

Nunnenkamp, Peter; Wahl, Peter; Wollenzien, Thomas

Article

Was bringt das Entschuldungsprogramm für hochverschuldete arme Länder?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Nunnenkamp, Peter; Wahl, Peter; Wollenzien, Thomas (2001) : Was bringt das Entschuldungsprogramm für hochverschuldete arme Länder?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 54, Iss. 01, pp. 6-14

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163573>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Was bringt das Entschuldungsprogramm für hochverschuldete arme Länder?

6

1999 wurde die so genannte HIPC-Initiative zugunsten der ärmsten Länder (Heavily Indebted Poor Countries), von der Weltbank und dem IWF 1996 ins Leben gerufen, erheblich erweitert. Gegenwärtig sind 22 Länder in dieses Programm einbezogen. Kann die Entschuldung eine nachhaltige Entlastung für diese Länder bewirken?



Peter Nunnenkamp*

Der Erfolg steht in den Sternen

Es ist leicht zu beklagen, dass es an einer internationalen Insolvenzordnung fehlt. Schwieriger zu entscheiden ist, ob diese »Leerstelle« der gegenwärtigen Finanzarchitektur besetzt werden könnte, ohne größere Alternativkosten zu verursachen. Die Schuldenentlastungsinitiative für *Highly Indebted Poor Countries* (HIPC-Initiative) verspricht, dieses institutionelle Defizit zumindest partiell auszugleichen. Die Initiative zielt darauf ab, die Bekämpfung der Armut ins Zentrum der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und der nationalen Entwicklungsprogramme zu stellen. Durch Schuldenstreichung soll die Auslandsverschuldung der HIPCs auf ein tragfähiges Ausmaß reduziert werden, wenn diese Länder ihrerseits erfolgversprechende nationale Maßnahmen zur Armutsbekämpfung ergreifen.

Die Entschuldung wird durchweg als notwendig erachtet, damit den HIPCs mehr Ressourcen für dringliche Aufgaben der Armutsbekämpfung zur Verfügung stehen. Die Kritik an der HIPC-Initiative, die vor allem von Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) geäußert wird, richtet sich in erster Linie auf die schleppende Implementierung, den begrenzten Kreis potentiell begünstigter Länder und die als zu strikt empfundenen Kriterien für eine Schuldenstreichung. Dies suggeriert fälschlicherweise, dass der Initiative zwangsläufig ein großer Erfolg beschieden sein wird, sobald Beschränkungen mit eher operationalem Charakter überwunden werden.

Grundsätzliche Probleme werden kaum thematisiert, und Zielkonflikte werden häu-

fig verschwiegen. Statt die Wirkungen der HIPC-Initiative realistisch einzuschätzen, dominieren hehre Wunschvorstellungen. Um nicht einer späteren entwicklungspolitischen Desillusionierung Vorschub zu leisten, gilt es, die der Initiative zugrunde liegenden Annahmen kritisch zu hinterfragen: Lassen sich tragfähige Verschuldungsgrenzen objektiv definieren? Ist mit erheblichen Entlastungseffekten zu rechnen, oder werden diese systematisch überschätzt? Wie ist es sicherzustellen, dass die Streichung von Auslandsschulden der nationalen Armutsbekämpfung dient? Zudem muss der Blick über den Schuldenerlass hinaus gerichtet werden. Es stellt sich die Frage der längerfristigen Finanzierung der heutigen HIPCs.

Willkürliche Zugangskriterien

Unter die erweiterte HIPC-Initiative fallen seit 1999 grundsätzlich solche Länder, deren Auslandsschulden (gemessen als Barwert) 150% ihrer Exporte überschreiten. Zuvor wurde von Seiten der Weltbank und der Geberländer noch eine Kennziffer von 200% bis 250% als zumutbar erachtet. Allein aus dieser Änderung der Zugangskriterien mag man ablesen, dass sich tragfähige Verschuldungsgrenzen nicht eindeutig bestimmen lassen. Ob die Verschuldung tragfähig ist, hängt in erster Linie von der Produktivität des Mitteleinsatzes ab. So kann ein Land trotz einer vergleichsweise niedrigen Kennziffer überschuldet sein, weil Kredite konsumtiv verwendet worden sind, wohingegen ein Land mit einer höheren Kennziffer wegen produktiver Investitionen weiterhin zahlungsfähig sein kann.

