

# Schuldendebatte und Menschenrechte : Replik auf Dot Keet

Autor(en): **Ochsner, Gertrud**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **19 (1999)**

Heft 38

PDF erstellt am: **17.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-652432>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## Schuldendebatte und Menschenrechte

### Replik auf Dot Keet

Die Schuldenstreichungskampagne Jubilee 2000 und andere Kampagnen haben in den letzten Jahren zu einer weltweiten Mobilisierung und einer unerwarteten Dynamik in der Schuldendebatte geführt. Wie Dot Keet in ihrem Artikel in diesem Widerspruch-Heft betont, zeichnen sich innerhalb dieser breiten internationalen Netzwerke von Nichtregierungsorganisationen (NGO) allerdings auch neue Kontroversen und Fragestellungen ab, die zur Diskussion herausfordern. Keet hat nun verschiedene der aufgebrochenen Differenzen, Kritiken und Positionen innerhalb der Schuldenstreichungs-Debatte in einem Positionspapier dargelegt. Ihre Auslegeordnung trägt zum Teil bereits zur Klärung bei, etwa wenn sie die unterschiedlichen Bedeutungen der in den internationalen Debatten verwendeten Begriffe differenziert. Gleichzeitig fordert sie dazu auf, die Diskussionen um Orientierungen, Ziele und Strategien weiterzuführen. Ich möchte im folgenden an einigen Punkten aus Dot Keets Beitrag anknüpfen und diese weiterdiskutieren. Aus Platzgründen beschränke ich mich dabei auf jene Aspekte, die aus meiner Perspektive am deutlichsten zur Kontroverse beziehungsweise zum Weiterdenken provozieren.<sup>1</sup>

Im Rahmen der internationalen Schuldendebatte werden heute gerade von NGO verschiedene Instrumente internationaler Regulierungen zur Schuldenstreichung diskutiert. Dazu gehören etwa die *Odious Debt-Doktrin* oder das *Insolvenzrecht*, das bankrotten Staaten die Möglichkeit eröffnen soll, im Rahmen eines Konkursverfahrens eine Schuldenstreichung einzufordern. Hinter der Idee einer solchen *Verrechtlichung von Prinzipien* stehen im wesentlichen zwei Überlegungen:

Erstens soll für Staaten auf internationaler Ebene das *Recht* geschaffen werden, unter klar vereinbarten und über den Einzelfall hinaus gültigen Bedingungen Schuldenstreichungen zu erwirken. Bei der Definition solcher Bedingungen stellen heute die Menschenrechte wichtige Referenzpunkte dar.<sup>2</sup> Zweitens geht es aber auch um die lenkungspolitische Wirkung solcher Regulierungen. So soll zum Beispiel verhindert werden, dass Gläubiger künftig Kredite an korrupte und brutale Diktatoren vergeben können, ohne mindestens auch das Risiko einer allfälligen Nicht-Rückzahlung zu tragen.

Gerade eine lenkungspolitische Bedeutung von Schuldenregulierungen stellt Keet allerdings radikal in Frage. Zwar ist ihr Argument, dass Banken in der Praxis gut und gerne Gesetze umgehen oder gar missachten, gerade aus einer schweizerischen Perspektive keineswegs von der Hand zu weisen. Dennoch macht es für ein Schuldnerland einen deutlichen Unterschied, ob es zur Einforderung einer Streichung illegitimer Schulden ein festgeschriebenes Recht anrufen kann oder ob ihm hierfür ein weiteres Mal ein Kniefall

und weitere Konditionen abverlangt werden. Ausser Zweifel steht allerdings, dass gleichzeitig auch strukturelle und machtpolitische Bedingungen geschaffen werden müssen, damit solche Rechte nicht rein formal bleiben, sondern von den betroffenen Ländern auch in der Praxis in Anspruch genommen werden können.

