

Eine aktuelle Einschätzung am Beispiel der Erfahrungen in Ecuador

Schuldenerlass gegen Umweltschutz

Spätestens seit der Erlassjahrkampagne und den G8-Beschlüssen letztes Jahr steht sie wieder auf der Agenda: die Diskussion um einen konditionierten Schuldenerlass für die ärmsten Entwicklungsländer. Faktisch wird dabei auch auf das bekannte Modell der sogenannten Debt-for-Nature-Swaps zurück gegriffen. Die bisherigen Erfahrungen damit und die Einschätzung von Akteuren aus einem davon stark betroffenen Land weisen auf Tücken dieses Instruments hin.

Das Konzept Schuldenerlass gegen Umweltprogramme, sogenannte *Debt-for-Nature-Swaps* (DNS), geht auf die Schuldenkrise der 80er Jahre zurück, als in vielen Ländern des Trikont die Auslandsschulden explodierten und zeitgleich weltweit die zunehmende Umweltzerstörung ins öffentliche Bewusstsein rückte. Die Idee des DNS-Mechanismus – erstmals publiziert in der New York Times 1984 vom Vizepräsident des WWF, Thomas Lovejoy – schien eine Win-win-Lösung zu sein: Sie versprach zum einen den Schuldenberg zu reduzieren, zum anderen den Umweltzustand zu verbessern.

Bei der ersten Welle von DNS, die 1987 in Bolivien begann, handelte es sich um einen tripartiten Mechanismus, bei dem eine intermediäre Organisation, in der Regel eine internationale Nichtregierungsorganisation (NGO) mit ökologisch-sozialen Zielen, die Auslandsschulden eines hochverschuldeten Landes zu einem signifikant reduzierten Wert im Verhältnis zum Nominalwert aufkaufte. In einem zweiten Schritt wurden Verhandlungen mit der Schuldnerregierung aufgenommen, bei denen sich die Regierung bereit erklärte in heimischer Währung in Sozial- und Umweltprojekte zu investieren. Dieser Mechanismus wird als der klassische Fall von DNS verstanden. Von 1987 bis 1994 wurden auf diese Art und Weise in über 30 Ländern des Trikont DNS realisiert, wobei die Reduktion der Schulden in diesem Zeitraum 177,6 Millionen US Dollar betrug (1).

Ab 1990 tauchten bilaterale DNS auf, bei denen Gläubiger und Schuldnerregierung ohne die private Vermittlerrolle einer NGO direkt in Kontakt traten und über konditionierte Schuldenerlasse gegen Sozial- und Umweltprogramme verhandelten. Die Summe der so konvertierten Schulden überstieg um ein Vielfaches die der DNS der ers-

ten Generation. Ein Beispiel hierfür stellt die „U.S. Enterprise for the American Initiative“ dar, die von 1991 bis 1998 eine Reduktion der Schuldenlast von acht lateinamerikanischen Staaten um 1,05 Milliarden US Dollar generierte (2).

► Kontroverse Debatte

Seit Beginn der DNS hat es eine lebhafte Debatte über ihren Sinn und Unsinn gegeben, wobei als Vorteile von DNS angeführt wurden, dass durch diesen Mechanismus Finanzströme vorbei an den korrupten Regierungen des Trikont in notwendige Projekte flössen und die erdrückende Schuldenlast reduziert würde, ohne von den Krediten des Internationalen Währungsfonds (IWF) und seinen Strukturanpassungsmaßnahmen abhängig zu sein.

Dagegen wurde argumentiert, dass die tatsächliche Reduktion der Schuldenlast durch DNS marginal sei, vielmehr seien oftmals eigentlich schon abgeschriebene Schulden durch den DNS-Mechanismus reaktiviert worden. Durch die DNS-Umweltprogramme sei die Initiative des Staates zu eigenen Umweltprogrammen zurückgegangen und insbesondere seit Beginn der bilateralen DNS sei das Interesse der Gläubiger an DNS in Verbindung mit Privatisierung und Öffnung des Marktes im Sinne des IWF zu sehen (3). Von Seiten einiger Süd-NGOs wurde außerdem der Vorwurf des Ökoimperialismus erhoben.

► Erfahrungen aus Ecuador

Ecuador ist eines der Länder, das Ziel zahlreicher DNS-Bemühungen geworden ist. Dies mag zum einen an der hohen Schuldenlast liegen, zum anderen an den vielen außergewöhnlichen und schutzbedürftigen Regionen, wie den Galapagos Inseln und dem amazonischen Regenwaldgebiet. Bis 1994 gelangten über 30 Institutionen und Organisationen in den Genuss von Finanzhilfen aus Schuldentrückkäufen für Bildungs-, Gesundheits-

und Umweltprojekte, wobei 68 der insgesamt 127,6 Millionen US Dollar an Institutionen der katholische Kirche flossen (4).

