

# Entschuldung ist wichtig, Schuldentragfähigkeit ausschlaggebend

VON PETER LANZET<sup>1</sup>

Mit der Entschuldungsinitiative der G8-Staaten im schottischen Gleneagles hat die Entschuldungsbewegung ein Etappenziel erreicht. Über die zum Teil substantiellen Erlasse können sich einige der ärmsten und hoch verschuldeten Länder freuen. Doch hat die G8 den Anspruch von HIPC-II (hoch verschuldete, arme Länder) aufgegeben, ein tragfähiges Schuldeniveau zu finanzieren und ein Insolvenzverfahren für Staaten einzuleiten. Größte Nutznießer dieser Entschuldungsrunde werden Weltbank, Internationaler Währungsfonds (IWF) und Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB) sein. Der Kreislauf der Überschuldung wurde aber nicht unterbrochen, die nächste Entschuldungsrunde kommt bestimmt.

Der britische Premierminister Blair und US-Präsident Bush präsentierten einen gemeinsamen Vorschlag. Er enthält den Erlass von IWF-Schulden und die Dollar-für-Dollar Anrechnung des Schuldenerlasses auf die konzessionären Kredite sowie Zuschüsse von der *International Development Association* (IDA) der Weltbank. Ein gemeinsamer Vorschlag der japanischen, französischen und deutschen Regierungen, die Schuldentragfähigkeit zum obersten Prinzip zu erheben, wurde nicht diskutiert. Der G8-Vorschlag bezieht sich auf die bisherige HIPC-Länderliste. Doch diese kann nur als willkürlich bezeichnet werden. Der Ausschluss von Ländern wie Kenia, Nigeria, Haiti, Angola, Indonesien oder Kirgisien ist weder von den Armuts- noch von den Verschuldungsindikatoren her zu rechtfertigen.<sup>2</sup> Länder, deren Entschuldung für die Gläubiger zu viel gekostet hätte (Indonesien, Nigeria) oder Länder, bei denen die Ersparnisse aus den Schuldenerlassen sicherlich nicht für Sozial-

und Entwicklungsaufgaben aufgewendet worden wären, wurden stillschweigend ausgeschlossen.

## Schuldentragfähigkeit kein Thema mehr

Da es sich um die gleiche Länderliste handelt wie bei HIPC-I und II, kann die neue Entschuldungsinitiative auch als HIPC-III bezeichnet werden. 42 Ländern sicherte HIPC-I im Jahr 1996 einen 60-prozentigen Erlass der bilateralen Schulden zu, wenn sie zuvor sechs Jahre lang die makroökonomischen Bedingungen des IWF erfüllt haben. HIPC-II eröffnete 1999 für die gleichen Länder dann die Möglichkeit, einen Schuldenerlass von 90 Prozent zu einem früheren Zeitpunkt zu erhalten. Nötig hierfür war lediglich eine Bescheinigung des IWF, dass die Konditionalitäten erfüllt sind. Bei vielen Gläubigern, darunter auch Deutschland, konnten vollständige Schuldenerlasse realisiert werden. Bei der Kölner HIPC-II Initiative wurde die Zielsetzung der G8, die Länder bis auf ein tragfähiges Schuldeniveau zu entschulden, als ein innovatives Element begrüßt. Die Schulden sollten nicht mehr als 150 Prozent der Exporteinnahmen des Landes betragen.<sup>3</sup>

Aber die HIPC-Länder waren nicht nur bei den Gläubigerländern, sondern auch bei der Weltbank, dem IWF oder anderen multilateralen Entwicklungsbanken, wie der Afrikanischen oder der Mittelamerikanischen Entwicklungsbank, hoch verschuldet. Um die Schulden auf 150 Prozent ihrer Exporteinnahmen zu reduzieren, mussten auch multilaterale Schulden erlassen werden. Um dies zu erreichen, vereinbarten die G8-Staaten,

den multilateralen Institutionen Rückzahlungsausfälle zu ersetzen. Diese Ersatzzahlungen („*topping up*“) sind bei den Geberregierungen jedoch sehr unbeliebt, weil dafür frische Haushaltsmittel aufgewendet werden müssen. Bei Äthiopien, dem Niger und anderen HIPC-Ländern kamen diese „*topping-up*“-Zahlungen die Geber sehr teuer zu stehen, weil die überoptimistischen Schätzungen der Weltbank für die zu erwartenden Exporteinnahmen dieser Länder nicht erfüllt wurden. Hier liegt der tiefere Grund für die Abkehr der G8 vom Ziel der Schuldentragfähigkeit bei der HIPC-III-Entschuldungsinitiative.