Keets Kritik an der Selbstverpflichtung von Finanzinstituten auf nicht gesetzlich verankerte Vereinbarungen ist zwar berechtigt, vermag als Argument gegen internationale Regulierungsprinzipien jedoch nicht zu überzeugen. Denn es geht ja bei den diskutierten Konzepten gerade darum, nicht einmal mehr den Bereich der unverbindlichen Selbstregulierungen der Marktteilnehmer zu erweitern, sondern auf internationaler Ebene *öffentliche* Regulierungen im Schuldenbereich zu stärken und durchzusetzen (im Falle der *Odious Debts*, der „verabscheuungswürdigen Schulden“<sup>3</sup>) beziehungsweise neu zu schaffen (*Insolvenzrecht*). Klar ist, dass dies ohne starken politischen Druck etwa in Form von Kampagnen nicht erreicht werden kann. Aber immerhin dürfte der Spielraum hierfür seit den Erfahrungen mit den jüngsten Finanzkrisen grösser sein als auch schon.

### **Unabhängige Regulierungen im Schuldenbereich – strategische Differenzen**

In bezug auf juristische Regulierungen zur Schuldenstreichung argumentiert Keet überdies widersprüchlich. Einerseits lehnt sie solche grundsätzlich ab und verweist auf jene Stimmen, welche diese Vorschläge als allzu legalistisch, kompromissbereit und beschränkt kritisieren. Andererseits ruft sie dazu auf, die Schuldenstreichungs-Debatten auszuweiten und sie mit den Debatten anderer internationaler Kampagnen zu verknüpfen, etwa der Anti-WTO-Kampagne oder der ATTAC-Bewegung, welche sich stark macht für die Einführung einer Devisentransaktionssteuer (*Tobin Steuer*). Diese beiden Bewegungen zielen aber gerade darauf ab, auf internationale öffentliche Regulierungen Einfluss zu nehmen beziehungsweise solche zu schaffen. Es ist deshalb nicht einsichtig, weshalb Keet zwar für eine Integration der Forderung nach Schuldenstreichung in die Diskussionen, Entscheidungen und Forderungen anderer Kampagnen plädiert, gleichzeitig aber so rigorose Bedenken äussert gegenüber der Existenz beziehungsweise der Schaffung von Regulierungen im Schuldenbereich – auch losgelöst von anderen Regulierungen. Hier besteht ein dringender Klärungsbedarf.

An verschiedenen Stellen in Dot Keets Positionspapier wird deutlich, dass sie und andere AktivistInnen aus dem Süden den Nutzen von Konzepten illegitimer Schulden eher in ihrer Bedeutung als moralische Argumentation und ihrem Potential zur Mobilisierung und Selbstermächtigung der Menschen in den betroffenen Ländern sehen. Dies soll zwar nicht angezweifelt werden. Dennoch bleibt die Frage: Wie können die mobilisierten Kräfte in zielgerichteten politischen Druck und in konkretes Handeln umgesetzt werden? Aber auch: Welche politischen Erfahrungen fördern die Selbstermächtigung?

Ein Beispiel: Schulden-Kampagnen in Argentinien, Brasilien wie auch in anderen Ländern haben seit einiger Zeit begonnen, Kredit um Kredit genau unter die Lupe zu nehmen. Im Rahmen dieser Prozesse wird je einzeln untersucht, ob und aufgrund welcher wirtschaftspolitischen Zusammenhänge die Schuldforderungen illegitim oder illegal sind und welche politischen und juristischen Möglichkeiten offenstehen, um die Streichung dieser Schulden zu fordern beziehungsweise durchzusetzen. Dot Keet ist solchen Verfahren gegenüber sehr skeptisch. Wie auch andere AktivistInnen erachtet sie es als beschränkt und allzu legalistisch, auf Einzelfälle zu fokussieren. Zum anderen warnt sie vor der Gefahr, dass dabei die Gesamtschuld eines Landes argumentativ aufgesplittet und die einzelnen Teilschulden in der Debatte um Streichung gegeneinander ausgespielt werden, was die Forderung nach einer umfassenden Schuldenstreichung schwächen oder gar Teile der Schuldforderungen legitimieren könnte.

