
Wie Mozambique die Krise der Banco Austral meisterte

Richard Gerster*

Der Hiobsbotschaften aus dem Finanzsektor waren viele. Heute ist die Rettung einer Bank durch den Staat fast zur Routine geworden. 2001/02 hatte sich Mozambique mit dem Zusammenbruch seiner drittgrössten Privatbank konfrontiert gesehen, allerdings aus anderen Gründen als heute hinter der globalen Finanzkrise stehen. In der Folge meisterte die Regierung die Krise souverän. Die Unterstützung aus dem Ausland, auch der Schweiz, spielte dabei eine prägende Rolle. Die Verantwortlichen für das Debakel sind allerdings bis heute nicht zur Rechenschaft gezogen worden – so wie bei der aktuellen globalen Finanzkrise niemand Verantwortung übernimmt. Ein Lehrstück zu den Möglichkeiten und Grenzen der Budgethilfe mit Aktualitätswert.



Die schwere Krise der Banco Austral bewirkte eine Verbesserung der Bankenaufsicht in Mozambique.

Krisenmanagement

Die Staatsbank BPD war 1997 unter dem Druck des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank privatisiert und in Banco Austral umbenannt worden. Die Bank begann, nun im Eigentum eines privaten Konsortiums aus Mozambique und Malaysia, bedenkenlos Kredite zu vergeben, auch an hoch gestellte Politiker. Die Banco Austral wurde als Selbstbedienungsladen geplündert und stand vor dem Ruin. Darlehen in der Grössenordnung von

300 Millionen US Dollar galten als zweifelhaft. Noch eine zweite Bank wurde zahlungsunfähig. Die Bankenkrise gefährdete die Einlagen zahlloser Kleinsparer, welche der Banco Austral ihr Geld anvertraut hatten. Gleichzeitig fürchteten prominente Profiteure und Politiker um ihren Ruf. Die Regierung sah einen Ansturm der Einleger voraus und betrachtete das noch fragile Bankensystem von Mozambique als gefährdet. Angesichts dieses Dilemmas wollte die Regierung mit einer ausserordentlichen Finanzspritze die gefährdeten Banken retten – so wie der Bund seinerzeit bei der Wiedergeburt der SWISS und der Rettung der UBS mithalf. Die erforderliche Rekapitalisierung der Banco Austral wurde auf 150 Millionen Dollar geschätzt.

Die internationalen Entwicklungshilfe-Geber standen unter Schock. Seit einigen Jahren finanzierte eine Gruppe von Ländern, darunter die Schweiz, das Staatsbudget von Mozambique direkt mit, in der Erwartung, dass Mozambique das Geld im Sinne der Steuerzahlenden – nämlich zur Armutsbekämpfung – einsetzt. Die Bankenkrise machte das Gefahrenpotential schlagartig deutlich. Die Auszahlungen der Budgethilfe wurden sofort suspendiert. Verschiedene Geber drohten, die Budgetbeiträge überhaupt zu streichen, sollte die Regierung die Banken refinanzieren. Die Regierung befand sich in ernsthaften Schwierigkeiten. Es kam zu offenen, aber harten Verhandlungen mit der Bank von Mozambique, dem Finanzministerium, bis hin zum Premierminister. Unter namhafter Mitwirkung der Schweiz erzielte man schliesslich 2001/02 eine beide Seiten befriedigende und produktive Einigung. Das im Rückblick erfolgreiche Massnahmenpaket verhütete grösseren Schaden und ebnete Verbesserungen den Weg. Kein anderes Instrument der internationalen Zusammenarbeit hätte vergleichbare Verhandlungen erlaubt.



Moderation im Lokalradio Xinavane – Medien spielen bei Krisen eine wichtige Rolle.

Die Antwort der Regierung

Die Bewältigung der Bankenkrise durch die Regierung erfolgte „schnell und solide“ – so eine Beobachterstimme – und zwar auf drei Ebenen:

- Kurzfristig wurde die Banco Austral vom Staat übernommen und saniert. Ein Inventar der ausstehenden Kredite wurde aufgenommen, die Liste mit Namen in den Medien publiziert, und Zinsen und Rückzahlungen nach Möglichkeit eingetrieben. Um die Kosten der Sanierung für das Staatsbudget zu verringern, wurden „Treasury Bonds“ ausgegeben. So belastete schliesslich nur deren Verzinsung das Staatsbudget, mit viel geringeren Kosten als ursprünglich befürchtet.
- In einer mittelfristig ausgelegten Strategie skizzierte die Regierung ihren Rückzug aus der sanierten Banco Austral. Sie wurde 2004 an die ABSA-Gruppe aus Südafrika verkauft. Der Käufer verpflichtete sich, die ausstehenden Bankkredite weiterhin einzutreiben. Einen Teil der Eintreibungspflichten übernahm die Regierung und erstattet darüber in ihren Berichten zur Umsetzung des Budgets Parlament und Öffentlichkeit Bericht.

2007 wurde die ABSA-Gruppe durch die britische Barclays-Bank übernommen.

