Hintergrund hat die Befreiung von anhaltender und angesichts der extremen Schwäche der Binnenökonomie strukturell unbezahlbaren Auslandsverschuldung in Haiti einen noch höheren Stellenwert als in anderen armen Ländern.

3. Zusagen der Gläubiger nach der Katastrophe

Selbstverständlich konzentrierte sich die Reaktion der Internationalen Gemeinschaft nach dem Erdbeben vom 12. Januar auf die unmittelbare Katastrophenhilfe. Diese wird sinnvollerweise in Form verlorener Zuschüsse gewährt.

Gleichwohl gab es auch einige neue Kreditzusagen, insbesondere von Seiten des IWF, der sehr rasch 100 Mio US-\$ Zahlungsbilanzhilfe bereitstellte, um die Versorgung der zusammengebrochenen Wirtschaft des Landes mit Liquidität zu gewährleisten. Diese Mittel kamen aus der *Extended Credit Facility* des IWF. Aus ihr erhalten nur Länder mit niedrigem Einkommen zinsfreie Kredite mit für IWF-Verhältnisse langen Laufzeiten.

Am 20.1. überraschte dann der Direktor des IWF, Dominique Strauss-Kahn die Öffentlichkeit, als er jenseits anteilnehmender Worte praktischen Schuldenerlass für Haiti ankündigte.² Das Land brauche, nachdem es schon die Wirbelstürme des letzten Jahres zu erdulden hatte, nun eine Art Marshall Plan. "Das Wichtigste ist, dass der IWF nun mit allen Gläubigern zusammenarbeitet, um sämtliche Schulden zu beseitigen, einschließlich unseres eigenen (neuen) Kredits. Wenn wir das schaffen – und ich bin sicher dass wir es schaffen werden - wird selbst dieser Kredit sich in einen verlorenen Zuschuss verwandeln, denn dann werden alle Schulden gestrichen sein." (Übersetzung: erlassjahr.de)

Die IDB hat ihrerseits am 22. Januar angekündigt, sie werde nach "einem Mechanismus"³ suchen, um auch die ausstehenden 441 Mio US-\$ Schulden zu streichen. Haiti ist das einzige Mitgliedsland der IDB, welches aktuell nur Zuschüsse erhält. Die Altschulden gehen auf

² <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2010/new012010a.htm> Dort ist DSK auch im Originalton zu hören.

³ <http://www.iadb.org/news-releases/2010-01/english/idb-considers-additional-haiti-debt-relief-6453.html>

die sukzessive Auszahlung von Kredit-Zusagen aus der Zeit vor der *grants-only*-Entscheidung zurück.

Die Forderungen der IDA haben eine Laufzeit von vierzig Jahren, so dass in den nächsten fünf Jahren auf sie kein Schuldendienst fällig wird. Darüber hinaus hat die Weltbank ein allgemeines fünfjähriges Moratorium für Haiti ausgesprochen. Das ist im Prinzip ein hilfreicher Ansatz. Allerdings kann hier der Teufel im Detail stecken: Auch Indonesien und Sri Lanka erhielten nach dem Tsunami 2004 Moratorien zugesprochen. Als sie ausliefen stellte sich allerdings heraus, dass sie keinesfalls zinsfrei gemeint waren. Allerdings hat auch die Bank, wie der IWF angekündigt, sie wolle auf eine gänzliche Schuldenstreichung für Haiti hinarbeiten.⁴

Vom IFAD gibt es noch keine Stellungnahme zu einem möglichen Schuldenerlass.