Es fiele leichter, die Ergebnisse des politischen Verhandlungsprozesses über die Zugangskriterien hinzunehmen und weniger strikte Kriterien als Verbesserung der HIPC-Initiative zu preisen, wenn Fehl-

* Dr. Peter Nunnenkamp leitet die Forschungsgruppe »Internationale Kapitalbewegungen« am Institut für Weltwirtschaft in Kiel.

reize ausgeschlossen wären. Der Mangel an objektiven Kriterien für Überschuldung bietet Entwicklungsländern jedoch die Möglichkeit, Zahlungsrückstände auflaufen zu lassen, auf diese Weise den Schuldenstand aufzublähen und sich dadurch für die Entschuldungsinitiative zu »qualifizieren«. Das Nachsehen haben jene Länder, die ihre Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Ausland aus Investitionserträgen beglichen haben und die Zugangsvoraussetzung deswegen nicht erfüllen.

Überschätzte Entlastungseffekte

Der Anreiz für ein Fehlverhalten der Schuldner steigt mit dem Ausmaß der offerierten Schuldenentlastung. Insofern sind weniger strikte Zugangskriterien ein zweischneidiges Schwert. Allerdings spricht einiges dafür, dass auch die erweiterte HIPC-Initiative die potentiell begünstigten Entwicklungsländer erheblich weniger entlastet, als es auf den ersten Blick der Fall zu sein scheint. Nach Angaben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung beläuft sich der auf dem Kölner G7-Gipfel beschlossene Schuldenerlass auf einen Nennwert von insgesamt 70 Mrd. US-Dollar. Diese beeindruckende Summe ist zunächst einmal abzudiskontieren: Für die sieben Entschuldungsfälle, die in den Jahren 1998–99 vereinbart wurden¹, ist der Barwert der Schuldenentlastung nur halb so hoch wie der Nennwert des erlassenen Schuldendienstes (World Bank 2000).

Der tatsächliche Entlastungseffekt dürfte noch weitaus geringer sein. Daniel Cohen, Berater des OECD Development Centre, fasst seine Schätzungen wie folgt zusammen: »The debt relief that is brought to a typical HIPC country whose debt goes from 250% to 150% is only worth, in practice, 10% of its exports« (Cohen 2000). Wie ist das möglich? Der Grund liegt darin, dass der Schuldenerlass zu einem wesentlichen Teil eine bloße Bereinigung der Bücher darstellt. Es werden Schulden gestrichen, die sowieso nicht bedient worden wären.

Dies hat zur Folge, dass Entlastungseffekte im Extremfall ganz ausbleiben können. Dies wäre zum Beispiel dann gegeben, wenn ein Entwicklungsland mit einer Verschuldung von 300% seiner Exporte ohne die HIPC-Initiative nur die Hälfte des eigentlich fälligen Schuldendienstes geleistet hätte, den verbliebenen Zahlungsverpflichtungen nach der Reduktion der Schulden auf 150% seiner Exporte aber vollständig nachkommt. Dieses Land stünde sogar schlechter da als ohne Schuldenerlass, wenn dieser – wie zu befürchten – teilweise auf Kosten der sonstigen Entwicklungshilfeleistungen der Geberländer geht.

Es mag im Einzelfall kaum festzustellen sein, in welchem Maß ein Schuldenerlass eine reine Buchungsoption bleibt und wie hoch die effektive Entlastung für das Schuldnerland ausfällt. Wesentlich ist, dass in den HIPCs deutlich weniger Ressourcen freigesetzt werden, als es die Angaben über gestrichene Buchschulden nahelegen. Damit schrumpft auch der Spielraum für zusätzliche nationale Maßnahmen zur Armutsbekämpfung.

