

ONLINE-PUBLIKATION

Maha Ben Gadha und Peter Schäfer

Auslandsverschuldung lähmt Tunesien

**Migration, Entwicklungshilfe
und der Handlungsdruck
der Bundesregierung**

**ROSA
LUXEMBURG
STIFTUNG**

MAHA BEN GADHA ist Programmmanagerin mit Schwerpunkt sozio-ökonomische Fragen im Auslandsbüro Nordafrika der Rosa-Luxemburg-Stiftung mit Sitz in Tunis, dessen Leiter PETER SCHÄFER ist.

IMPRESSUM

ONLINE-Publikation 7/2017

wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

V. i. S. d. P.: Henning Heine

Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · www.rosalux.de

ISSN 2567-1235 · Redaktionsschluss: März 2017

Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin

Layout/Satz: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

MAHA BEN GADHA UND PETER SCHÄFER

AUSLANDSVERSCHULDUNG

LÄHMT TUNESIEN

MIGRATION, ENTWICKLUNGSHILFE UND DER HANDLUNGSDRUCK DER BUNDESREGIERUNG

Der Terroranschlag in Berlin im Dezember 2016 entfachte in Deutschland eine Diskussion über den Entzug von Entwicklungshilfe für Tunesien, sollte das Land bei der Rückführung abgelehnter AsylbewerberInnen nicht kooperieren. Jedoch bestimmt nicht ein Mehr oder Weniger an Entwicklungshilfe das Schicksal des Landes: Tunesiens Handlungsfähigkeit ist durch die hohen Auslandsschulden blockiert.

Vor dem Hintergrund wachsender Fremdenfeindlichkeit in Deutschland fühlt sich Bundeskanzlerin Angela Merkel offenbar genötigt, den Forderungen fast aller im Bundestag vertretenen Parteien entgegenzukommen und die Abschiebung abgelehnter AsylbewerberInnen zu beschleunigen. Das erfordert eine verbesserte Kooperation mit den Herkunftsländern, insbesondere mit den nordafrikanischen Staaten, in die sie im Februar/März 2017 zu Gesprächen reiste.

Wenn es nach der deutschen Regierung ginge, dann würden in Nordafrika sogar Sammellager («Aufnahmezentren») für jene MigrantInnen aus Drittländern eingerichtet, die aus Europa abgeschoben werden sollen. Gegenwärtig sieht es so aus, als ob die unmenschlichen Bedingungen in den bereits existierenden Lagern für MigrantInnen in Libyen einer Errichtung solcher «Zentren» dort entgegenstünden. Weshalb nun Tunesien und Ägypten verstärkt ins Spiel kommen. Obwohl derartige Überlegungen bislang kaum öffentlich diskutiert wurden, fühlte sich der tunesische Premierminister Youssef Chahid bereits genötigt, dieses Ansinnen bei seinem Berlin-Besuch am 14. Februar heftig zurückzuweisen.¹ Allerdings könnte dies auch nur der Versuch gewesen sein, den «Preis» – in Form von mehr Finanzhilfe – nach oben zu treiben.

Seit dem Anschlag vom 19. Dezember 2016² auf dem Berliner Breitscheidplatz, bei dem zwölf Personen getötet und Dutzende verletzt wurden, sind die deutsch-tunesischen Beziehungen merklich belastet. Das rührt nicht in erster Linie daher, dass der Attentäter Tunesier war, sondern liegt an der Nichtbereitstellung notwendiger Informationen für dessen Abschiebung (Austausch von biometrischen Daten) durch Tunesien.³ Der Umstand, dass diese Informationen dann nur zwei Tage⁴ nach dem Attentat übermittelt wurden, zeigt die Bedrängnis, in die die tunesischen Behörden geraten waren. In der daraufhin entfachten Abschiebedebatte in Deutschland spielten Vorschläge, wie Tunesien zu einer schnelleren Kooperation gezwungen werden könnte, eine wichtige Rolle.

Wirtschaftlich gesehen macht es für Tunesien allerdings sehr wohl Sinn, eine Zusammenarbeit bei der Identifizierung von (vermeintlichen) Landsleuten zu verzögern, um diesen so die Möglichkeit zu geben, im Ausland zu arbeiten. Im Jahr 2015 überwiesen im Ausland lebende TunesierInnen 3,87 Milliarden Tunesische Dinar (TND), derzeit etwa 1,5 Milliarden Euro, in das nordafrikanische Land. Die Geldtransfers von AuslandstunesierInnen waren damit fast doppelt so hoch wie die gesamten ausländischen Direktinvestitionen, die sich für den genannten Zeitraum auf nur zwei Milliarden TND (ca. 800 Mio. EUR) beliefen.⁵