Die Regierung Venezuelas hatte sich zunächst erstaunlich lange bedeckt gehalten.⁵ Am 28.1. kam dann die Meldung, Venezuela streiche alle seine Forderungen an Haiti, und beteiilige sich überdies mit einem dreistelligen Millionenbetrag sowie Öllieferungen am Wiederaufbau. In gewohntem Pathos ließ Präsident Chavez die Öffentlichkeit wissen, nicht Haiti habe Schulden bei Venezuela, sondern umgekehrt, stehe Venezuela historisch in der Schuld Haitis. Und er gedenke, diese Schuld zu begleichen. Diese Entscheidung ist auch für das Verhalten anderer Gläubiger von großer Bedeutung. So hatte z.B. das deutsche Finanzministerium darauf hingewiesen, dass der kreditfinanzierte Kauf venezolanischen Öls die Vorgaben des IWF hinsichtlich neuer Kreditaufnahme nach der HIPC-Entschuldung verletze.⁶ Ab 2013 hätte die Bezahlung der Ölrechnungen bis zu 1% des haitianischen BSP verschlingen können. Damit wäre – wie in anderen Fällen auch – den Multilateralen Institutionen ein Vorwand für die Verweigerung weiterer Schuldenerlasse in die Hand gegeben worden. Diese Ausflucht hat Chavez ihnen dankenswerterweise aus der Hand genommen.

Taiwan hat seine grundsätzliche Bereitschaft erklärt, über einen Schuldenerlass mit Haiti zu verhandeln. Allerdings werde ein offizieller Erlass dadurch verkompliziert, dass nicht die haitianische Regierung, sondern private Unternehmen die Schuldner sind.⁷

Der haitianische Premierminister Bellerive selbst hat bei der Geberkonferenz am 25.1. in Montreal erklärt, ein Schuldenerlass habe im Moment keine Priorität für Haiti. Angesichts des gewaltigen Finanzbedarfs für den Wiederaufbau und der vergleichsweise geringen laufenden Schuldendienstzahlungen hat er damit sicher recht. Wenn aus dem Wiederaufbau in ein bis zwei allerdings Entwicklungsfinanzierung werden soll, würde Haiti einen Ressourcenabfluss in zweistelliger Millionenhöhe schmerzhaft zu spüren bekommen. Dazu kommt, dass – anders als in Indonesien nach dem Tsunami – ein Schuldenerlass nicht mal theoretisch negative Auswirkungen auf die Kreditwürdigkeit Haitis haben könnte. An den Kapitalmärkten kreditwürdig ist Haiti schon seit Jahrzehnten nicht mehr, und würde es auch ohne Erdbeben in absehbarer Zeit nicht werden.

Unter den Ländern, die nicht selbst Gläubiger, aber wichtige Stimmen in den Multilateralen Institutionen sind, hat sich der belgische Premierminister am weitesten exponiert. Bei der auch in seinem Land durchgeführten großen Spenden-TV-Gala für Haiti hatte er erklärt, Belgien werde sich für die Streichung aller Schulden Haitis bei den Internationalen Finanzinstitutionen, insbesondere beim IWF, einsetzen. Eine vergleichbar positive Haltung kam auch von Seiten der Regierung Norwegens. Und schließlich sprach sich am 25.1. auch die Kanadische Regierung bei der von ihr organisierten Geberkonferenz für einen umfassenden Schuldener-

4

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:22447706~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>

⁵ Venezuela "brauche nichts anzukündigen", teilte Präsident Chavez noch eine Woche nach dem Erdbeben mit. Siehe: http://online.wsj.com/article/BT-CO-20100125-714190.html?mod=WSJ_latestheadlines

⁶ IDA/IMF: Haiti – Completion point Document p.26

⁷ "Taiwan contemplating Haiti debt relief decision", Central News Agency 21.1.2010

lass aus. der Auswärtige Ausschuss des Irischen Parlaments befürwortete eine vollständige Entschuldung in seiner Sitzung am 27.1..

In Deutschland blieben die bis zum 28.1.10 an die Bundesregierung verschickten Faxe und Briefe (u.a. vom Bamberger Erzbischof Schick) bis dato ohne Antwort. Telefonisch war BMF und BMZ eine gewisse Erleichterung darüber, dass der weit reichende Vorschlag von DSK bereits im Vorfeld der IWF-Vorstandssitzung am 27.1. von der Tagesordnung verschwunden war, anzumerken. Eine kurzfristig anberaumte Unterrichtung über einen möglichen Schuldenerlass für Haiti bei der Sitzung des Bundestags-Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit (AwZ) wurde ebenso kurzfristig auf die nächste Sitzung verschoben. Formaler Grund dafür war die Dringlichkeit der Befassung mit Afghanistan im Zusammenhang mit dem Besuch von Präsident Karsai in Berlin am gleichen Tag. Parlamentarische Anfragen an die Bundesregierung von der bündnisgrünen und der linken Bundestagsfraktion sind unterwegs.