Dass darin in der Tat eine gewisse Gefahr besteht, soll nicht verharmlost werden. Trotzdem ist es aber ebenso wichtig, auch die Chancen solcher Verfahren sorgfältig abzuwägen. Die kritische Analyse einzelner Kreditgeschäfte eröffnet auch die Möglichkeit, die sehr oft abstrakten makroökonomischen Strukturen und ihre machtpolitische Konstitution anhand ganz konkreter Fälle nachzuzeichnen. Durch solche Analysen werden die illegitimen oder gar illegalen Machenschaften von Gläubigern und Schuldnern sicht- und fassbarer. Sie können dazu beitragen, reale Zusammenhänge genauer zu verstehen. Vor allem aber werden dadurch effektiv Transparenz und Demokratie hergestellt – und nicht nur gefordert. Es geht bei einem solchen Ansatz also darum, eine Handlungspraxis zu entwickeln, bei der Recht nicht nur geschaffen, sondern auch durchgesetzt wird, sei es im nationalen oder internationalen Rahmen. Und schliesslich darf nicht unterschätzt werden, welche Bedeutung solchen Einzelfällen, so begrenzt sie auch sein mögen, als Präzedenzfälle letztlich zukommen kann. Der daraus resultierende Nutzen hängt allerdings auch davon ab, dass wir uns in anderen Fällen und Kampagnen offensiv darauf beziehen.

Die sorgfältige Auseinandersetzung mit diesen strategischen Fragen ist wohl nicht zuletzt deshalb besonders brisant, als sie vom Spannungsfeld zwischen sehr verschiedenen politischen Ansatzpunkten geprägt ist: einem radikal antikapitalistischen Standpunkt einerseits, von welchem institutionelle Regelungen grundsätzlich sehr skeptisch beurteilt werden, und den Bemühungen andererseits, strategische Forderungen durchzusetzen. Es wird denn auch eine der grossen Herausforderungen der internationalen Schuldenstreichungs-Kampagnen sein, in diesem Spannungsfeld möglichst optimale und vielleicht neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Süden und Norden zu entwickeln.

### **Minimalstandards – eine Frage der Definitionsmacht**

Zum Schluss möchte ich noch auf ein ganz anderes Problem eingehen, auf welches Dot Keet aufmerksam macht. Wie kaum ein anderer Bereich stellt

die internationale Schuldendebatte und –politik ein Feld dar, in dem machtpolitische Interessen knallhart durchgesetzt werden. Seit Ausbruch der Schuldenkrise anfangs der achtziger Jahre haben die Gläubiger sowohl Umschuldungen als auch partielle Schuldenstreichungen immer an Konditionen geknüpft – sei es in Form von Strukturanpassungsprogrammen und makroökonomischen Stabilisierungskriterien oder sei es in Form von Bedingungen für eine bessere Regierungsführung (*good governance*).

Die wirtschaftlichen und vor allem die sozialen Folgen solcher Konditionen sind für die betroffenen Länder und Menschen bekanntlich aber verheerend. Deshalb fordern heute zahlreiche NGO, dass bei den Zulassungskriterien für Schuldenstreichungen auch minimale “Enwicklungskriterien” zu berücksichtigen sind. Regierungen soll das Recht zugesprochen werden, der Garantie sozialpolitischer Grundleistungen etwa im Bildungs- und Gesundheitsbereich gegenüber den Schuldendienstzahlungen Vorrang zu geben.<sup>4</sup> Keet kritisiert nun allerdings diesen minimalistischen Definitionsansatz, indem sie die Frage stellt, was denn als Grundbedürfnis zu definieren ist. Nicht zu Unrecht. Dennoch bin ich mir nicht sicher, ob uns als NGO in der politischen Praxis überhaupt andere Mittel zur Verfügung stehen, als auf Minimalforderungen zu beharren. Ist es nicht so, dass bei jeder Form politischer Verhandlungen wie auch juristischer Regulierungen letztlich immer nur Minimalstandards festgeschrieben werden können? Wenn dem so ist, stünde nicht die Frage im Zentrum, ob Minimalstandards ausgehandelt, sondern durch wen im Rahmen welcher Verfahren und auf welchem Niveau diese definiert werden. Dass heute permanent eine Praxis doppelter Standards die machtpolitischen Strukturen zementiert, ist in der Tat ein Skandal.