- Als Langfristmassnahme überprüfte und verstärkte Mozambique die Bankenaufsicht und insbesondere die Rolle der Zentralbank. Die Spielregeln wurden internationalen Standards angepasst und weitere Reformen im Finanzsektor in Angriff genommen, um solchen Krisen künftig vorzubeugen. Diese haben nun auch die Belastungsprobe der globalen Finanzkrise 2008 überstanden.

Nach der Jahreskonferenz zur Budgethilfe im April 2002 warteten die Geber noch weitere Monate ab, bis sie Gewissheit hatten, dass die Regierung die vereinbarten Massnahmen wirklich umsetzte. Im Juni 2002 röntgte der IWF die Volkswirtschaft. Seine beruhigenden Aussagen veranlassten die Geber, ihre Zahlungen wieder aufzunehmen. Gleichzeitig wurden verschiedene, von der Regierung angekündigte Reformen in den Katalog der Leistungskriterien aufgenommen. Die Auszahlung der Budgethilfe hängt von der Erfüllung dieser vereinbarten Reformen ab. Im Vergleich dazu hat sich die Schweiz bei der Rettung der UBS 2008 viel weniger Mitsprache ausbedungen. In Mozambique verknüpfte die

Schweiz überdies einen Teil ihrer Budgethilfe direkt mit dem Ausbau der Bankenaufsicht. So blieb der Fall „Banco Austral“ und seine Folgen über Jahre ein Diskussionspunkt auf der Agenda zwischen Regierung und Gebern.

Kostenminimierung für das Staatsbudget, Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit und vorbeugende Massnahmen waren Kernanliegen auf der Seite der internationalen Geber gewesen. Angesichts der Stärkung der Bankenaufsicht und des Finanzsektors insgesamt hat die Krise präventive Langzeitwirkungen. Bei der Budgethilfe geht es nicht nur darum sicherzustellen, dass keine Hilfsgelder zweckentfremdet werden. Die Chancen liegen vielmehr in systemischen Verbesserungen, so dass die öffentlichen Finanzen insgesamt mit Umsicht verwaltet werden.

Störende Straflosigkeit

Weniger erfolgreich ist die strafrechtliche Aufarbeitung der Bankenkrise. Die Geber verlangten eine unabhängige Untersuchung, ob in strafrechtlicher Hinsicht Gesetze verletzt worden sind, und falls nötig die entsprechenden Anklagen. Schweden machte von dieser Untersuchung einen Teil



Am Monatsende bilden sich Warteschlangen vor den Banken, um den Lohn abzuholen.

seiner Budgethilfe abhängig. Auf diesen massiven Druck gab die Regierung eine entsprechende Untersuchung bei einer Firma aus Südafrika in Auftrag. Der Bericht wurde abgeliefert, blieb aber unter Verschluss. Die Regierung leitete ihn an die Justiz weiter. Aufgrund der Gewaltentrennung zwischen Regierung und Justiz kann die Prüfung einer Anklage nicht als Leistungskriterium zwischen Gebern und Regierung vereinbart werden. Von der Dialogagenda ist das Thema zwar nicht verschwunden. „Doch ist bestürzend, dass gegen die für den Ruin der Banco Austral Verantwortlichen, welche im innersten



Die etablierten Banken erreichen Kleinbetriebe in entlegenen Dörfern (noch) nicht.

Machtzirkel der damaligen Führung anzusiedeln sind, bis heute keine Anklage erhoben worden ist“, sagt ein Gebervertreter.

Die Sanierung der Banco Austral war von der Zentralbank Mozambiques ihrem Leiter der Bankenaufsicht, Antonio Siba-Siba Macuacua, übertragen worden. Er zahlte dafür am 11. August 2001 mit dem Leben: Am Tag vor der Publikation der Liste aller Schuldner wurde er ermordet. Andere führten seine Aufgabe zu Ende und sanierten die Banco Austral. Die wenig wirksame Verfolgung der Gewalttat blieb über Jahre in den Schlagzeilen, nicht zuletzt, weil Verstrickungen prominenter Persönlichkeiten vermutet wurden. Die Witwe von Siba-Siba appellierte im April 2008 mit einem grossen Zeitungsinserat an die Regierung und die Geber, nicht nur die ausstehenden Darlehen einzutreiben, sondern auch die Mörder zur Rechenschaft zu ziehen. Im Dezember 2008 verhaftete die Polizei von Mozambique endlich einen ehemaligen Manager der Banco Austral mit zwei Sicherheitsleuten. Sie sind nun des Mordes an Antonio Siba-Siba Macuacua angeklagt.



Der Bausektor ist auf funktionsfähige Banken angewiesen.

* Der Autor, Dr. Richard Gerster, ist Wirtschaftswissenschaftler und arbeitet als selbständiger Berater und Publizist (www.gersterconsulting.ch). Dieser Artikel ist Teil einer Serie, welche vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) in Auftrag gegeben wurde, um die Budgethilfe aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten. Sie geben die persönliche Meinung des Verfassers wieder.