

## **Einführung zur simbabwischen Schuldenkrise und ihrer Lösung**

Transformation bedeutet Wandel – Wandel braucht Wiederaufbau. Damit ist das Thema Transformation eng mit der Lösung der Schuldenkrise in Simbabwe verknüpft. Die Verschuldung Simbabwes ist ein großes Hindernis für die Erholung und Stabilisierung Simbabwes von der jahrelangen politischen und wirtschaftlichen Krise.

Die Frage der Lösung der Schuldenkrise in Simbabwe wird vermutlich in naher Zukunft wichtiges Anliegen Simbabwes im Hinblick auf den wirtschaftlichen Wiederaufbau und die Wiederaufnahme der Beziehungen mit westlichen Gebern sein. Doch auch im Hinblick auf der wirtschaftlichen Entwicklung der SADC-Zone insgesamt ist die Wiederherstellung der Schuldentragfähigkeit und damit ein wirtschaftlicher Neustart Simbabwes von bedeutendem Interesse.

Simbabwe ist seit knapp 13 Jahren zahlungsunfähig. Im Jahr 2000 stellte das Land die Schuldendienstzahlungen an seine Gläubiger ein. „Schuld“ daran war vor allem das Zusammenspiel einer stagnierenden Wirtschaft mit einem steigenden Schuldenstand und einem konstanten Ressourcenabfluss aus dem Land sowie politische Entscheidungen des Regimes, wie z.B. die kostspielige Intervention im Kongo Ende der 1990er Jahre.

Aktuell (Stand 2011) hat Simbabwe einen Schuldenstand in Höhe von 10,7 Milliarden US Dollar<sup>1</sup>. Mehr als 6 Milliarden US Dollar sind davon schon lange im Zahlungsverzug. Der Schuldenstand steigt immer weiter, da auf die bereits bestehenden Schulden im Zahlungsverzug Zinsen fallen, die dann automatisch auch in Rückstand geraten. Für das Jahr 2015 wird der Schuldenstand auf etwa 19 Milliarden US Dollar geschätzt.

Dies deutet daraufhin, dass Simbabwe den Schuldenberg weder gegenwärtig noch in naher Zukunft aus eigener Kraft abtragen kann – die Verschuldung Simbabwes ist seit Jahren nicht mehr tragfähig. Simbabwes Schulden sind damit zu einem großen Teil Phantomschulden, ein Begriff der vom Ökonomen Kunibert Raffer geprägt wurde. Phantomschulden sind Schulden, die eigentlich nicht real sind<sup>2</sup>, da sie jeder Grundlage entbehren je zurückbezahlt zu werden. Sie bestehen und wachsen nur noch auf dem Papier. Doch für den Schuldner haben sie ganz reale Konsequenzen: das Land ist von Neufinanzierungen abgeschnitten, Investitionen bleiben aus und private Unternehmen bzw. der produktive Sektor in Simbabwe hat ernste Finanzierungsschwierigkeiten. So bringt die Staatsschuldenkrise zugleich eine Liquiditätskrise für den Privatsektor mit sich. Zudem werden Kredite an den Privatsektor nur zu hohen Zinssätzen vergeben.

Gegenwärtig erbringt Simbabwe eine Wirtschaftsleistung, die nur 6 Prozent des Wertes vom Jahr 2000 entspricht<sup>3</sup>. Seit der Einstellung des öffentlichen Schuldendienstes im Jahr 2000 sind kaum noch Investitionen in produktive Sektoren getätigt worden. Für den wirtschaftlichen Wiederaufbau heute braucht das Land daher mindestens 45 Milliarden US Dollar in den nächsten 10 Jahren<sup>4</sup> – und damit ist gerade mal der Wiederaufbau finanziert.

---

<sup>1</sup> Vgl. International Monetary Fund and International Development Association (2012): „Zimbabwe - Article IV Consultation: IMF Country Report 12/279“, S. 29, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12279.pdf> (zuletzt besucht am 22.10.2012).

<sup>2</sup> Siehe dazu: Raffer, Kunibert (2001): „Solving Sovereign Debt Overhang by Internationalising Chapter 9 Procedures“, Arbeitspapier 35, Österreichisches Institut für Internationale Politik, <http://www.druckversion.studien-von-zeitfragen.net/Working%20Paper%20Raffer%20on%20Chapter%209.htm>

<sup>3</sup> Vgl. Mischo, Frank (2012): „Simbabwe: Die Menschen warten auf einen Neuanfang“ in: *Schuldenreport 2012: 1982 – 2012: 30 Jahre Schuldenkrise*, Düsseldorf: erlassjahr.de – Entwicklung braucht Entschuldung e.V. .