Dabei sind die Beziehungen zwischen Deutschland und Tunesien eigentlich sehr gut, wie auch Angela Merkel betont hat.⁶ Die demokratischen Umwälzungen nach 2011 brachten dem Land die Wertschätzung vieler Staaten und Nichtregierungsorganisationen ein, die sich unter anderem auch in Entwicklungszusammenarbeit ausdrückt. In diesem Rahmen werden nicht nur Kredite bereitgestellt, sondern auch Infrastrukturprojekte wie Straßen oder Kläranlagen gebaut, die öffentliche Verwaltung dezentralisiert, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durchgeführt und der demokratische Prozess auf regierungs- und zivilgesellschaftlicher Seite unterstützt. Und genau hier möchten einige Politiker den Hebel ansetzen, um Tunesien zur Mitwirkung bei deutschen Maßnahmen gegen unerwünschte Immigration zu zwingen.

1 Tunesien weist Verantwortung im Fall Amri von sich, in: Die Zeit, 14.2.2017, unter: www.zeit.de/politik/deutschland/2017-02/youssef-chahed-angela-merkel-berlin-tunesien-fluechtlingsabkommen-opposition.

2 www.spiegel.de/politik/deutschland/berlin-lkw-attacke-am-breitscheidplatz-polizei-geht-von-vorsatz-aus-a-1126660.html.

3 Die Regierung Tunesiens besteht darauf, dass derartige Rückführungen unter Wahrung der Würde der Betroffenen geschehen müssen; vgl. Merkel will mehr Rückführungen nach Tunesien, in: Die Zeit, 14.2.2017, unter: www.zeit.de/politik/ausland/2017-02/asylpolitik-angela-merkel-youssef-chahed-tunesien-rueckfuehrungen.

4 Obwohl Interpol den deutschen Behörden gegenüber Amri bereits am 21. Oktober 2016 als Tunesier identifiziert hatte, lagen die für eine Abschiebung notwendigen Passersatzdokumente von tunesischer Seite nicht rechtzeitig vor; vgl. www.nzz.ch/international/anschlag-in-berlin-die-suche-nach-komplizen-ld.136521.

5 Beides nach Angaben der tunesischen Zentralbank.

6 Vgl. www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2015/11/215-11-05-merkel-pm-tunesien-essid.html.

WER NICHT KOOPERIERT, BEKOMMT KEINE ENTWICKLUNGSHILFE

«Wer nicht mit uns zusammenarbeitet, darf auch nicht auf Entwicklungshilfe hoffen.» Das verkündete Bundeswirtschaftsminister und Vizekanzler Gabriel (SPD, jetzt Bundesaußenminister). Minister anderer Parteien schlossen sich dem umgehend an. Allein der Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Gerd Müller (CSU), distanzierte sich, in dem er auf das deutsche Interesse an einer Stabilisierung Tunesiens verwies.⁷

Müller hat insofern recht, als viele Projekte der Entwicklungszusammenarbeit Tunesien helfen. Und Deutschlands offizielle Entwicklungshilfe für Tunesien nahm in den vergangenen Jahren zu, obwohl die Zahlen relativiert werden in Bezug auf die diesbezüglichen Nettoeinkünfte (offizielle und private Zahlungen):

	2011	2012	2013	2014	2015
ODA-Verpflichtungen	219.84	48.38	196.17	199.37	186.27
Offizielle Zahlungen (brutto)	61.01	65.48	82.44	74.45	110.83
Offizielle Zahlungen (netto)	16.19	42.72	67.73	53.14	88.72
Nettoeinkünfte (ODA, OOF, Privat) ⁸	-169.28	-54.76	35.78	-43.67	181.88

Quelle: OECD Stats, in million US\$

Falls Europa also wirklich die Lage in Tunesien stabilisieren möchte mit dem Ziel, Wirtschaft, Gesundheits- und Bildungswesen, aber auch die Entwicklung der Regionen im Landesinneren zu fördern, dann hilft die Konzentration auf Entwicklungshilfe nur unwesentlich weiter bzw. schadet sogar, wenn dies zu einer weiteren Erhöhung der tunesischen Auslandsschulden führt. Die Problematik der Verschuldung ist im folgenden Auszug aus dem tunesischen Staatshaushalt von 2017⁹ augenfällig:

Haushalt 2017, nach Ministerien, in Prozent	
Entwicklung, Investitionen, internationale Zusammenarbeit	1,66
Landwirtschaft	4,04
Gesundheit	5,41
Soziales	4,41
Schulbildung	15,10
Höhere Bildung	4,23
Berufliche Bildung	1,04
Auslandsschuldendienst	18,10

Angesichts der anhaltend desolaten Wirtschaftslage sind bei einem Schuldendienst, der etwa ein Fünftel des Gesamthaushalts ausmacht, notwendige Verbesserungen für die BürgerInnen und auch Investitionen der öffentlichen Hand weitgehend unmöglich. Ohne eine massive Umschuldung, insbesondere jener Kredite, die Tunesiens früherer Diktator Ben Ali aufgenommen hat, und einen großzügigen Zahlungsaufschub besteht keine Aussicht auf eine Verbesserung der Situation. Und ohne ein solches Entgegenkommen verstärken sich auch die – im Jargon der Europäischen Union (EU) – «Fluchtursachen».

