

ANKE BUTSCHER/CLEMENS KRÜHLER

## Ein Fass ohne Boden

### Notizen aus Nicaragua (VI)

**D**er aktuelle nicaraguanische Staatshaushalt hat ein Volumen von 1,26 Milliarden US-Dollar. 65 bis 70 Prozent dieses Staatshaushalts werden nach Schätzungen nicaraguanischer Wissenschaftler aus externen Mitteln finanziert.<sup>1</sup> Die etwa 5,5 Millionen Einwohner bringen folglich knapp 80 US-Dollar pro Kopf und Jahr zur Finanzierung ihres Staates auf. Das geringe Finanzvolumen ist einer der Gründe für die Schwäche des nicaraguanischen Staates. Selbst wenn es in diesem Land Politiker gäbe, die gestalten, also Politik machen wollten – sie wären dazu infolge der Finanznot kaum in der Lage.

In den Städten sieht die Lage ähnlich aus. Der aktuelle Haushalt der zweitgrößten Stadt Leon etwa beträgt nach Angaben des Bürgermeisters Transito Téllez knapp 7,5 Millionen US-Dollar. Durch eigene Einnahmen (Steuern, Dienstleistungen und Zinsen) in Höhe von 2,5 Millionen US-Dollar kann die Stadt lediglich 33 Prozent der Ausgaben finanzieren. Die Zentralregierung in Managua überweist der Stadt Leon eine knappe halbe Million US-Dollar, bleiben rund 4,5 Millionen, die komplett aus externen Mitteln finanziert werden müssen. Diese Kalkulation bezieht sich nur auf die Leistungen der staatlichen Organe. Die umfangreichen Projektfinanzierungen durch NGOs sind unberücksichtigt. Darüber hinaus überweisen die circa eine Million im Ausland arbeitenden Nicaraguaner laut interamerikanischer Entwicklungsbank etwa 800 Millionen US-Dollar jährlich an ihre Familienangehörigen in Nicaragua. Diese Summe liegt über dem, was Nicaragua durch den Export nicaraguanischer Produkte erwirtschaftet und trägt zum Überleben breiter Bevölkerungsschichten bei.

Kurzum: Blicke der Geldfluss von außen schlagartig aus, wären zentrale und regionale Staatsorgane unmittelbar pleite. Zudem würden viele private Haushalte kaum überleben können. Aber noch wichtiger ist, dass dieser Geldfluss zu einer kreuzverbiegenden Abhängigkeit führt und das allgemeine Verlangen nach Alimentation ins Unermessliche steigert. Und Nicaragua ist ein Land, in dem sich ausländische Geldgeber – private, staatliche und internationale – nur so tummeln, ein

Vorgang übrigens, der die hiesige NGO-Szene wie Pilze aus dem Boden sprießen lässt. Die sandinistische FSLN unterscheidet sich mitnichten in der Jagd nach ausländischen Geldgebern, hier werden die Donationen lediglich mit quasi-revolutionärer Rhetorik veredelt, das Geldgeben mutiert zur »Solidarität«.