<sup>4</sup> Vgl.: ZIMCODD (2010): „2011 National Budget Statement and - Zimbabwe's Indebtedness“, Policy Brief 04/2010, <http://www.zimcodd.org.zw/images/stories/reports/Zimcodd%20-%202011%20Budget%20and%20Zimbabwe.pdf>.

Im Jahr 2011 hätte das Land eine Summe von ca. 11 Milliarden US Dollar gebraucht um seine Entwicklungs- und Investitionsziele zu erreichen; allerdings kamen im Haushalt nur etwa 2,7 Milliarden US Dollar zusammen<sup>5</sup>. Simbabwe ist auf externe Finanzierung angewiesen.

Simbabwe hat also mehrere „Generationen“ an Gläubigeransprüchen, die sich zu einem Großteil aus Zahlungsrückständen zusammensetzen. Dies fällt zusammen mit einem großen Finanzierungsbedarf. Politisch und ökonomisch ist es nicht sinnvoll, weiter Phantomschulden „aufzubauen“. Dies gilt auch für die (Alt-) Gläubiger Simbawes, denn ein letztendlicher Schuldenerlass wird dadurch bloß teurer. Ein Schuldenerlass scheint für alle Beteiligten damit sinnvoll und unerlässlich und die Frage, die sich stellt, ist wie ein Schuldenerlass am effektivsten gestaltet werden kann.

Unterschiedliche Optionen sind dazu denkbar.

Eine bereits national (durch ein Strategiepapier der Regierung) und international diskutierte Option ist die rückwirkende Aufnahme des Landes in die von Gläubigern definierte, multilaterale Schuldenerlassinitiative „HIPC“ (Heavily Indebted Poor Countries Initiative).

Simbabwe ist für die traditionelle Schuldenerlassinitiative für die ärmsten Länder nicht zugelassen. Für die Entschuldung im Rahmen der Initiative konnten sich Ende der 1990er Jahre nur Länder qualifizieren, die bei der Weltbank Kredite ausschließlich zu den günstigsten Bedingungen erhielten und die einen Schuldenstand aufwiesen, der mehr als 150 Prozent der Exporterlöse ausmachte<sup>6</sup>. Simbabwe war damals ein Land mit mittlerem Einkommen (Middle income country) und damit nicht als „heavily poor country“ (hochverschuldetes, armes Land) klassifizierbar – heute ist es das schon. Grundsätzlich wird sich von den Gläubigern dazu bereit erklärt, Simbabwe rückwirkend zum Jahr 2004 als arm zu klassifizieren - unter der Bedingung, dass Simbabwe die Koalitionsvereinbarung (Global Political Agreement, GPA), erfolgreich umsetzt. Damit ist für die internationale Gemeinschaft in erster Linie die Durchführung demokratischer Wahlen gemeint.

Die HIPC-Option könnte folgendes mit sich bringen:

- Simbabwe muss vor der Aufnahme in die Initiative seine Zahlungsrückstände an die multilateralen Finanzinstitutionen abbezahlen. Das sind etwas mehr als 1 Milliarde US Dollar; Simbabwe jährlicher Haushaltsrahmen liegt bei ca. 2,9 Milliarden US Dollar. Es werden bereits Optionen für Überbrückungskredite diskutiert, die für die Zahlung der Rückstände zur Verfügung gestellt werden sollen. Allerdings ist die Zahlung von Altkrediten mit frischen Krediten bei einem bankrotten Staat mit großen Entwicklungs- und Investitionsnöten nicht der ökonomisch sinnvollste Weg. Dies sieht man jüngst in Griechenland. Simbabwe's Neustart wäre damit bereits mit Neuschulden belastet, die jedoch nicht für produktive Investitionen zur Verfügung stehen und damit auch keine ausreichende Wertschöpfung generieren würden, die eine Rückzahlung dieser Kredite ermöglicht. Auch ist es unfair, die Rückzahlung an einige wenige Gläubiger der Rückzahlung an die anderen Gläubigern vorzuziehen. Um eine gleichberechtigte und damit auch faire Beteiligung zu ermöglichen, die in der Gläubigergemeinschaft zu einem größeren *commitment* hinsichtlich der Schuldenstreichung als auch Neufinanzierung führen würde, schlägt [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) die unten genannte Option eines internationalen Insolvenzverfahrens vor.
- Der HIPC-Prozess dauert mindestens drei Jahre bevor es zum durch Weltbank und IWF definierten Schuldenerlass kommt. Bei einem politisch fragilen Land wie Simbabwe könnte dies durchaus länger dauern. Denn Simbabwe muss für die

---

<sup>5</sup> Ebd.