Bei einer Arbeitslosenquote von 15,5 Prozent, einer stagnierenden Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 1,3 Prozent und einem Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung von durchschnittlich 26 Prozent in ländlichen Regionen (32,8 Prozent in Kasserine und 34,9 Prozent in Kairouan)¹⁰ darf es nicht verwundern, wenn die Menschen ihr Glück in anderen Ländern suchen.

⁷ Stabilität mit der Peitsche, in: taz, 11.1.2017, www.taz.de/!5370724/.

⁸ Nettogesamteinnahmen (ODA, OOF, Privat): Zusätzlich zur Offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) beinhaltet dies andere bilaterale, nichtkonzessionäre Transaktionen, Änderungen in bilateralen Langzeitgütern privater monetärer und nicht-monetärer Sektoren, insbesondere garantierte Exportkredite, private Direktinvestitionen, Portfolio-Investitionen und Darlehen privater Banken. Zahlungen aus dem multilateralen Sektor, die nicht als konzessionär klassifiziert sind, sind hier ebenfalls enthalten. Der Nettobetrag drückt die gesamten neuen, erhaltenen Bruttozahlungen abzüglich der Schuldentilgung (ohne Zinsen) und der Kapitalrückführung aus. Ein negativer Betrag bedeutet also einen Nettotransfer von Tunesien nach Deutschland.

⁹ Haushaltsgesetz 2017 (Arabisch), unter: www.arp.tn/site/servlet/Jort?code_obj=95918&code_exp=1&langue=1.

¹⁰ Angaben vom Nationalen Tunesischen Institut für Statistik und aus dem Haushaltsgesetz 2017.

Die Unterstützung der EU und ihrer Mitgliedsstaaten für Tunesien bedarf einer gemeinsamen Entwicklungsstrategie. Die Herausforderungen, denen sich die südlichen Mittelmeeranrainer gegenübersehen, können nur gemeistert werden, wenn die Interessen aller Beteiligten berücksichtigt werden, anstatt eine Strategie zu verfolgen, die darauf abzielt, MigrantInnen in diese Länder ab- bzw. zurückzuschieben und die vermeintliche Bedrohung vom Nord- an das Südufer des Mittelmeers zu verlagern.¹¹

WORIN BESTEHT DAS TUNESISCHE SCHULDENPROBLEM?

Die wichtigsten Probleme Tunesiens sind die Schuldenfalle und der Verfall der Terms of Trade (Austauschverhältnisse im Außenhandel). Diese engen die Entscheidungsspielräume der Politik bezüglich der Gestaltung einer nationalen Entwicklungsstrategie ein und halten das Land in Abhängigkeit von seinen Gläubigern.

Im oberflächlichen Vergleich der Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte als Prozentsatz des BIP liegt Tunesien auf Platz 83 von 138 Ländern.¹² Das ist besser als die Position Marokkos (Platz 93), Ägyptens (Platz 117) und Jordaniens (Platz 122). Überraschenderweise steht Tunesien sogar besser da als Finnland (90) und Deutschland (103), Frankreich liegt auf Platz 124, die USA auf 128 und Griechenland auf 137 (vor Japan).

Tatsache ist jedoch, dass die Verschuldung öffentlicher Haushalte in armen und schwach entwickelten Ländern andere Konsequenzen hat als in entwickelten Ländern mit Volkswirtschaften, die einen hohen Wertzuwachs zu generieren vermögen, wie zum Beispiel Deutschland, oder die eine eigenständige Währungspolitik verfolgen können, wie die USA, deren Geld faktisch Weltgeld und damit Hauptreservewährung ist.¹³ Sogenannte Entwicklungsländer, speziell die «am wenigsten entwickelten Länder» (LDC), leiden unter «externen Anfälligkeiten» und schwachen internen Entwicklungsmodellen. Diese sind unfähig dazu, Kreditaufnahme in Investitionen zu transformieren, die wiederum Wirtschaftswachstum und in dessen Folge Wertschöpfung und eine gerechte Verteilung der Zuwächse ermöglichen würden.

Die obige Rangliste reduziert das Verständnis der Schuldenproblematik also zu einer vereinfachten Interpretation der ökonomischen Lage eines verschuldeten Landes und ist keine Beurteilung effizienten Schuldenmanagements oder der Schuldenentwicklung (d.h. der Möglichkeit eines Landes, Schuldenaufnahme zur Wertschöpfung zu nutzen oder insgesamt für nationale Ziele wie Armutsreduzierung oder Investitionen in Gesundheits-, Bildungs- und Sozialsysteme).