4. Die IWF-Vorstandssitzung am 27. Januar: Direktor im Regen

Bei seiner regulären Sitzung hätte das Exekutivdirektorium des IWF⁸ die Ankündigung des Direktors zumindest in einen Grundsatzbeschluss, wenn noch nicht in eine operative Entscheidung übersetzen müssen. Das ist nicht geschehen. Vielmehr hat der Vorstand sich lediglich routinemäßig mit der Auszahlung der letzten Tranche des laufenden Programms befasst. Zusätzlich wurde der oben genannte 102 Mio US-\$ Nothilfekredit bewilligt.⁹

Dass der Fonds die von den Medien und der internationalen Öffentlichkeit stark wahrgenommene und gelobte Initiative des Direktors einfach ignorieren würde, hat vor allem die überrascht, die Strauss-Kahn eigentlich für einen starken Direktor halten. Allerdings zeichnete sich diese Entwicklung bereits seit einigen Tagen ab:

- Bei einem Pressebriefing der Fonds-Sprecherin Caroline Atkinson am Tag unmittelbar nach Strauss-Kahn's Ankündigung¹⁰ nahm sie auch auf Nachfrage keine Stellung zu dem von ihrem Chef angekündigten außergewöhnlichen Schuldenerlass. Statt dessen wurden ausschließlich die Vorzüge des neuen Kredits beschrieben.
- Zu keiner Zeit kam vom IWF irgendeine Art von Finanzierungsvorschlag für einen besonderen Haiti-Schuldenerlass. Im Fall der HIPC- und MDRI-Initiativen richtete sich ein großer Teil der Energie von Weltbank und IWF darauf, sicherzustellen, dass sie zwar uneinbringbare Forderungen aus den Büchern bekommen, aber dafür gleichzeitig von dritter Seite entschädigt werden. Auch für einen besonderen Haiti-Erlass mit dem Hut herumzugehen, wäre aus entwicklungspolitischer Sicht unschön gewesen, hätte aber gezeigt, dass der IWF es ernst meint. Das tat das IWF-Management seit der Ankündigung des Direktors nicht.

5. Wie kann eine tragfähige Lösung für Haiti's Schuldenproblem erreicht werden?

Die sofortige umfassende Schuldenstreichung aufgrund der Katastrophe wäre ein gewaltiger Fortschritt, nicht nur für das betroffene Haiti, sondern auch dadurch, dass die Gläubiger – anders als etwa beim Tsunami oder dem Hurrikan *Mitch* in Zentralamerika 1998 – nicht nur ein zeitweiliges Moratorium aussprechen. Vielmehr erkennen sie mit einer Streichung der Verbindlichkeiten die Notwendigkeit eines schuldenfreien Neuanfangs jenseits der unmittelbaren Katastrophenhilfe an.

Gleichwohl wäre auch dieser Schritt nur ein einmaliger Erlass, der überdies nicht dem moralischen Recht eines jeden Schuldners auf ein geordnetes Insolvenzverfahren im Falle der

⁸ Zu Funktion und Besetzung des Exekutivdirektoriums siehe: <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.htm>

⁹ "IMF Executive Board approves US-\$ 102m in Emergency Aid to Haiti; IMF Press release No.10/17, Jan. 27th 2010

¹⁰ Transcript of a Press Briefing by Caroline Atkinson, Washington, Jan. 21st 2010; www.imf.org

Zahlungsunfähigkeit entspringt, sondern einem "Gnadenakt" der Gläubiger, bzw. deren (später) Einsicht.

Diese Option einer symbolkräftigen Entschuldung unter dem unmittelbaren Eindruck der Katastrophe steht offenbar nicht mehr auf der Tagesordnung. Die von den Gläubigern vielfach beschworene Betroffenheit der ganzen Welt hat für ein starkes Statement des IWF-Direktors gereicht. Für eine tatsächliche Schuldenstreichung unter Außerachtlassung der ohnehin fragwürdigen und willkürlichen Regeln der Multilateralen Rahmenwerke HIPC und MDRI reichte sie leider nicht.