Um stärkere Entlastungswirkungen zu erzielen, müssten die Grenzwerte für eine tragfähige Verschuldung weiter (unter den jetzt gültigen Wert von 150% der Exporte) gesenkt werden. Damit offenbart sich aber ein Zielkonflikt: Eine großzügigere Haltung der Geberländer, die unter dem Gesichtspunkt der effektiven Entlastung der HIPCs erwünscht sein mag, verstärkt den Anreiz für ein Fehlverhalten der Schuldner. Auf Geberseite glaubt man dieses Dilemma dadurch lösen zu können, dass der Schuldenerlass an Voraussetzungen geknüpft wird, die ein Wohlverhalten der begünstigten HIPCs gewährleisten sollen (Kampffmeyer und Taake 1999). Diese Konditionierung wirft jedoch ein Bündel weiterer Fragen und Zielkonflikte auf.²

Armutsbekämpfung durch Konditionalität?

Es ist kaum zu bezweifeln, dass die Regierungen vieler HIPCs und die dortigen Eliten das eigene Wohl in der Vergangenheit über das Gemeinwohl gestellt haben. Die Entschuldungsinitiative vertraut darauf, die zukünftige Politik in den HIPCs stärker auf die Armutsbekämpfung ausrichten zu können, indem ein Schuldenerlass nur dann gewährt wird, wenn die lokalen Entscheidungsträger erfolversprechende Entwicklungsprogramme zusammen mit zivilgesellschaftlichen Gruppen konzipieren. In den partizipativen Prozess sollen insbesondere die bedürftigen Teile der Bevölkerung einbezogen werden.

Ein offenkundiger Zielkonflikt resultiert daraus, dass partizipative Entscheidungsprozesse zeitaufwendig sind. Dies gilt verstärkt in solchen Entwicklungsländern, denen es an den institutionellen Voraussetzungen für Partizipation fehlt und wo eine zivilgesellschaftliche Interessenvertretung bisher bewusst verhindert worden ist. Unter solchen Umständen wird die als dringlich empfundene Schuldenentlastung um so länger verzögert, je ernster man die Forderung nach Partizipation nimmt.

Überdies wäre es allzu blauäugig zu unterstellen, dass sich die Regierungen an ein gemeinsam vereinbartes Entwicklungsprogramm auch durchweg halten werden. Der Versuchung einer nachträglichen Programmrevision durch

¹ Bolivien, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Guyana, Mali, Mozambique und Uganda.

² Zu den Schwächen der traditionellen (wirtschaftspolitischen) Konditionalität vgl. z.B. Collier (1997).

eigennützige Regierungen wollte die ursprüngliche HIPC-Initiative entgegenwirken, indem die endgültige Schuldenerleichterung erst nach sechs Jahren gewährt werden sollte. Der inzwischen beschleunigte Vollzug bringt zwar einerseits eine frühere Entlastung mit sich, erleichtert es andererseits aber den Regierungen, die vereinbarten Verpflichtungen zu umgehen.

Den Zusagen souveräner Schuldner mangelt es naturgemäß an Glaubwürdigkeit. Es ist dieses Souveränitätsrisiko, auf das sich das Fehlen einer internationalen Insolvenzordnung gründet. Wenn die viel beschworene »ownership« armutsorientierter Entwicklungsprogramme von Regierungen nach erfolgtem Schuldenerlass verleugnet wird, ist dies von Geberseite nicht mehr unmittelbar zu sanktionieren. Es bleibt das Geheimnis von NGOs, die eine wirtschaftspolitische Konditionalität der Geber rundweg ablehnen, wie Souveränitätsrisiken zu begrenzen sind. Aber auch den Befürwortern von Konditionalität sollte bewusst sein, dass deren Wirksamkeit nach erfolgtem Finanztransfer schwindet.