#### ► Alimentation versus Produktivität

Das Schielen nach Alimentation ist ein sicheres Zeichen mangelnden Selbstvertrauens. Wer nicht auf seine eigene Stärke setzt, liefert sich der Hilfe anderer aus. Die Kehrseite der Hilfe aber – auch wenn immer wieder die Floskel »Hilfe zur Selbsthilfe« bemüht wird – ist offensichtlich schwächelnde Arbeitsproduktivität, und beide scheinen direkt zu korrelieren. US-amerikanische Wissenschaftler haben die Entwicklung der Landwirtschaften Lateinamerikas von 1961 bis in die Neunzigerjahre untersucht und kommen – was Nicaragua angeht – zu Besorgnis erregenden Ergebnissen: Nicaragua gehört zu den Ländern, deren landwirtschaftliche Produktion schwach ist und trotz geringen Niveaus auch nicht wächst.<sup>2</sup> Hauptgrund ist der fehlende Einsatz technologischer Hilfsmittel. Die Effizienz der landwirtschaftlichen Arbeit ist sogar rückläufig. Fast jedes lateinamerikanische Land zeigt im relativen Vergleich mit den USA eine regressive Entwicklung, allen voran Honduras und eben Nicaragua. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit Nicaraguas sinkt, während Costa Rica oder Trinidad zeigen, dass auch kleine Länder durchaus ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern können. Desgleichen bildet Nicaragua in der Qualität des makroökonomischen Klimas das Schlusslicht Lateinamerikas, die Brauchbarkeit der öffentlichen Einrichtungen reicht gerade für den fünftletzten Platz. Angemerkt sei noch, dass diese Abwärtsentwicklung seit Jahrzehnten zu beobachten ist, ungebrochen und ungebremst von den höchst unterschiedlichen politischen Regimes dieses Untersuchungszeitraums, sei es die Somoza-Diktatur, die sandinistische Regierung oder die folgenden liberalen Herrschaften. Damit wird jeder ideologisch motivierte Hinweis auf periodenspezifische Entwicklungsunterschiede hinfällig.

#### ► Rückblick

Anfang der Neunzigerjahre war Nicaragua das Land mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung der Welt. Trotz verschiedener Erlasse bilateraler Geber betrug 2002 die Gesamtverschuldung 6,49 Milliarden US-Dollar. Mit 2,4 Milliarden stand Nicaragua bei multilateralen Gläubigern, mit 2,8 Milliarden bei bilateralen Gläubigern und mit 346 Millionen US-Dollar bei privaten Gläubigern in der Kreide. Einem Pro-Kopf-Einkommen von 400 US-Dollar stand 1999 eine Pro-Kopf-Verschuldung von 1366 US-Dollar gegenüber.

Mitte September 1999 nahmen der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank Nicaragua in den Kreis der Aspiranten für die erweiterte Schuldenerlass-Initiative für die hochverschuldeten armen Länder (HIPC) auf. Anfang 2004 entschieden die Weltbank und der IWF, dass Nicaragua 4,5 Milliarden US-Dollar, also 73 Prozent der externen Schulden des Landes, erlassen werden. Im Gegenzug verpflichtete sich die nicaraguanische Regierung zur Umsetzung einer mit dem IWF und der Weltbank abgestimmten Strategie zur Armutsbekämpfung.

Diese Strategie läuft fünf Jahre und ist mit einem zusätzlichen Finanzvolumen von rund 1150 Millionen US-Dollar ausgestattet. Ein nationaler Entwicklungsplan – Plan Nacional de Desarrollo (PND) – korrigiert und ergänzt seit September 2004 diese Strategie. Der IWF hat Nicaragua im Dezember 2005 weitere Schulden in Höhe von 133 Millionen erlassen; die Weltbank hat Ähnliches vor – Erlass von 694 Millionen. Durch den breiten Schuldenerlass konnte der Anteil am Staatshaushalt zur Deckung der externen Schulden von 48 (1990) auf 7,5 Prozent (2005) gesenkt werden. Somit stehen der nicaraguanischen Regierung erhebliche Mittel zur Verfügung, die sie zur Armutsreduzierung bereitstellen könnte, wie es das erklärte Ziel der HIPC-Initiative ist. Macht sie aber nicht, stattdessen werden die frei werdenden Mittel – mit Zustimmung des IWF – für Ausgleichszahlungen auf die interne Staatsverschuldung verwendet, 2005 zu 70 Prozent.<sup>3</sup> Im Klartext: Während die ausländischen Gläubiger die Schulden erlassen, tun das die inländischen keineswegs, der Schuldenerlass der ausländischen Geldgeber ist geradezu die praktische Voraussetzung, inländische Gläubiger auszuzahlen, sie sind die eigentlichen Gewinner der HIPC-Initiative – wer will das im Ernst als »Armutsbekämpfungsstrategie« ausgeben? Der Staat ist nicht nur schwach infolge seiner geringen finanziellen Ausstattung, er wird zudem rücksichtslos von einer kleinen parteiübergreifen-