Dennoch ist zu überlegen, ob nicht die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* und die zahlreichen ergänzenden Menschenrechtspakte in diesem Feld politischen Aushandelns einen wichtigen internationalen Referenzrahmen hergeben würden. Spätestens seit der UNO-Menschenrechtskonferenz von 1993 in Wien ist die Unteilbarkeit der Menschenrechte festgeschrieben und durch spätere Konferenzen wie den Weltsozialgipfel in Kopenhagen oder die Frauen-Weltkonferenz in Peking bestätigt worden. Nichtsdestotrotz werden in der (wirtschafts-)politischen Praxis gerade die sozialen und wirtschaftlichen Menschenrechte immer wieder in Frage gestellt. Deren Anerkennung und Durchsetzung können nur in einem längerfristigen Prozess erfolgen. Dabei kommen wir als NGO nicht darum herum, uns immer wieder auf die ausgehandelten Vereinbarungen zu berufen und diese durch offensive Forderungen zu konkretisieren.

Dass dafür ein grosser öffentlicher Druck nötig ist, steht ausser Zweifel. Tatsächlich lässt sich aber feststellen, dass sich in den letzten Jahren immer mehr internationale Kampagnen mit immer grösserem Erfolg auf eben diese Regelungen beziehen, etwa Kampagnen gegen unsinnige Projekte der Weltbank (wie beispielsweise der Maheshwar-Staudamm in Indien) oder gegen das Multilaterale Abkommen über Investitionen (MAI).<sup>5</sup> Es ist deshalb zu hoffen, dass auch die Forderungen in der Schuldendebatte auf

der Grundlage der Menschenrechte weiter gestärkt werden – einschliesslich des Anspruchs auf Mitentscheidungsmöglichkeiten von NGO insbesondere in den Ländern des Südens.

## Anmerkungen

- 1 Dabei beziehe ich mich teilweise auf Ergebnisse einer Diskussion zum Papier von Dot Keet, zu welcher die Aktion Finanzplatz Schweiz am 20.9.1999 im Umfeld der Kampagne für Entschuldung und Entschädigung im Südlichen Afrika eingeladen hat, ohne im einzelnen darauf zu verweisen.
- 2 Mehr dazu im Artikel von Mascha Madörin in diesem Widerspruch-Heft.
- 3 Ausführlicher zur Odious Debt-Doktrin vgl. den Artikel von Amanda Weibel in Finanzplatz Informationen 3/99, zu beziehen bei: Aktion Finanzplatz Schweiz, Drahtzugstr. 28, 4057 Basel, apf@datacomm.ch. Vgl. auch Vorwärts, 10.12.99, Zürich.
- 4 Auf diesem Prinzip basiert übrigens auch die Idee des Insolvenzrechts für Staaten.
- 5 Zum MAI s. auch Maria Mies/Claudia von Werlhof (Hrsg.), 1998: Lizenz zum Plündern. Das Multilaterale Abkommen über Investitionen ‚MAI‘. Globalisierung der Konzernherrschaft – und was wir dagegen tun können. 2. Aufl., Berlin.

<b>G L O B A L I S I E R U N G</b>	
	
<b>Christoph Scherrer</b> <b>Globalisierung wider Willen? Die Durchsetzung liberaler Außenwirtschaftspolitik in den USA</b> 1999 397 Seiten, kt. ISBN 3-89404-464-0 DM 49,80 / öS 364,00 / SFr 46,00	<b>Kurt Hübner</b> <b>Der Globalisierungs-komplex. Grenzenlose Ökonomie – grenzenlose Politik?</b> 2. Auflage 1999 1998 378 Seiten, kt. ISBN 3-89404-8/0-0 DM 44,00 / öS 321,00 / SFr 41,00
Zwei von zahlreichen neuen Titeln zur Globalisierungsdiskussion. Der Verlag informiert Sie gern umfassend.	 Karl-Marx-Str. 17 D-12043 Berlin und stets aktuell verlag@edition-sigma.de im Internet → <a href="http://www.edition-sigma.de">www.edition-sigma.de</a>