<sup>6</sup> [Vgl. http://www.erlassjahr.de/die-schuldenkrise/entschuldungsinitiativen/entschuldungsinitiativen.html](http://www.erlassjahr.de/die-schuldenkrise/entschuldungsinitiativen/entschuldungsinitiativen.html).

Erreichung des zugesagten Schuldenerlasses mehrere Bedingungen umsetzen. Da wären vor allem die Erfüllung von umstrittenen makroökonomischen Anpassungsmaßnahmen des Internationalen Währungsfonds, also einem klassischen Strukturanpassungsprogramm ähnlich dem in den 1990er Jahre durchgeführten ESAP („Economic Structural Adjustment Program“), welches mit zu der allgemeinen Krise in Simbabwe beigetragen hat. Zu den Bedingungen gehört aber auch die Erarbeitung eines Armutsbekämpfungsprogramms (PRSP), welche eine wenigstens minimale Beteiligung der Zivilgesellschaft und damit politisches Mobilisierungspotential einer kritischen Zivilgesellschaft ermöglichen könnte – so wie in Bolivien, einem der erfolgreichsten PRSP-Prozesse überhaupt. Allerdings haben IWF und Weltbank „das letzte Wort“ – ohne ihre letztendliche Zustimmung zum PRSP gibt es keinen Erlass. Zudem werden aus dem HIPC-Erlass keine Gelder frei, die sonst für den Schuldendienst genutzt worden wären, da Simbabwe seit Jahren zahlungsunfähig ist. Simbabwe müsste also Ressourcen mobilisieren, um die PRSP-Anforderungen zu erfüllen. Allerdings ist die externe Ressourcenmobilisierung aufgrund der Schuldenkrise bislang schwierig. Dies könnte zu einer weiteren Verzögerung des Erlasses führen.

- Simbabwe muss zwischen dem Einstieg in die Initiative und dem Erreichen des vollständigen Schuldenerlasses als Zeichen des guten Willens Schuldendienst leisten, was einen weiteren nicht nachhaltigen Ressourcenabfluss bedeutet. Ein bankrotter Staat wie Simbabwe braucht bei Verfahrensbeginn ein Schuldenmoratorium<sup>7</sup>, um den Abfluss knapper Devisen verhindern zu können. Dies fordert auch die simbabwische Zivilgesellschaft.
- IWF und Weltbank könnten aufgrund ihrer „Doppelrolle“ als Gläubiger und Schuldenmanager zur „Schön- als auch Kleinrechnerei“ neigen: Prognosen für die Entwicklung von Schuldenindikatoren in der Zukunft fußten bei Währungsfonds und Weltbank bei einigen HIPC-Fällen häufig auf viel zu optimistischen Annahmen zum Beispiel i.H. auf zukünftige Exporteinnahmen oder Wirtschaftswachstum, was nicht selten zu einer Unterschätzung des Erlassbedarfs geführt hat<sup>8</sup>. So hatte Burundi zum Beispiel trotz eines Schuldenerlasses kurz darauf wieder ein hohes Überschuldungsrisiko, da sich die Prognosen nicht bewahrheitet haben<sup>9</sup>. Die rasche Überschreitung der Grenzwerte der Schuldentragfähigkeit nach der Entlastung war zudem auf einen Irrtum der Weltbank bei der Einberechnung ihrer eigenen neuen Kredite zurückzuführen. Trotzdem weigerten sich Bank wie Fonds, die Schuldenstreichung – wie in anderen ähnlichen Fällen – auszuweiten, um eine dauerhaftere Entlastung des Landes zu gewährleisten. Begründung: ihr Rechenfehler sei kein "externer Schock", und nach ihren Regeln könne nur ein solcher dazu führen, dass der einmal von der Weltbank festgelegte Entlastungsbedarf überschritten werde. Die Differenz zwischen dem Schuldenerlass, der Burundi nach den HIPC-Regeln eigentlich zugestanden hätte, und dem, der ihm gewährt wurde, betrug etwa 11,6 Mio US-\$. Peanuts für die Weltbank, aber Burundi hätte mit dem Geld ein Jahr lang seine Gesundheitsausgaben um die Hälfte erhöhen können.

erlassjahr.de – Entwicklung braucht Entschuldung e.V. vertritt die Position, dass es aufgrund des komplexen Zusammenspiels von mehreren „Generationen“ an Gläubigeransprüchen und einem dringenden Bedarf an Neufinanzierungen einen flexibleren Prozess als die vorhandenen Optionen des internationalen Schuldenmanagements benötigt. Der Vorschlag

<sup>7</sup> Ein Schuldenmoratorium bedeutet, dass Rückzahlungsverpflichtungen vorübergehend aufgehoben werden, also dem Land die Einrichtung eines temporären Zahlungsstopps zusteht.