Die berühmtesten DNS fanden 1987 und 1989 statt, als der WWF Schuldentitel im Wert von insgesamt zehn Millionen US Dollar erwarb und erwarbte, dass die ecuadorianische Regierung diese in lokaler Währung in einen Fonds unter Verwaltung der NGO Fundación Natura investierte. Dieser Fonds diente der Verwaltung von Nationalparks und der Erstellung von Umweltbildungsprogrammen.

► Die Sicht einheimischer Akteure

Ecuadorianische Organisationen haben vielfach kritisiert, dass die in vielen Fällen in Naturschutz investierten DNS ohne Konsultation und Partizipation der betroffenen, in den Nationalparks lebenden, indigenen Gemeinden geplant und durchgeführt wurden (5). So wurde nicht über Einkommensalternativen nachgedacht, wenn den BewohnerInnen der Gebiete Einschränkungen bzw. Verbote von Abholzung und Jagden auferlegt wurden. In diesem Zusammenhang fiel auch der Vorwurf des Ökoimperialismus, da Auswahl und Definition der Kriterien zur Durchführung der unterstützten Projekte einseitig vom Norden bestimmt wurden.

Zum anderen wird der ecuadorianischen Regierung fehlender politischer Wille zum Schutz der Naturschutzgebiete vorgeworfen. Beispiele sind der Fall des amazonischen Nationalparks Cuyabeno, als sie den Bau von Straßen durch das Schutzgebiet autorisierte, oder im Fall der Kollaboration von ecuadorianischem Militär und den transnationalen Erdölfirmen Texaco und Conoco, um die in Nationalparks lebenden Indigenas zu vertreiben. Dabei ist es zweifelhaft genug, dass überhaupt Förderkonzessionen für unter Naturschutz stehende Gebiete vergeben werden (3).

Aber die Debatte um DNS in Ecuador umfasst neben der Analyse konkreter DNS-Fälle auch Überlegungen grundsätzlicher Art. So wird von Teilen der ecuadorianischen Umwelt- und Menschenrechtsbewegung kritisiert, dass das Einfordern und Mitwirken an DNS die Auslandsschulden als solche legitimiert. Dies wird aus zwei Gründen abgelehnt:

1. den historischen und ökologischen Schulden des Nordens beim Süden durch Ausbeutung von Naturschätzen und Genozid, nicht bezahlte Umweltdienstleistungen wie Kohlendioxidsenken, Süßwasserreserven etc.,

2. dem Zustandekommen der Schuldenexplosion in Ecuador unter einer Militärdiktatur und den allzu kreditvergabefreundlichen internationalen Finanzinstituten auf der Suche nach Anlagemöglichkeiten für die immensen Petrodollar-Ströme in den 70er und 80er Jahren.

Andere Teile des NGO-Spektrums Ecuadors erkennen die mittels DNS erreichten Sozial- und Umweltleistungen an und lehnen die Ökoimperialismus-Debatte ab, da sie sich nicht als BittstellerInnen für Hilfe aus dem Norden verstehen, sondern die DNS als Teil von legitimen Finanztransfers von Nord nach Süd sehen.

An der dramatischen Schuldenituation Ecuadors haben die zahlreichen DNS nicht rütteln können. Die Gesamtverschuldung Ecuadors stieg von 1980 bis 1998 um das Dreieinhalbfache an. 2000 betrug die gesamte Auslandsschuld Ecuadors 13,5 Milliarden US Dollar, was 96,7 Prozent des Bruttoinlandsproduktes entspricht. Die Bedienung der Zinsen entsprach im Jahr 2000 102,1 Prozent der Gesamtexporte.

► Die aktuelle Entwicklung

Auch heute noch fordern internationale Umwelt- und Entwicklungsorganisationen wie das Netzwerk Erlassjahr 2000, das auch in Ecuador aktiv ist, Schuldenerlass für die Länder des Trikont. Dies artikulierten sie anlässlich des G8-Gipfels in Köln 1999 oder in Genua im Juli diesen Jahres, wie es scheint, sogar mit Erfolg, denn in den offiziellen Agenden ist vermehrt die Schuldenematik zu finden.

Im Rahmen des Pariser Clubs, einem informellen Zusammenschluss der wichtigsten westlichen Gläubigerstaaten, wurde in der sechsten Umschuldungsübereinkunft mit Ecuador die Möglichkeit bilateraler Abkommen für konditionierte Schuldenerlasse festgeschrieben.