den Schicht ausgeplündert. Nach vier Jahren »Armutsbekämpfungsstrategie« hat sich die Situation des größten Teils der Bevölkerung nicht verbessert, wichtige Faktoren wie die Einschulungsrate, die Analphabetenrate und die chronische Unter- und Fehlernährung zeigen eine Verschlechterung an. Frank Mena, Sprecher der Kommission »Good Governance« von CONPES<sup>1</sup> stellt in einem Interview fest: »Man braucht in einem Land wie Nicaragua nicht von Armutsbekämpfung zu reden, wenn es keinen definitiven Willen der Regierung oder eher der politischen Klasse zur Armutsbekämpfung gibt.«

### ► Ungerechtes und ineffizientes Steuersystem

Das geringe Steueraufkommen ist nicht nur der Armut des Landes geschuldet. Julio Francisco Báez schreibt in der Zeitschrift *envio*: »Das Problem ist nicht das Fehlen von Ressourcen, es besteht in der steuerlichen Ungleichheit und in der vom Staat legalisierten Plünderung.«<sup>5</sup> Báez führt dazu in seinem Aufsatz zwei Beispiele an:

– Die Einkommenssteuer in Nicaragua kennt keine Progression, der Steuersatz liegt einheitlich bei 30 Prozent und ist damit der höchste in Lateinamerika. Dennoch ist der Staatshaushalt chronisch defizitär, weil die Steuergesetzgebung gerade für Großverdiener zahlreiche legale Schlupflöcher vorsieht, Dividenden bis zu 6000 US-Dollar etwa sind steuerfrei. In der Realität werden lediglich zwei Prozent der Einkommenssteuereinnahmen von der reichen Bevölkerungsschicht aufgebracht.

– Der nicaraguanische Staat gewährte 2005 einzelnen großen Unternehmen rund 240 Millionen US-Dollar Steuerentlastungen. Dies macht vier Prozent des Bruttosozialprodukts des Landes aus und übertrifft die zusätzlichen Ausgleichszahlungen der internationalen Geber zum jährlichen Haushaltsdefizit. Die Tourismusbranche ist davon besonders begünstigt. Für jeden investierten Dollar erhält der Investor 63 Cent Steuererleichterung, dazu großzügige Verlustausgleiche bis hin zur Einbehaltung der Mehrwertsteuer. Das ist ganz im Sinne großer Hotelbesitzer wie Daniel Ortega, nebenberuflich noch Parteivorsitzender der FSLN. Mittlerweile bereiten diese von zwei Gesetzen abgesicherten Begünstigungen dem Rechnungshof Kopfzerbrechen, da mit einem jährlichen Verlust von 40 Millionen US-Dollar gerechnet wird.

Julio Francisco Báez bekräftigt in seinem Artikel, »dass weltweit kein vergleichbares Beispiel von staatlich legalisierter Plünderung von öffentlichen Mitteln existiert«. Er kommt



Der Rio Chiquito, einmal Grund für die Ansiedlung »Leon«, ist mittlerweile derart verseucht, dass er, sobald er Leon verlässt und sich auf den Weg in den Pazifik macht, eine einzige Kloake ist. Die Schaumbildung rührt von Lederfabriken, die ihre Abwässer ungeklärt in den Fluss kippen. Der Fluss muss aber auch die Abwässer vieler (nicht aller) Haushalte schlucken. Die Produkte der Bauern, die am Rand des Flusses siedeln und anbauen, sind kontaminiert. – Leon kann seine öffentlichen Aufgaben nicht wahrnehmen, weil die kommunalen Finanzen unendlich knapp sind. – Foto: Autoren.

zu dem Schluss, dass »die nicaraguanische Bevölkerung sich aus ihrer vererbten Rolle als Bittsteller für internationale Hilfe und von der Ungerechtigkeit durch eine kleine Minderheit im Land befreien sollte«.