<sup>8</sup> [erlassjahr.de and EUODAD \(2006\): To Repay or to Develop? Handbook on Debt Sustainability. Available at: http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats\\_New/Reports/Eurodad%20DebtSustainabilityHandbook.pdf](http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Eurodad%20DebtSustainabilityHandbook.pdf)

<sup>9</sup> [http://www.erlassjahr.de/cms/upload/2009/dokumente/laender/Burundi\\_Laenderinformation.pdf](http://www.erlassjahr.de/cms/upload/2009/dokumente/laender/Burundi_Laenderinformation.pdf)

von [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de), sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen wie dem Afrikanischen Netzwerk für Schulden und Entwicklung (AFRODAD) fußt auf den Schlüsselementen eines internationalen Insolvenzverfahrens, wie es auch im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung festgeschrieben ist:

- Ein einzelner umfassender Prozess, der alle Gläubigeransprüche einbezieht
- Eine unabhängige Begutachtung der Schuldnersituation
- Eine unabhängige Entscheidungsfindung,

sowie weiterführende Elemente, wie Transparenz und die angemessene Beteiligung der Zivilgesellschaft. Ein Schiedsverfahren, welches im Verschuldungskontext die Prinzipien eines internationalen Insolvenzverfahrens aufnimmt, kann schnell und effizient eine vertretbare Lösung für alle Parteien finden, so wie es in Schiedsverfahren allgemein gang und gäbe ist. Die formelle Etablierung eines solchen Verfahrens ist nicht notwendig.

Vorschläge, wie so ein Verfahren zu realisieren ist, liegen bereits seit langem auf dem Tisch, so zum Beispiel der Vorschlag des Ökonomen Kunibert Raffer: Es gibt im US-amerikanischen Insolvenzrecht ein Kapitel (Kapitel 9), das regelt, wie im Falle der Zahlungsunfähigkeit mit souveränen Gebietskörperschaften (wie Einzelstaaten) umzugehen ist und welches die oben genannten Elemente einbindet. Prof. Raffer plädiert für die Internationalisierung dieses Kapitel 9, wodurch sicher gestellt ist, dass ein politisch und ethisch fragwürdiges Ungleichgewicht zwischen den beteiligten Parteien überwunden wird und zudem wirtschaftlich sinnvollere und damit nachhaltigere Ergebnisse hervorgebracht werden. Folgende Kernelemente werden durch die Anwendung des Kapitel 9 sicher gestellt:

- Eine neutrale von Gläubiger- wie Schuldnerinflüssen unabhängige Entscheidungsinstanz;
- Das Recht aller betroffenen Parteien, vor einer Entscheidung angehört zu werden;
- Den prinzipiellen Schutz des Existenzminimums des Schuldners – in diesem Fall der wirtschaftlich schwächsten Gruppen der Bevölkerung eines verschuldeten Staates - bevor über Zahlung oder Nichtzahlung entschieden wird.
- Die Einrichtung eines automatischen Zahlungsstopps, sobald ein solches "Insolvenz-" oder "Schiedsverfahren" in Gang gebracht wurde; damit soll verhindert werden, dass Einzelgläubiger sich Zugriff auf vorhandene Aktiva des Schuldners vor anderen Anspruchsberechtigten verschaffen.

In einzelnen Fällen sind die oben genannten Grundprinzipien in außerordentlichen Schuldenverhandlungen umgesetzt worden, so bei der Entschuldung Deutschlands im Jahr 1953 welche eine Anregung für einen ähnlichen Prozess in Simbabwe bieten könnte. Deutschland musste nach der Lösungsfindung im Rahmen der Schuldenverhandlung nicht mehr mit seinen Gläubigern verhandeln, was vor allem an der Flexibilität des Prozesses lag. So verhandelten alle Gläubiger und Deutschland als Schuldner in einem einzigen Verfahren auf Augenhöhe miteinander und kamen damit zu einer für alle Beteiligten zufrieden stellenden Lösung. Für Streitigkeiten bei der Auslegung des Schuldenabkommens wurde ein unabhängiger Schiedsgerichtshof eingeschaltet. Eine Schuldenkonferenz, die dem Londoner Schuldenabkommen für Deutschland oder unterschiedlichen "round table"-Verhandlungen in anderen Kontexten nachempfunden sein könnte, würde helfen, die Stärken der oben genannten Prinzipien auszuspielen und gleichzeitig einen ergebnisorientierten Prozess zu ermöglichen. Dieser sollte durch die Aufgabe, die Schuldentragfähigkeit Simbawwes nachhaltig wiederherzustellen, angeleitet sein, sowie durch die Auffassung, dass alle Beteiligten zu diesem Zweck ein gewisses Opfer bringen müssen.