Die Analyse der Schuldennachhaltigkeit, insbesondere die Indikatoren der Schuldenquoten, findet sich in der einschlägigen Literatur¹⁴ und wurde von zivilgesellschaftlichen Organisationen kritisiert,¹⁵ generell im Kontext der Schuldenerlasse in den 1990er Jahren für hoch verschuldete afrikanische Länder. Heute existiert weitgehender Konsens dahingehend, dass Entwicklungsmodelle eines multidimensionalen Ansatzes zur Herstellung von Schuldennachhaltigkeit bedürfen.¹⁶

VERFEHLTES ENTWICKLUNGSMODELL

Das tunesische Entwicklungsmodell ist seit Jahrzehnten von Auslandsinvestitionen abhängig, ohne dass es gelungen wäre, eine wachsende Wertschöpfung durch einheimisches Kapital anzuregen. Wesentliche Voraussetzungen für eine nachhaltige und selbstbestimmte Entwicklung wurden nicht geschaffen. Infolge einer Strategie zur Integration der Wirtschaft in globale Wertschöpfungsketten (*global value chains* – GVC),¹⁷ die von europäischen Unternehmen dominiert werden, wurde die tunesische Wirtschaft einseitig auf einige wenige Exportsektoren wie Textilien, mechanische und elektrische Geräte und den Bergbausektor ausgerichtet. Diese Sektoren hängen wesentlich von Auslandsinvestitionen ab, die ihrerseits wiederum auf Profitmaximierung mittels Kostenreduktion abstellen. So ist eine Wirtschaftsstruktur entstanden, die auf einer Spezialisierung auf

11 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4425_en.htm.

12 IWF, http://reports.weforum.org/pdf/gci-2016-2017-scorecard/WEF_GCI_2016_2017_Scorecard_GOVDEBTGDP.pdf.

13 Vgl. auch Barry Eichengreen: «Un privilège exorbitant», September 2011.

14 Vgl. Economic Development in Africa. Debt sustainability: oasis or mirage, UNCTAD 2004, unter: http://unctad.org/en/Docs/gdsafrica20041_en.pdf.

15 Civil Society position on the IMF and the World Bank Debt Sustainability Framework Review (2016), unter: www.imf.org/external/np/exr/consult/2016/licdsf/pdf/CSOinputsconsultationLICDSA.pdf.

16 Vgl. Economic Development in Africa 2016. Debt dynamic and Development Finance, UNCTAD http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/aldcafrica2016_en.pdf; vgl. auch http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/a71d276_en.pdf.

17 Die Integration in globale Wertschöpfungsketten hat spezifische Voraussetzungen; dazu zählen ungehinderter Export/Import, die Nichtbenachteiligung ausländischer gegenüber inländischen Unternehmen, garantierte Eigentumsrechte und ein positives Geschäftsklima. Im Kern geht es um eine marktfreundliche Wirtschaftspolitik, die Deregulierung des Arbeitsmarkts, freien Kapitalverkehr und keine Marktverzerrungen durch Staatsunternehmen; vgl. auch World Economic Forum: Competitive cities and their connections to Global Value Chains, Juni 2016, unter: www3.weforum.org/docs/WEF_2016_WhitePaper_GAC_Competitive_Cities_.pdf.

Branchen mit geringen Wertzuwächsen basiert, beruhend auf einfachen technologischen Anforderungen und billiger Arbeitskraft. Dadurch wird die Diskrepanz zwischen dem Arbeitsangebot und der Nachfrage weiter vergrößert; insbesondere wächst die Zahl der arbeitslosen UniversitätsabsolventInnen (derzeit 236.800 Personen oder 30,5 Prozent aller Arbeitslosen).¹⁸

Unter dem Druck der Konkurrenz zwischen den nordafrikanischen Ländern um Auslandsinvestitionen verfolgen faktisch alle eine Niedrigsteuerepolitik (Steuerdumping). Sie überbieten sich bei der Gewährung letztlich unsinniger Steuervorteile¹⁹ und sind bereit, Freihandels- und Investitionsschutzabkommen zu schließen, nur um möglichst viele Auslandsinvestitionen ins Land zu holen. Das alles hat letztlich zu einem drastischen Rückgang der Staatseinnahmen geführt und über Privatisierung und Deregulierung die Stellung des Staats in konkurrenzfähigen, lukrativen Wirtschaftssektoren zugunsten (der Profite) privater Investoren unterminiert. Das wiederum hatte in den letzten Jahrzehnten schwerwiegende Konsequenzen für die staatliche Sozialpolitik und führte so zu einer Verschlechterung der sozioökonomischen Existenzbedingungen der Bevölkerung. Die wirtschaftliche Lage in Tunesien ist heute von massiven Fehlentwicklungen geprägt: großen regionalen Unterschieden, Arbeitslosigkeit, Beschäftigungsunsicherheit, Ausplünderung der natürlichen Ressourcen, Umweltproblemen und dem Verlust der Ernährungssouveränität – alles im Namen von Globalisierung und Modernität.