Die wichtigsten Ergebnisse von HIPC-II: Seit 2000 haben sich 27 Länder für das Programm „qualifiziert“, also die Zugangsbedingungen zu oder die Auflagen ihrer Kreditvereinbarungen mit dem IWF erfüllt (siehe Tabelle A).

Die Entschuldung hat für die 27 Länder messbare Ergebnisse erbracht: Einzelne Regierungen haben ihren durchschnittlichen Schuldendienst von etwa 25 Prozent ihrer Staatseinnahmen auf 15 Prozent reduziert. Die Weltbank stellt fest, dass sich die Ausgaben für die Armutsbekämpfung in diesen Ländern nahezu verdoppelt haben: Tansania hat die Einsparungen für den Schuldendienst von circa 80 Millionen US-Dollar für die Verbesserung der Grundbildung eingesetzt und die Grundschulgebühren abgeschafft. Jetzt gehen 1,6 Millionen Kinder mehr zur Schule. Auch Uganda nutzte den Hauptteil seiner Schuldendienstesparnisse für die universelle Grundbildung. Die Schülerzahlen haben sich mehr als verdoppelt. Heute besuchen 94 Prozent der Kinder die Schule, was als wichtiger Beitrag angesehen wird, die HIV-Infektionsrate in Uganda zu senken.<sup>4</sup>

1 Peter Lanzet ist entwicklungspolitischer Referent der Inlandsabteilung beim Evangelischen Entwicklungsdienst (EED)

2 UNCTAD: *Debt sustainability: Oasis or Mirage*, September 2004

3 Alternativ konnten auch 250 Prozent Schulden im Verhältnis zu den Exporteinnahmen angenommen werden wenn es sich um Volkswirtschaften handelt, bei denen der Export mehr als 30 Prozent zum Bruttonationaleinkommen (BNE) beiträgt; respektive die Staatseinnahmen mehr als 15 Prozent des BNE ausmachen. (Fortsetzung der HIPC-I Kriterien).

4 <http://www.data.org/archives/DATADebtAnalysis5-23-04.pdf>

**Tabelle A: Der Stand der Entschuldung im August 2005**

18 Länder haben die Auflagen erfüllt (Completion Point)		Neun Länder haben die Zugangsbedingungen erfüllt (Decision Point)	Elf Länder, die noch bis Herbst 2006* die Chance haben, zugelassen zu werden (Pre-Decision Point)	
Äthiopien	Mauretanien	DR Kongo	Burundi	Republik Kongo
Benin	Mozambik	Gambia	Elfenbeinküste	Somalia
Bolivien	Nicaragua	Guinea	Komoren	Sudan
Burkina Faso	Niger	Guinea-Bissau	Laos	Togo
Ghana	Ruanda	Kamerun	Liberia	Zentralafrikanische Republik
Guyana	Sambia	Malawi	Myanmar	
Honduras	Senegal	Sao-Tome u. Príncipe		
Madagaskar	Tansania	Sierra Leone		
Mali	Uganda	Tschad		

\* Im Herbst 2006 kommt die sog. „sunset“ Klausel zum Zuge: Der Vorhang für weitere Entschuldungsmaßnahmen fällt. Dieser Zeitpunkt ist allerdings bereits drei mal verschoben worden. Die HIPC- Entwicklungsländer fordern unter anderem die völlige Aufhebung dieses Endzeitpunktes für die Zulassung zur Entschuldung.

### Die Bedeutung eines Schulden-tragfähigkeitsvorbehalts

Es wurde aber auch deutlich, dass die Entschuldungen nicht ausreichten, denn gerade die Vorzeige-HIPC-Länder Uganda und Bolivien haben sich nach der Entschuldung wieder neu verschuldet. Hauptsächlich waren dafür die Verschlechterung der Preise für Exportprodukte verantwortlich. Diesen „exogenen Schocks“ waren Äthiopien, Uganda und Tansania durch den Verfall der Kaffeepreise, Mali und Burkina Faso durch den Preisverfall für Baumwolle ausgesetzt. Nur Tansania konnte diesen dramatischen Rückgang seiner Einnahmen gut verkraften, weil sich der Preis für Gold – und die entsprechenden Exporterlöse – deutlich erhöhte.<sup>5</sup> Schon 2004 hatten acht der 18 HIPC- Länder (Benin, Bolivien, Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Mosambik, Tansania, Uganda), die bereits entschuldet waren, wieder neue Kredite aufgenommen – und zwar über die Schulden-tragfähigkeitsgrenze der Weltbank hinaus. Gleichzeitig warten neun Länder auf die Entschuldung. Sie hatten nationale Strategie-papiere zur Minderung der Armut (PRSPs) ausgearbeitet und mit dem IWF ein Kreditprogramm vereinbart. Wenn sie sich aber wie Honduras während der Wartezeit

weigerten, zum Beispiel die Erhöhung der Lehrergehälter wieder zurückzunehmen oder wie Sambia, die staatlichen Kupferminen zu privatisieren, versagte ihnen der IWF die Bestätigung, dass sie die IWF-Konditionen erfüllen.

