

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XXV 4–2009

25 JAHRE JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

Schwerpunktredaktion: Karin Fischer, Franz Kolland

mandelbaum *edition südwind*

Inhaltsverzeichnis

- 6 KARIN FISCHER, FRANZ KOLLAND
Editorial
- 11 WALTER SCHICHO
25 Jahre Journal für Entwicklungspolitik
- 19 MARTIN JÄGGLE
Die Vorgeschichte des JEP: ein fragmentarischer Rückblick
- 26 BIRGIT HABERMANN, MARGARITA LANGTHALER
Von der Fragmentierung zur Vielfalt? Entwicklungsforschung
in Österreich

Forschungsexposés

- 34 HENRY BERNSTEIN
Class dynamics of agrarian change: writing a 'little book on a big idea'
- 38 GERALD FASCHINGEDER
Ein Kulturfestival und die Frage nach Bewusstseinsbildung
- 42 KARIN FISCHER
Globalisierung und transnationale Akteursnetzwerke:
Big Business, neoliberale Intellektuelle und Zentralbanker
- 46 HELMUTH HARTMEYER
Globales Lernen in Theorie und Praxis: ein Forschungsexperiment
im Studium Internationale Entwicklung
- 50 KAREN IMHOF, JOHANNES JÄGER
Transformation der Global Financial Governance:
eine politökonomische Perspektive in der Entwicklungsforschung

- 54 FRANZ KOLLAND
Reisen und lokale Lebenswelt: Forschung zwischen
Sozialstrukturanalyse und beobachtender Teilnahme
- 58 HELMUT KONRAD
Von „außereuropäischer Geschichte“ zur „Globalgeschichte“
- 63 UMA KOTHARI
The forced movement of colonised peoples and its impact on
development
- 67 RENÉ KUPPE
Indianerlanddemarkation in Venezuela
- 72 BERNHARD LEUBOLT
Sozialreformistische Politik in der Semi-Peripherie: Brasilien und
Südafrika im Vergleich
- 76 IRMI MARAL-HANAK
Sprache, Diskurs und Partizipation: Studien zu Geberdominanz
und Entwicklung in Tanzania
- 80 ULRICH MENZEL
Das Ende der „Dritten Welt“ und die Rückkehr der großen
Theorie: eine autobiographische Retrospektive
- 85 ANDREAS NOVY
Hauptschule trifft Hochschule
- 90 CHRISTOF PARNREITER
Geographien der Organisationslogiken ungleicher Entwicklung
- 93 STEFAN PIMMER
Internationalisierung und Abhängigkeit: zur Transformation des
Staates in Lateinamerika

97	PETRA PURKARTHOFER Rassismus und Maskulinismus in postkolonialen Verhältnissen
101	KUNIBERT RAFFER Der Süden in der Schuldenfalle: ein Vorschlag zur Lösung der Überschuldung
105	DIETMAR ROTHERMUND The global impact of the Great Depression of the 1930s and of the present financial crisis: a study in contrast
109	WALTER SCHICHO Mein letztes/aktuelles/liebstes (l./a./l.) Forschungsprojekt
112	OLIVER SCHWANK Südafrika: wessen Entwicklungsstaat?
115	Rezension
120	AutorInnen dieser Ausgabe
124	25 Jahre JEP: Verzeichnis der AutorInnen und SchwerpunktredakteurInnen
135	Impressum

KUNIBERT RAFFER

**Der Süden in der Schuldenfalle: ein Vorschlag zur
Lösung der Überschuldung**

Als einen jener, die im ersten *Journal für Entwicklungspolitik* 1985 gemeinsam mit Gunnar Myrdal publizieren durften, freut es mich besonders, mit dem JEP feiern zu dürfen, indem ich meinen wissenschaftlichen Schwerpunkt vorstelle. Beiträge zu meinem Arbeitsschwerpunkt – Verschuldung des Südens und die Rolle der Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) – wurden des Öfteren im JEP veröffentlicht, darunter in zwei von mir herausgegebenen Schwerpunktheften.