DIE WIRTSCHAFT IN DER SCHULDENFALLE

Zwar gab es in Tunesien nach 2011 Bestrebungen zur Erstellung einer Schuldenbilanz, die insbesondere dazu dienen sollte, die Rückzahlung jener Schulden begründet zu verweigern, die vor allem zur Bereicherung der Familie des 2011 gestürzten Diktators Ben Ali genutzt wurden. Es gab auch Ideen, einige Schulden in Anteile an Investitionsvorhaben umzuwandeln oder wenigstens zum Beispiel die Zinszahlungen auszusetzen. Aber all dies konnte nicht verhindern, dass infolge der andauernden politischen Krise und der Schwäche der politischen Elite die Staatsverschuldung und die damit verbundenen Konditionalitäten weiter anwuchsen. Die Wirtschafts- und die Sicherheitskrise taten schließlich ein Übriges zur Schwächung der staatlichen Institutionen und zur Erschöpfung der finanziellen Reserven, da Deviseneinnahmen aus kritischen Wirtschaftsbereichen wie dem Tourismus und dem Phosphatbergbau und auch der Landwirtschaft – einem Sektor der besonders stark von klimatischen Unwägbarkeiten und Nachfrageschwankungen aus Europa abhängt – merklich zurückgingen. Das Steueraufkommen wie die Fiskalpolitik überhaupt sind schwach entwickelt.²⁰ Das tunesische Wirtschaftsmodell speist sich daher vor allem aus der Aufnahme immer neuer Kredite. Diese für das System überlebenswichtigen Zuflüsse stammen zumeist aus dem Ausland und nur zum geringen Teil aus Tunesien selbst. Diese Situation hat sich durch zwei weitere Umstände verschärft:

- Zum einen ist das Land gezwungen, Kredite auf dem internationalen Kapitalmarkt aufzunehmen, was sehr kostspielig ist infolge der erratischen Zinsschwankungen, die durch die sich ständig ändernden Erwartungen der Geldgeber und deren Verlangen nach Sicherheiten planungsunsicher sind.
- Zum Zweiten müssen diese Anleihen bei internationalen Geberinstitutionen aufgenommen werden, die wiederum dem Kreditnehmer besonders harsche Konditionen aufzwingen. So wird zum Beispiel von der EU die Liberalisierung des Außenhandels oder die Umsetzung einer bestimmten Politik hinsichtlich Sicherheit, Migration oder Kontrolle der Außengrenzen verlangt. Der Internationale Währungsfonds (IWF) besteht auf der Abschaffung von Subventionen für Grundnahrungsmittel und dem Einfrieren der Löhne, während die Weltbank Anpassung im Bereich des nationalen Rechtssystems zur Öffnung des nationalen Markts für transnationale Konzerne verlangt. Dadurch wird die Verwertung risikoscheuen Kapitals institutionell sichergestellt. Und so verwundert es auch nicht, dass die Investoren-Konferenz «Tunisia 2020» schließlich zu einer Art Auktion von Staatsprojekten zum Nutzen ausländischer Anleger verkam.

All das verstärkt die wirtschaftliche Abhängigkeit des Landes und verschärft die Ungleichgewichte – nicht zu reden vom Verlust an souveränen politischen Entscheidungsspielräumen. Wirtschaftliche, soziale und finanzielle Bedingungen werden von den Gläubigern in deren Interesse diktiert.²¹

18 Nach Angaben des Nationalen Tunesischen Instituts für Statistik.

19 Vgl. die Analyse von Tunisian Observatory of Economy's (OTE) zu den Kosten finanzieller Anreize für Tunesien, unter: www.economie-tunisie.org/fr/observatoire/analyseeconomics/bilan-incitations-investissements-tunisie.

20 Alle Regierungen nach der Revolution 2011 sind daran gescheitert, eine umfassende Steuerreform, die die Einnahmen des Staats gestärkt und Steuermeidung verhindert hätte, auf den Weg zu bringen. Dabei spielten nicht zuletzt Befürchtungen eine Rolle, diese Maßnahmen könnten entweder Berufsverbände oder Wirtschaftslobbyisten, aber auch die Schmugglermafia, die ganze Bereiche kontrolliert, gegen die Regierung aufbringen. Daraus resultierte ein Hang zu bequemen Lösungen, etwa die Kürzung der Löhne oder die Erhöhung der direkten Steuern; vgl. dazu die Analysen des Tunisian Institute of Competitiveness and Quantitative Studies zur Evolution fiskalischen Drucks in Tunesien, unter: www.itceq.tn/upload/files/notes2016/evolution-prelevements-obligatoires.pdf.