### ► Blick hinter die Kulissen

»Hier in Nicaragua haben zwei Parteien und einige große Familien das Sagen, die spielen sich die Bälle zu, plündern das Land aus, schreiben sich Gesetze zupass und wenn du nicht dazu gehörst, hältst du lieber den Mund«, schildert uns Señor Civo Bonilla vom Finanzministerium die Lage.

Auch die von Präsident Bolaños zu Beginn seines Amtsantritts 2001 groß angekündigte Antikorruptionskampagne – mittlerweile verschämt zur »Förderung der Transparenz und Ethik« mutiert – hat daran nicht viel geändert. Diese von der internationalen Gemeinschaft begrüßte und finanzierte Kampagne hat in den letzten drei Jahren einige Gesetze befördert und Kontrollinstanzen gestärkt, die klientelistische und korrupte Strukturen aufbrechen sollten, um endlich Nicaraguas wirtschaftliche und soziale Entwicklung voranzubringen. Aber was helfen Gesetze, wenn die Judikative selbst durch Parteien hochgradig instrumentalisiert ist und eine Regierung an ihrer eigenen Inkonsequenz scheitert? So bringt es Luz Marina García – Koordinatorin des Programms »Transparenz« von US-AID – auf den Punkt: »Ich denke, dass es ein absoluter Zynismus ist, in Nicaragua von Korruptionsbekämpfung zu reden. Solange die Re-

gierung nicht wirklich Ernst macht mit diesem Thema, solange wichtige Kontrollgremien wie der Oberste Gerichtshof, der Rechnungshof oder die Bundesanwaltschaft parteipolitisch geprägt sind und je nach Interesse der jeweiligen Partei einzelne Fälle aufgedeckt oder verwischt werden, wird sich nichts ändern. Es gibt so gut wie keine Transparenz.«

Zweck der Korruption ist vielfach die Bereicherung an öffentlichen Haushalten sowie deren Plünderung, sie ist ein weiterer Grund für die Schwäche und Finanznot des nicaraguanischen Staates. Nach der Entschuldung steht Nicaragua vor der erneuten Verschuldung. ◀

1 Exakt lässt sich das nicht ermitteln, weil viele ausländische Donationen oder Kredite in dem offiziellen Haushaltsplan nicht ausgewiesen sind, sie sind in inoffiziellen Schattenhaushalten versteckt.

2 Trueblood, M.A., U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service; Coggins, J., University of Minnesota; Hopenhayn, H.A., University of California; dokumentiert in: www.ebsco.com

3 Die interne Verschuldung ist stark umstritten. Sie setzt sich hauptsächlich aus Kompensationszahlungen aus Enteignungen in den Achtzigerjahren und aus Entschädigungsleistungen aus dem skandalösen Zusammenbruch von vier Banken 2001 zusammen. Damals hatte die Regierung die Rückzahlung der Einlagen garantiert. Auf ca. 320 Mio. US-Dollar beläuft sich die den Bankenzusammenbrüchen allein 2001 zurechenbare interne Staatsverschuldung. Die Coordinadora Civil, ein Zusammenschluss von über 100 NGOs, bezeichnet die gesamte Abwicklung der Bankenzusammenbrüche als »den größten Betrug in der Geschichte Nicaraguas«. Wichtige Details wurden in den letzten Monaten von Journalisten und unabhängigen Wirtschaftswissenschaftlern öffentlich gemacht. Mutmaßungen und Anschuldigungen wegen Betrugs und Korruption bei dem Bankenzusammenbruch werden gegen einige gegenwärtige und ehemalige Regierungsmitglieder erhoben. Unter ihnen befinden sich der ehemalige Finanzminister und jetzige Präsidentschaftskandidat der ALN-PC, Eduardo Montealegre, sowie der ehemalige Chef der Zentralbank und derzeitige Finanzminister Mario Flores.

4 CONPES: Consejo Nacional de Planificación Económica Social, Zusammenschluss von staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen.

5 *envio*, März 2006, S.17 ff.