Am weitesten fortgeschritten sind die Verhandlungen mit Italien und Deutschland. Im Fall Italiens handelt es sich um 25 Millionen US Dollar, die über fünf Jahre in einen Fonds eingezahlt werden sollen und aus dem bislang noch nicht öffentlich bekannte Umwelt- und Sozialprojekte unterstützt werden. Laut Information der ecuadorianischen Menschenrechtsorganisation CDES sei von der vielzitierten Transparenz und Partizipation der Zivilgesellschaft bei den DNS-Verhandlungen nicht viel zu merken. Insbesondere die ecuadorianische Regierung zeige sich äußerst unkooperativ, es sei leichter, Informationen von der italienischen Regierung über den bevorstehenden DNS zu erhalten.

Zwischen Deutschland und Ecuador wurden bislang zwei bilaterale Abkommen getroffen. Danach werden Ecuador insgesamt 21,1 Millionen Mark erlassen. Im Gegenzug zahlt Ecuador 30 Prozent des erlassenen Schuldentitels in einen Fonds zur Konservierung des Nationalparks Sumaco ein, in dem die GTZ seit längerem Projekte durchführt. Die endgültige Unterzeichnung des zweiten Abkommens steht allerdings noch aus. Diese Verhandlungen stehen im Zeichen der vom IWF geforderten Maßnahmen als Bedingung für die Gewährung von Krediten, nämlich der Erhöhung der Mehrwertsteuer von zwölf auf vierzehn Prozent sowie der Privatisierung von Telekommunikation und Elektrizität. Als sich während der sozialen Unruhen Anfang diesen Jahres die ecuadorianische Bevölkerung gegen deren Umsetzung erhob, empfahl der IWF den Mitgliedern des Pariser Clubs, die Realisierung der DNS von der Erfüllung der Maßnahmen abhängig zu machen.

Es bleibt abzuwarten, wie und wofür die aktuellen DNS mit dem Pariser Club tatsächlich umgesetzt werden. Es gibt jedoch Anlass zur Befürchtung, dass die DNS und die beteiligten NGOs sowohl von der ecuadorianischen als auch von der Gläubigerregierung zur grünen und sozialverträglichen Aufpolierung des Images missbraucht werden könnten, während gleichzeitig neoliberale Strukturanpassungsmaßnahmen vorangetrieben werden.

Anmerkungen

(1) Brandi-Hansen, E./ Svarrer, K.: One or the other or both? University of Denmark, 1998.

(2) Resor, J.P.: Debt for nature swaps: A decade of experience and new directions for the future. FAO, Rom 1997, Internet: www.fao.org/docrep/w3247e/w3247e06.htm

(3) Benjamin, C.S./ Turner, T.E.: Counterplanning from the commons: labour, capital and the „new social movements“. University of Guelph, 1993.

(4) Ecuadorianische Zentralbank: Ecuador: Mecanismos de conversión de deuda externa por proyectos sociales y ambientales. Nota tecnica No. 08. Quito 1994; Acosta, A.: Los nombres de la deuda. FONDAD, Quito 1995.

(5) Dieser Abschnitt beruht größtenteils auf Erkenntnissen aus einem Praktikum beim ecuadorianischen Zentrum für ökonomische und soziale Rechte (CDES) im April 2001.

Die Autorin

Natalie Mutlak ist angehende Diplom-Ingenieurin Technischer Umweltschutz an der TU Berlin.

Kontakt: Kreuzzigerstr.10, 10247 Berlin.

Tel. 030/ 29003119, E-mail: ingnata66@yahoo.de

BÜNDNIS 90

DIE GRÜNEN

Bundestagsfraktion

UMWELTKONFERENZ 2002

NEUE ZIELE FÜR DIE UMWELT

Am 17. Februar 2002

von 10:00 bis 17:30

in der Freien Waldorfschule Kreuzberg,
Ritterstraße 78, 10969 Berlin

- **Neue Technologien für die Umwelt**
- **Neue Lebensstile/Werte für die Umwelt**
- **Neues Kapital für die Umwelt**
- **Neue Regeln für eine sozial-ökologische Globalisierung**

Referenten:

Jürgen Trittin, Reinhard Loske, Bärbel Höhn, Klaus Müller, Beate Seitz-Weinzierl, Georg Salvamoser, Wilhelm Barthlott, Angelika Zahrt, Gerhard Scherhorn u.a.

Anmeldungen erbeten bis 8.2.2002:

Büro Dr. Reinhard Loske,

Tel.:

030-227 71647

eMail:

reinhard.loske.ma02@bundestag.de

Teilnahmegebühr 15,- EUR

Weitere Infos unter

www.gruene-fraktion.de

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.