21 Vgl. EURODAD-Diskussionspapier «How international financial institutions and donors influence economic policies in developing countries», September 2016, unter: www.eurodad.org/files/pdf/57f4f4163d760.pdf.

Nichtsdestotrotz erklären einige ExpertInnen die wachsende Auslandsverschuldung (in Devisen) mit einem Finanzierungsdefizit, für das die wachsenden Staatsausgaben, insbesondere die steigenden Lohnkosten (die allerdings in lokaler Währung beglichen werden), ursächlich verantwortlich sein sollen. Dabei wird bewusst das Leistungsbilanzdefizit, das sich 2016 auf 8,9 Prozent des BIP belief, ignoriert. In der Praxis konzentrieren sich die internationalen Finanzinstitutionen bei ihren Politikempfehlungen allein auf das Einnahmedefizit – in Tunesien im Jahr 2016 stabil bei 4,7 Prozent des BIP –, ohne die Ungleichgewichte zu würdigen. So umgehen sie die notwendigen Auseinandersetzungen um die Neuverhandlung von Handelsabkommen oder die Einführung von Kapitalverkehrskontrollen bzw. die Verhandlung von Umschuldungsvereinbarungen.

Im Kern ergibt sich die Auslandsverschuldung aus der Notwendigkeit der Devisenbeschaffung. Diese ist das Spiegelbild der Verschlechterung der Zahlungsbilanz (die sich aus dem Saldo der Handelsumsätze und Finanztransaktionen mit dem Ausland ergibt). Sie resultiert vor allem aus:

- einem Handelsdefizit infolge zu geringer Exporteinnahmen (einschließlich Einnahmen aus dem Tourismus), die zur Deckung der Importe nicht ausreichen;
- dem Rückgang der ausländischen Direktinvestitionen, während weiterhin Kapitalerträge durch ausländische Unternehmen außer Landes gebracht werden;
- einem Rückgang der Überweisungen durch AuslandstunesierInnen; und
- fälligen Zahlungen für Auslandsschuldentilgung.

Das Leistungsbilanzdefizit verursacht einen Rückgang bei den Devisenreserven der Zentralbank und führt schließlich dazu, dass die Salden nicht mehr ausgeglichen werden können. Dieses Defizit, die sogenannte Finanzierungslücke, kann folglich nur durch die Aufnahme von Auslandskrediten geschlossen werden. Wenn also zum Beispiel die Zahl der im Ausland arbeitenden TunesierInnen zurückgeht – um einen Gedanken von weiter ober wieder aufzunehmen –, so führt das zu einem Rückgang der Devisenüberweisungen, was wiederum direkt die Fähigkeit Tunesiens einschränkt, seine Schulden zu tilgen.

KREDITE ZUR SCHULDENTILGUNG

Einem Bericht²² des Arab Institute of Business Leaders zufolge werden 1,7 Milliarden US-Dollar eines Kredits von insgesamt 2,9 Milliarden US-Dollar, den Tunesien im Rahmen der erweiterten Finanzierungsfazilität (EFF)²³ des IWF 2016 aufgenommen hat, dazu verwandt, einen älteren Stand-by-Kredit²⁴ des IWF zu tilgen.

In einem Vorabbericht zur Beurteilung der Wirtschaftslage, auf dessen Grundlage die EU ihre Entscheidung über Budgethilfe in Höhe von 500 Millionen Euro für Tunesien getroffen hat (wodurch 23 Prozent der Finanzierungslücke für 2016 und 2017 abgedeckt werden), wird festgestellt, dass die tiefe Finanzierungslücke von drei Quellen herrührt: «einem anhaltend hohen Leistungsbilanzdefizit, dem erforderlichen Aufbau von Währungsreserven im Zeitraum von 2016/17, und den insbesondere für 2017 erwarteten hohen Anforderungen an die Schuldentilgung».²⁵

Abgesehen davon, dass der Rückgriff auf diese Art von hochgradig konditionierten Schulden (Budgethilfe) wirtschaftlich und sozial verheerend ist, besteht das eigentliche Dilemma darin, das mehrere aufeinander folgende Regierungen es nicht vermocht haben, den Teufelskreis der Verschuldung zu durchbrechen, und weiterhin der unbegründeten Hoffnung auf Wachstum durch private und Auslandsinvestitionen nachhängen.²⁶

22 Institut Arabe des Chefs d'Entreprises: Rapport technique, Oktober 2016, unter: <http://www.iace.tn/wp-content/uploads/2016/10/Rapport-TECHNIQUE-IA-CE.pdf>. <http://www.iace.tn/wp-content/uploads/2016/10/Rapport-TECHNIQUE-IA-CE.pdf>.