Seit etwa 1979 beschäftige ich mich mit der souveränen Verschuldung des Südens. Ich unterstützte die bald nach dem offiziellen Ausbruch der internationalen Schuldenkrise 1982 propagierte Idee, den Ausgleich von Kapitalgesellschaften („Chapter 11“ in den USA) als Lösung für überschuldete Entwicklungsländer international anzuwenden. Dagegen wurde von den offiziellen Gläubigern, vor allem den Bretton-Woods-Institutionen, eingewandt, dass die Unterschiede zwischen Staaten und Kapitalgesellschaften deren Anwendung auf Souveräne unmöglich machten. Da Ausgleichsverfahren für Firmen das Problem der Hoheitssphäre naturgemäß nicht behandeln können, stimmt dies juristisch, obwohl ein Ausgleich für Staaten ebenso notwendig ist. 1987 schlug ich daher als Gegenargument vor, nicht Chapter 11, sondern die grundlegenden Ideen des speziellen Insolvenzrechts für „*municipalities*“ (öffentlich-rechtliche US-Schuldner, ein Spezifikum der USA) auf Staaten anzuwenden. Ein unabhängiges und unparteiisches Schiedsgericht, nicht die Gläubiger, muss letztendlich über Zahlungsfähigkeit und Ausgleichsquote entscheiden, sofern die Verhandlungen zwischen Gläubigern und Schuldnern, bei denen die betroffene Bevölkerung ein Anhörungsrecht hat, keine akzeptable Lösung bringen.

Das Prinzip des Schuldnerschutzes ist zu beachten. In den USA besteht ein öffentliches Interesse am Weiterfunktionieren einer Gebietskörperschaft.

Erfreulicherweise wurde mein Vorschlag – von J. K. Galbraith „Raffer-Vorschlag“ genannt – aufgegriffen. In der Literatur thematisierten ihn unter anderen Barry Eichengreen und Kenneth Rogoff; die britische „Jubilee 2000“-Kampagne nahm ihn 1995 als zentralen Punkt in ihre Plattform auf. Das Wort Insolvenz war noch tabu, daher wurde es als „Faires, transparentes Schiedsverfahren“ (englisch FTAP) umschrieben.

Als FTAP wurde mein Modell weltweit von Nichtregierungsorganisationen (NRO) aufgegriffen und wird – da noch immer nicht umgesetzt – heute noch als Lösung der Überschuldung des Südens gefordert. „Erlaßjahr 2000“, die 1996 gegründete deutsche Entschuldungskampagne, war die erste, die meine Formulierungen (Chapter 9, Insolvenz) übernahm, die Tegucigalpa-Deklaration lateinamerikanischer Jubilee-Bewegungen tat dies später. Im Jahr 2000 verlangte die kurz an der Regierung beteiligte Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) in einem Schreiben an den Pariser Club Maßnahmen gegen Ekuadors Schuldenprobleme, darunter eine internationale Schiedsgerichtsbarkeit nach Chapter 9. Mein Modell wurde von Parlamenten und Abgeordneten, aber auch von Regierungen sowie von Kofi Annan aufgegriffen, es findet sich sogar in einer Resolution des US-Repräsentantenhauses. Der Deutsche Bundestag nahm sich des Themas unterstützend an, zuletzt in einer Resolution im Juni 2009, zehn Jahre nach dem Kölner Gipfel. Die Expertenkommission der Vereinten Nationen unter dem Vorsitz von Joseph Stiglitz griff meine Idee schließlich im Jahr 2009 auf.

Ein faires und rechtsstaatliches Verfahren für die Länder des Südens existiert nach wie vor nicht, doch wurden wichtige Punkte meines Modells, die gerade öffentlich-rechtliche Gläubiger lange als utopisch und als nicht machbar bezeichnet hatten, mittlerweile eingeführt. Das Prinzip des Schuldnerschutzes wurde 1999 auf dem Kölner G8-Gipfel bzw. durch HIPC II anerkannt. Armutsbekämpfungsprogramme (PRSPs) wurden ein wichtiger Teil des Schuldenmanagements der Bretton-Woods-Institutionen. In Gleneagles begründeten die G8 die weitere Entschuldung ausdrücklich damit, so das Erreichen der Millennium-Entwicklungsziele ermöglichen zu wollen, die letztlich nichts anderes als angewandter Schuldnerschutz sind.

Ein Anhörungsrecht der betroffenen Bevölkerung (im Falle insolventer US-Gebietskörperschaften Routine) und eine sehr hohe Transparenz – beides lange ebenfalls als unmöglich bezeichnet – gibt es mittlerweile. Die Mitwirkung der Öffentlichkeit mag sogar das übersteigen, was ich 1987 für denkbar hielt. NRO arbeiten in einem Maße an Programmen für überschuldete Länder mit, dass die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung sie als einflussreicher denn die Schuldnerländer selbst bezeichnet.