Gestorben ist damit die zwischenzeitliche Hoffnung, es könnte für Haiti etwas anderes als ein Zurück zum Status vor dem Erdbeben geben. Die Hoffnung etwa, die chronische Abhängigkeit des Landes von den Internationalen Finanzinstitutionen könne, wenn nicht beseitigt, dann doch wenigstens reduziert werden. Statt dessen scheinen sich auch im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau und sogar der Katastrophenhilfe neokoloniale Strukturen eher wieder zu verfestigen. Medienberichte über das Verhalten der US-Streitkräfte, die Haiti faktisch beherrschen und auch schon mal die Katastrophenhilfe ihren eigenen logistischen Bedürfnissen unterordnen,¹¹ legen dies nahe. Ebenso wird über die Planungen des Haiti-Sonderbotschafters, Ex-Präsident Clinton, berichtet, der Pläne für eine Ausweitung von Sonderexportzonen und Tourismus-Enklaven im Norden des Landes in der Schublade habe.

Andererseits hat zum Beispiel die in Sachen Schuldenerlass durchaus rührige belgische Regierung um Verständnis für die Zurückhaltung des IWF beim Schuldenerlass geworben: Schließlich brauche die Erarbeitung eines Erlasses, der immerhin für andere Länder Präzedenzwirkungen haben könne, Zeit. Die gute Nachricht dabei ist, dass Haiti was Verschuldung angeht, diese Zeit nun tatsächlich hat: Abgesehen von jeweils 550.000 SZR (Sonderziehungsrechte, entspricht rund 900.000 US-\$), welche Haiti 2010 und 2011 jeweils an den IWF auf seine Altschulden zahlen muss, werden alle Schuldendienstzahlungen in diesem beiden Jahren absehbar gestrichen oder ausgesetzt. Und selbst für diese Zahlungen einen Sponsor unter den reichen IWF-Mitgliedern zu finden, dürfte nicht allzu schwierig sein.

Denkbar wäre auf diesem Hintergrund dann ein Verfahren, welches nach einem zinsfreien und unkonditionierten Moratorium eine Internationale Schuldenkonferenz unter dem Vorsitz der Vereinten Nationen einberuft. Diese würde - etwa zum Jahrestag des Erdbebens im Januar 2012 - eine Bestandsaufnahme der haitianischen Zahlungsverpflichtungen vorlegen, und verbindlich darüber befinden, welches Schulden gezahlt werden sollten, und welche nicht. Das Ergebnis würde kaum von einer vollständigen Schuldenstreichung abweichen. Der Unterschied zu dem, worauf die Gläubiger hinauswollen, läge tatsächlich im Prinzip: Nicht die Gläubiger würden einsichtsvoll zugestehen, dass bestimmte Forderungen einfach nicht mehr eintreibbar sind. Vielmehr würde dann eine von beiden Seiten unparteiische Instanz wie ein Insolvenzrichter darüber befinden, welche Schulden der Staat Haiti bezahlen kann und sollte, ohne seine Verpflichtungen gegenüber seinen Bürgern zu vernachlässigen.

Eine Verpflichtung aller Beteiligten auf eine solche unabhängige Überprüfung wäre für Haiti selbst ein großer Fortschritt, denn was von Strauss-Kahn's großen Worten noch übrig bleibt, wenn die Fernsehkameras aus Port-au-Prince erst abgezogen sind, ist höchst fraglich. Wahrscheinlichstes Szenario ist, dass der IWF auf seine weiterhin positive Netto-Transfers an Haiti verweisen wird, sowie auf die Tatsache, dass es auch anderswo Arme gebe, denen der IWF segensreich mit frischem Geld beistehen müsse, und dass in der haitianischen Verwaltung ja auch nicht alles immer ganz koscher laufe...

So ungefähr werden die Washingtoner Institutionen Haiti wieder zu einem "normalen Schuldner" machen. Wenn nicht doch noch rechtsstaatliche Verhältnisse geschaffen werden zwischen dem ärmsten Land der westlichen Hemisphäre und seinen Gläubigern.

Jürgen Kaiser, erlassjahr.de, 28.1.2010

¹¹ <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cifamerica/2010/jan/20/haiti-suffering-earthquake-punitive-relationship>