Nach vielfältiger Kritik, vor allem durch Nichtregierungsorganisationen, sahen Weltbank und IWF sowie bilaterale Gläubigerländer ein, dass die bisherigen Entschuldungsinitiativen zu kurz greifen, um die Sozialhaushalte der Länder nachhaltig zu entlasten und die Millenniums-Entwicklungsziele zu erreichen. So gibt in Sambia der Staat weiterhin mehr für den Schuldendienst aus als für die Bildung.<sup>6</sup> Insgesamt zahlten 2002 die Niedrigeinkommensländer 39 Milliarden US-Dollar an Schuldendiensten, davon 13,1 Milliarden an die multilateralen Finanzinstitutionen.<sup>7</sup>

### Gleneagles: Gewinner sind die Banken

Statt nun aber einen beherzten Schritt in Richtung Schulden-tragfähigkeit zu unternehmen und damit eine Mitverantwortung für die Beibehaltung tragfähiger Finanzsituationen in den Entwicklungsländern zu akzeptieren, wähl-

ten die G8 in Gleneagles lieber den Weg, nun auf die Forderungen der multilateralen Finanzinstitutionen gegenüber den HIPC- Ländern zu verzichten. Aber die Notwendigkeit einer weiteren Entschuldungsrunde wird sie bald einholen.

Der jetzige Vorschlag sieht den vollständigen Verzicht auf die Rückzahlung von Forderungen der Weltbank, des IWF und der AfDB gegenüber den 38 HIPC- Ländern in Höhe von nominal 56 Milliarden US-Dollar vor. Es wird davon ausgegangen, dass maximal 27 Länder die Erlasse in Anspruch nehmen können. Für die 18 Länder, die die IWF-Forderungen (*completion point*) erfüllt haben, bedeutet das den Verzicht auf nominal 40 Milliarden US-Dollar.<sup>8</sup> Der heutige Barwert der Abschreibung beträgt 17 Milliarden US-Dollar.<sup>9</sup> Große Zahlen? Der Beitrag der Bundesregierung zu den Ersatzleistungen an die multilateralen Finanzinstitutionen beträgt nach Auskunft des Bundesfinanzministeriums rund 75 Millionen Euro. Wenn es nach dem Finanzministerium geht, werden diese dem Entwicklungs-etat angerechnet.

Das große Problem ist, dass die Entschuldung gegen Zuschüsse und günsti-

8 <http://www.data.org/archives/DATADebtAnalysis5-23-04.pdf>

9 Eurodad: *Devilish Details, Implications of the G7 Debt deal*; Eurodad NGO Debt Briefing, Juni 2005

5 EU-Kommission: *Beyond the HIPC-Initiative*, März 2004

6 Action Aid, CAFOD, Oxfam: *Do the Deal, Joint NGO- Briefing Paper*, Feb. 2005

7 *Global Development Finance*, 2004

gen Kredite der IDA aufgerechnet wird. Wenn ein Land gegenwärtig 100 Millionen US-Dollar Schuldendienst an IWF, Weltbank und die AfDB zahlt, so entfallen diese künftig. Aber die Weltbank zieht die nicht erhaltenen Schuldendienstzahlungen von den Zuschüssen und Krediten ab, die sie den entsprechenden Ländern im Rahmen ihrer konzessionären Hilfen zuteilt. Die Geberländer ersetzen den drei multilateralen Finanzinstitutionen die 100 Millionen US-Dollar. Dadurch sind sie die großen Gewinner dieser Entschuldungsrunde. Sie erhalten „Dollar-für-Dollar“ Rückzahlungen für teilweise 40 Jahre alte Schulden, die sie unter Umständen niemals wieder bekommen hätten.

### Wie geht es weiter?

Die HIPC-Länder sollen künftig hauptsächlich Zuschüsse erhalten, damit der Grad ihrer Verschuldung nach den Erlassen nicht direkt wieder ansteigt. Die Zuschüsse und Kredite der IDA werden aber neuerdings an ein System von Auflagen und Kriterien gebunden, zu denen insbesondere ein Länderbewertungsrahmen (*Country Policy and Institutional Assessment* – CPIA) gehört. Dieser legt uniforme, quantifizierbare Kriterien an die Schuldnerländer an. Zu 60 Prozent fließt die Regierungsführung eines Landes in die Bewertung ein.