23 Die EFF wurde vom IWF dazu geschaffen, um Länder zu unterstützen, die schwerwiegende Zahlungsbilanzstörungen aufgrund wirtschaftsstruktureller Probleme aufweisen oder durch schwaches Wachstum und eine permanent instabile Zahlungsbilanzposition geprägt sind. Mittels EFF sollen in einem umfassenden, längerfristigen Programm diese strukturellen Ungleichgewichte beseitigt werden; vgl. www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/20/56/Extended-Fund-Facility.

24 Die Standby Credit Facility (SCF) des IWF stellt Ländern mit niedrigem Einkommen Finanzhilfen zur Verfügung, mit denen kurzfristige Zahlungsbilanzdefizite finanziert werden können, vgl. www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/21/10/Standby-Credit-Facility.

25 European Commission: Ex-ante evaluation statement – SWD (2016) 30 final, Brüssel, 12.2.2016, unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0030&from=EN>.

26 Für detaillierte Ausführungen zu den Grenzen und potenziellen Effekten von ausländischen Direktinvestitionen auf Wachstum, Kapitalströme, Zahlungsbilanz und finanzielle Stabilität vgl. www.binzagr-institute.org/wp-content/uploads/2015/02/WP-104.pdf.

DIE INVESTITIONSVERHEISSUNG

Wie Weltbankdaten zeigen,²⁷ sind die Auslandsinvestitionen in der gesamten Region Nordafrika/Nahost seit der globalen Finanzkrise 2007/08 drastisch zurückgegangen. In Tunesien lagen diese – außer für 2006, als die staatliche Telefongesellschaft für ausländische Investoren geöffnet wurde – nie über 1,5 Milliarden TND im Jahr.

Diese Tendenz wird sich wahrscheinlich nicht umkehren. Die Weltbank erwartet laut ihrem Bericht «Global Economic Prospects: weak investment in uncertain times»²⁸ ebenfalls einen Investitionsrückgang, insbesondere als Folge des Brexits und der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten sowie der erwarteten Änderungen in der Wirtschaftspolitik der USA.²⁹

WORAUF SOLLTE SICH DIE POLITIK EINSTELLEN?

Angesichts der oben beschriebenen weiteren Verschlechterung der ökonomisch-sozialen Lage und einem möglichen Anwachsen der Handels- und Finanzungleichgewichte – entweder aus internen wirtschaftlichen oder politischen Gründen infolge einer verschlechterten Sicherheitslage oder aber aufgrund äußerer Faktoren – stehen die Regierungs- und Parlamentsinstitutionen wie auch die Finanzbehörden gewaltigen Herausforderungen gegenüber. Es ist offensichtlich, dass die gegenwärtige Situation auf Dauer untragbar ist, insbesondere dann, wenn sich in der Politik nichts ändert.

Es besteht dringender Bedarf an einheimischen, unabhängigen und umfassenden Analysen über die zu erwartenden Auswirkungen eines vertieften umfassenden Freihandelsabkommens (DCFTA) mit Tunesien, das von der EU angestrebt wird. Dabei geht es nicht nur um die Wirtschaft und um die Ablehnung jener gängigen Instrumentarien der allgemeinen, gewöhnlich angewandten Gleichgewichtstheorie, sondern um eine Analyse, die soziale und menschenrechtliche Aspekte bewusst einbezieht. Zum Beispiel sollte dieses Abkommen auch eine gegenseitig vorteilhafte Regelung im Bereich von Mobilität und Migration anstreben. Diese würde nicht nur den Regulierungsbedarf in punkto Migration am nördlichen Mittelmeerufer einschließen, sondern auch den anhaltenden Bedarf nach ausreichenden Devisenüberweisungen durch in Europa arbeitende Menschen aus Ländern des Südufers.

Im Bereich der Verwaltung von Devisenreserven sollten Maßnahmen gegen den Import unproduktiver oder gefährlicher Güter, die große Handelsdefizite verursachen, ergriffen werden. Die dafür notwendigen und international anerkannten Instrumentarien gibt es bereits im Rahmen der Welthandelsorganisation. Ferner geht es um strengere nationale Regeln wie die Verpflichtung zur Rückführung von im Ausland erzielten Gewinnen nach Tunesien.³⁰

Die Einsicht, dass eine Wiederbelebung des Wirtschaftswachstums und die Schaffung von Grundlagen für nachhaltige Entwicklung nicht durch eine Austeritätspolitik, die Regierung und Bevölkerung zum Zwecke der Sicherung des Schuldendienstes aufgezwungen wird, und eine stets fortschreitende Deregulierung der Wirtschaft zum Nutzen des Kapitals und dessen Investitionsverheißungen erreicht werden können, muss sich endlich durchsetzen.