Die Reduktion multilateraler Schulden ist ebenfalls schon über zehn Jahre Realität, wenngleich noch immer eine ungerechtfertigte und statutenwidrige *De-facto*-Bevorzugung der IFI bestehen blieb. Mein Vorschlag einer Gleichbehandlung aller Gläubiger ist somit noch nicht umgesetzt. Dies bewog mich, die Frage der multilateralen Schulden näher zu untersuchen. Es kann nicht nur gezeigt werden, dass die IFI juristisch keinerlei Bevorzugung genießen, sondern auch, dass sie ihre eigenen Statuten zu Lasten des Südens offen und gröblichst brechen. Außerdem enthalten ihre Statuten die Möglichkeit, Schadenersatz für (grob) fahrlässig oder absichtlich zugefügte Schäden zu erlangen. Dem Süden wird dies nur rechts- und sittenwidrig verwehrt. Die IFI unterdrücken diese rechtsstaatlich korrekten und ökonomisch notwendigen Bestimmungen einfach. Mit dem Vorschlag eines *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* (SDRM) versuchte der IWF den rechtswidrig beanspruchten Status eines bevorrangten Gläubigers zu erlangen. Mein im Auftrag der G24 geschriebenes Positionspapier zum SDRM, das allen IWF-Exekutivdirektoren aus dem Süden übermittelt wurde, zeigte dies. Erfreulicherweise konnte sich der IWF-Vorschlag nicht durchsetzen. Mittlerweile halte ich die Gleichbehandlungsforderung nicht mehr aufrecht. Ihre eigenen Statuten, Rechtsstaatlichkeit und ökonomische Rationalität sprechen meines Erachtens dafür, alle IFI-Forderungen – wie bei ihrer Gründung vorgesehen – mit Nachrang zu versehen sowie Schadenersatzverfahren wie statutarisch möglich durchzuführen. Rechtsstaatlichkeit muss endlich auch für IFI gelten.

Auch kleinere Punkte meines Modells sind mittlerweile nicht mehr undenkbar oder utopisch. Die Forderung, zu Verfahrensbeginn die Berechtigung aller Forderungen zu überprüfen, wurde vom IWF 2002 (nur zwölf Jahre nach herber Kritik an meinem Vorschlag) ebenfalls erhoben. Im Jahr 2001 sprach Anne Krueger von der Notwendigkeit eines geord-

neten Verfahrens, um die Kosten des Schuldenmanagements zu reduzieren. Mehrere IWF-Publikationen schlugen vor, alle Rechtsschritte außerhalb des Verfahrens zu stoppen. Im SDRM sollte der Privatsektor – aber eben nur dieser – der Schiedsgerichtsbarkeit (eines „unabhängigen“ IWF-Organs) unterworfen werden, während mein Modell alle Gläubiger wie auch den Schuldner als Partei behandelt.

Dies ist der letzte noch nicht zumindest ansatzweise realisierte Punkt meines Modells, und leider auch der essentiellste: die öffentlich-rechtlichen Gläubiger beharren weiterhin auf ihrer jegliche Rechtsstaatlichkeit verhöhnenden Stellung als Richter, Geschworne, Experten und Exekutor (selbst als „Anwalt“ des Schuldnerlandes). Offenbar aus machtpolitischen Gründen weigern sie sich, den Eckpfeiler jeglicher Rechtsstaatlichkeit zu akzeptieren: eine unabhängige, neutrale und selbst materiell desinteressierte Entscheidungsinstanz, wie wir sie in allen Rechtsordnungen als selbstverständlich kennen und als Grundlage jeglichen Rechtssystems voraussetzen. Dies schadet den Schuldnern, wie die lange Reihe von „Entschuldungsinitiativen“ zeigt, die das Problem hinausschoben, aber nicht lösten. Es schadet aber auch vielen Gläubigern, die weder zum Pariser Club gehören noch IFI sind, deren Rechte sträflich missachtet werden. Trotz mancher erheblichen Verbesserungen verteidigen unsere Regierungen nach wie vor einen globalen Doppelstandard des Rechts. Daher ist es besser, im Norden geboren zu werden und Menschenrechte ganz selbstverständlich beanspruchen zu können, als im Süden.

Zum Weiterlesen

Interessierte seien auf Literaturangaben und abladbare Publikationen auf meiner Homepage verwiesen: homepage.univie.ac.at/Kunibert.Raffer