Fallen die Schuldenstress- und CPIA-Indikatoren besonders gut aus, kann einem Land durchaus auch eine wesentlich höhere Marge der Neuverschuldung zugebilligt werden als nach den bisher geltenden Schuldentragfähigkeitskriterien. Weltbank und IWF behaupten, ihre Rahmenkriterien seien besonders länderspezifisch. Aber die CPIA-Indikatoren sind ein Passepartout, mit denselben Kriterien für alle Länder, die eben gerade Länderbesonderheiten nicht ausreichend reflektieren. Insbesondere die exogenen Schocks werden dem Land als Politik-

versagen zur Last gelegt. Die Weltbank macht sich mit dieser – nur für Staaten mit niedrigem Nationaleinkommen geltenden Bewertung – gleichzeitig zum Kläger und Richter des Verfahrens.

Für die entschuldeten HIPC-Länder wird es künftig bei der Zuschuss- und Kreditvergabe der IDA darauf ankommen, ob sie in diesem Bewertungsrahmen genügend Punkte sammeln können. Falls nicht, werden neue IDA-Mittel dann nicht oder nur gegen Knebelverträge zu erhalten sein. Diese Politik wird die Länder in die Arme von regionalen Bankenzusammenschlüssen treiben, die ihnen gegen hohe, marktübliche Zinsen neue Kredite einräumen werden. Dies wird ihren Schuldendienst mittelfristig wieder erhöhen.

Die Gleneagles-Entschuldung hat einer kleinen Gruppe von hoch verschuldeten Ländern den lang ersehnten Spielraum in ihren Haushalten gegeben, um wesentlich mehr für die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele zu tun, als es bisher möglich war. Doch britische Entschuldungsorganisationen gehen davon aus, dass nicht nur 18 beziehungsweise 27 Länder diesen Bedarf haben, sondern mindestens 62 Staaten. Es ist davon auszugehen, dass das Verschuldungsniveau der nun teilweise entschuldeten HIPC-III Länder bald wieder über der als tragfähig angesehenen Marge liegen wird. Preisschwankungen auf den Weltmärkten, Dürren, Überschwemmungen oder interne Konflikte werden kurz- oder mittelfristig dazu führen. Ferner gibt es über 40 überschuldete Länder, die aufgrund der Kriterienwillkür der HIPC-Initiative nicht in den Genuss von Erlassen gekommen sind. Die Gleneagles-Entschuldung ist daher als ein karitativer Akt der G8-Staaten zu bewerten. Aber sie haben es versäumt, eine Lösung für das strukturelle Problem der Verschuldung zu entwickeln. Was wirklich Not tut, ist die Sicherung der Schuldentragfähigkeit der Entwicklungsländer.

### Schuldentragfähigkeit verwirklichen

Die weltweite Entschuldungsbewegung kritisiert das beschriebene Kriterium für Schuldentragfähigkeit von 150 Prozent der Exporteinnahmen als zu rigide. Exporte sind zu abhängig von Preisschwankungen des Weltmarkts. Und Kofi Annan, Generalsekretär der Vereinten Nationen, nimmt in seinem Bericht zur Reform der Vereinten Nationen *„In Larger Freedom“* überraschend deutlich Stellung zu dem Problem der Schuldentragfähigkeit: „Um bei der Entschuldung voran zu kommen“, schreibt er, „sollten wir Schuldentragfähigkeit als das Niveau von Verschuldung definieren, das es einem Land erlaubt, die Millenniums-Entwicklungsziele zu erreichen, ohne sich über Gebühr zu verschulden“.<sup>10</sup>

Eine vom jeweiligen Entwicklungsland selbst entwickelte Definition von Schuldentragfähigkeit, deren Ergebnis von Weltbank und IWF akzeptiert und von den Geberländern mit finanziert wird, muss das Ziel einer schrittweisen Lösung der strukturellen Verschuldungsproblematik der Entwicklungsländer sein. Dies wäre zudem ein zentraler Schritt für die Einführung eines „Fairen und Transparenten Schiedsverfahrens“ bei Insolvenz von Staaten. Damit könnte die internationale Finanzarchitektur stabilisiert werden und die Lösung des strukturellen Problems der faktischen Staatsinsolvenz eingeleitet werden. Der Bundestag forderte die Bundesregierung bereits mit seiner Resolution vom 15. März 2002 auf, sich für die Realisierung eines solchen Verfahrens einzusetzen. Einmal mehr konnten sich aber die G8-Staaten auf diesen essentiellen Beitrag zur Armutsminderung wieder nicht einigen.

<sup>10</sup> <http://www.un.org/largerfreedom>