Nachhaltige Entwicklung kann nur das Ergebnis der Erlangung wirtschaftlicher Unabhängigkeit und der Umsetzung einer selbstbestimmten Politik sein, die Abhängigkeiten in der Wirtschaft, bei Finanzen, im Energie- und Ernährungsbereich sowie in Bezug auf Technologien verringert. Insbesondere geht es um:

- Förderung der Landwirtschaft, um den größtmöglichen Selbstversorgungsgrad zu erreichen;
- Auf- bzw. Ausbau eines allgemeinen Gesundheitswesens;
- Schaffung einer fortschrittlichen Industriestruktur mit hoher Wertschöpfung, kreativen Arbeitsplätzen, hoher Klimafreundlichkeit auf der Basis von Open-Source-Technologien;
- Neuausrichtung von Steueranreizen auf Bereiche, die nicht importintensiv sind, die lokale Vorprodukte nutzen sowie auf vor Ort erzeugte Energie zu niedrigen finanziellen und ökologischen Kosten zurückgreifen.

27 Vgl. <http://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD?locations=ZO-TN>.

28 World Bank: Global Economic Prospects. Weak Investment in Uncertain Times, Januar 2017.

29 Im selben Bericht wird festgestellt, dass «auch ohne tatsächliche politische Veränderungen in den USA die wachsende Unsicherheit hinsichtlich möglicher politischer Entscheidungen bereits das ohnehin schwache weltweite Investitionsgeschehen weiter zurückwerfen könnte».

30 Vgl. Central Bank of Tunisia, www.bct.gov.tn/bct/siteprod/page.jsp?id=67&la=AN.

Eine selbstbestimmte Wirtschaftspolitik ist ohne eine souveräne Geldpolitik undenkbar. Letztere sollte ein Instrument sein (z. B. Möglichkeit des Staats zur Kreditaufnahme von der Zentralbank³¹), um wichtige nationale Ziele in den Feldern Energieversorgung, Infrastruktur und Sozialausgaben zu verfolgen. Das wäre ein finanzieller Anreiz der Regierung für Beschäftigung und für langfristig stabiles Wachstum.³²

Aber all diese Möglichkeiten stehen Tunesien nicht zur Verfügung, solange der Schuldendienst auf dem Land lastet. Ein Fünftel des Haushalts muss (in Devisen) im Jahr 2017 an ausländische Gläubiger gezahlt werden; dieses Geld würde dringend für Tunesiens eigene Entwicklung und vor allem für die Linderung der wirtschaftlich-sozialen Krise gebraucht. So liegen die Voraussetzungen für die Entwicklung Tunesiens auf der Hand: Entweder sind die Gläubiger bereit, wesentliche Teile der Auslandsschuld zu streichen und die Freihandelsabkommen (neu) zu verhandeln, sodass soziale und Menschenrechte Berücksichtigung finden. Oder sie werden Zehntausende TunesierInnen aufnehmen müssen, die Arbeit im Ausland suchen.

ABKÜRZUNGEN

BIP	Bruttoinlandsprodukt
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (Umfassendes und Vertieftes Freihandelsabkommen)
EEF	Extended Fund Facility (Erweiterte Finanzierungsfazilität des IWF)
EU	Europäische Union
EURODAD	European Network on Debt and Development (Europäisches Netzwerk zu Verschuldung und Entwicklung)
GVC	Global Value Chains (Globale Wertschöpfungsketten)
IWF	Internationaler Währungsfonds
LDC	Least Developed Countries (Länder mit der niedrigsten Wirtschaftsentwicklung)
ODA	Official Development Assistance (Offizielle Entwicklungshilfe)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OOF	Other Official Flows (andere offizielle Zahlungen, neben der ODA)
TND	Tunesischer Dinar

31 In Tunesien erlaubte das frühere Gesetz 58-1962 dem Staat die Kreditaufnahme von der Zentralbank. Das neue Gesetz 35-2016 – bekannt als Zentralbankunabhängigkeitsgesetz – unterbindet das. Dies war eine Bedingung für die Bewilligung des «reformbasierten» IWF-Darlehens, der erweiterten Finanzierungsfazilität (EFF), bewilligt für Tunesien im Mai 2016.

32 In den letzten Jahren ist eine Reihe von fortschrittlichen Theorien entstanden, die alternative Lösungen bieten, nicht nur marginale Veränderungen im neoliberalen System; z. B. im Bereich einer modernen Geldtheorie für Modelle eigenständiger Entwicklung, für mehr Beschäftigung und die Reduzierung von Abhängigkeit auf den Gebieten von Energie und Ernährung; vgl. dazu einige Vorschläge für Tunesien und Griechenland, unter: http://personal.denison.edu/~kabouf/Pub/Levy-May-2007-wp_499.pdf; www.binzagr-institute.org/wp-content/uploads/2015/08/PN-106.pdf.