Dies steht im Gegensatz zu den vorhandenen Optionen, die Simbabwe zur Verfügung stehen, wie die HIPC-Initiative und Verhandlungen bei Gläubigergremien, wie dem Pariser

Club: allein der Senegal musste im sogenannten Pariser Club bis zu 14mal verhandeln. Heute haben bereits 6 von 34 der unter HIPC bereits entschuldeten Länder wieder ein hohes Überschuldungsrisiko, was auch an der Tendenz der traditionellen HIPC-Initiative liegt, einen begrenzten und vordefinierten Schuldenerlass im Rahmen einer mechanistischen Tragfähigkeitsbetrachtung zu geben.

SADC kann bei der politischen Vermittlung zwischen westlichen Gläubigerländern und Simbabwe im Hinblick auf eine solche Schuldenkonferenz eine wichtige Rolle spielen - als ein nicht-simbabwischer, nicht-westlicher aber regional gewichtiger Akteur, der für eines seiner Mitglieder ein solches Schiedsverfahren fordern und „wohlgesonnene“ westliche Geberländer um politische und finanzielle Unterstützung bitten kann. So gibt es einige Gläubigerländer, die sich im Rahmen ihrer politischen Arbeit zu einem internationalen Insolvenzverfahren verpflichtet haben, wie z.B. Deutschland und Norwegen, oder die die Notwendigkeit einer Reform des Schuldenmanagements proaktiv diskutieren, so wie Argentinien und die Schweiz. Diese Länder könnten einen alternativen Prozess zum Beispiel im Hinblick auf die Koordinierung der Gläubigerseite finanziell und politisch unterstützen. Da Verluste fair zwischen den Beteiligten geteilt und eine gemeinsame, umfassende Beteiligung am Verfahren gesichert wird, dürfte das Interesse von Gläubigern, solch ein Verfahren zu unterstützen, hoch sein. Denn im aktuellen Schuldenmanagement ist weder eine faire Aufteilung der Verluste noch eine kollektive Beteiligung aufgrund der Struktur der existierenden Verfahren gegeben.

In dieser Hinsicht ist die Vermittlungsfunktion der SADC durch eine politische Führungsinanz vielversprechend.

Für SADC als Organisation kann eine derartige Rolle nicht nur aus wirtschaftlichen, sondern auch aus institutionellen Gründen interessant sein. Mit dem Schuldenproblem als auch dem politischen Reformprozess Simbawwes geht eine hohe internationale Sichtbarkeit einher.

### ***Was ist zu tun?***

Es ist unsere Aufgabe, die simbabwische Öffentlichkeit auf die Möglichkeit von Alternativen aufmerksam zu machen. In dieser Hinsicht verstehen wir die Initiative, einen Brief der SADC-Parlamentariergruppe an verantwortliche Politiker in Simbabwe im Vorfeld der Wahlen zu schreiben.

Sollte Simbabwe in den HIPC-Prozess eintreten, sollten wir es als unsere Aufgabe verstehen, diesen Prozess kritisch und öffentlich zu begleiten. So sollten wir uns mit dem „preliminary assessment“ von IWF und Weltbank im Vorfeld des Einstiegs und dem „Decision Point“-Dokument von IWF und Weltbank bei Einstieg in die Initiative auseinander setzen und öffentlich diskutieren. Sind Annahmen und Berechnungen der multilateralen Institutionen realistisch? Wie wird die Beteiligung der Zivilgesellschaft sichergestellt? Ist die Umsetzung eines notwendigen Schuldenerlasses unserer Ansicht nach so effektiv wie möglich gestaltet? Dazu müssen wir uns im Rahmen der HIPC-Initiative fragen, wie sicher gestellt werden kann, dass die mit dem HIPC-Erlass verbundenen Konditionalitäten nicht nur von oben, sondern von unten erfolgen, so wie im Falle Boliviens. Hier könnten wir den Hinweis ergänzen, i.H. darauf, welche Wirtschaftspolitik und Zukunft man für Simbabwe will und dass man Raum schaffen muss, um dies zu diskutieren.