Interne Finanzierungsprobleme

Selbst wenn man den Regierungen der HIPCs den Vorwurf der Böswilligkeit und Willkür erspart, ist aus dem Schuldenerlass nicht allzu viel an Armutsbekämpfung zu erwarten. Sobald sich die tatsächlichen Entlastungswirkungen geringer als erhofft erweisen, dürfte die Finanzierung zusätzlicher nationaler Maßnahmen zur Armutsbekämpfung ins Stocken geraten. Es wäre deshalb kaum verwunderlich, wenn die HIPCs zu einer »innovativen Buchführung« greifen, um bereits bestehende Programme als neue Maßnahmen erscheinen zu lassen.

Dies heißt nicht zu leugnen, dass eine verstärkte nationale Armutsbekämpfung selbst dann wünschenswert und auch möglich wäre, wenn dafür kaum zusätzliche externe Mittel zur Verfügung stehen. Die interne Finanzierung müsste so erfolgen, dass deren Verteilungseffekte den Nutzen von Armutsprogrammen nicht konterkarieren. Geeignet wären eine Restrukturierung der Staatsausgaben sowie eine Verbreiterung der Steuerbasis und die Durchsetzung von Steuerforderungen gegenüber den lokalen Eliten. In vielen Fällen dürfte ein solcher Ansatz politisch aber kaum durchsetzbar sein – zumindest nicht ohne dass die viel gescholtene Konditionalität der externen Geber verschärft und auf weitere Politikbereiche ausgedehnt wird.

Alternative Finanzierungsverfahren dürften auf weniger Widerstand stoßen und deshalb von der Regierung präferiert werden. Dies gilt für die Finanzierung von Armutsprogrammen durch Geldschöpfung oder durch inländische Staatsverschuldung. Bei beiden Varianten stünde eine höhere Inflation zu erwarten. Diese wiederum ginge eindeutig zu

Lasten der armen Bevölkerungsgruppen (Dollar und Kraay 2000). Die mit höherer Inflation verbundene Verschlechterung der Einkommensverteilung droht die direkten Effekte der Armutsprogramme zumindest teilweise zunichte zu machen.

Was kommt nach dem Schuldenerlass?

Eine nachhaltige Armutsbekämpfung dürfte folglich ohne weitere Kapitalzuflüsse aus dem Ausland kaum zu bewerkstelligen sein. Gemäß einer verbreiteten Vorstellung soll die zukünftige Finanzierung der HIPCs durch rückzahlungsfreie Transfers staatlicher Geber gesichert werden. Angesichts sinkender Entwicklungshilfeleistungen in der letzten Dekade sind allerdings Zweifel an der Großzügigkeit der Geber angebracht, die für ein ausreichendes Angebot an Zuschüssen vonnöten wäre. Zudem offenbart die Forderung einer Finanzierung durch Zuschüsse einen erschreckenden Grad an Resignation: Den HIPCs scheint keine Chance eingeräumt zu werden, sich durch wirtschaftlichen Fortschritt in absehbarer Zeit aus der Lage dauerhafter Almosenempfänger zu befreien. Die Tatsache, dass vormals ähnlich arme Länder inzwischen auf den internationalen Kapitalmarkt zurückgreifen können, straft einen derartigen Fatalismus Lügen.

Viele HIPCs werden deshalb wohl auf die ökonomische Erkenntnis setzen, dass Auslandskredite für die eigene wirtschaftliche und soziale Entwicklung nützlich sind, wenn sie produktiv eingesetzt werden. Diese Länder stehen damit vor der offenen Frage, ob ein Schuldenerlass den Zugang zu neuen Krediten erleichtert oder eher erschwert:

- Einerseits mag die Streichung der Altschulden Voraussetzung für Neukredite sein, weil die zukünftigen Kreditgeber nicht mehr fürchten müssen, dass ihre Gelder lediglich zur Befriedigung der Altgläubiger dienen.
- Andererseits könnten potentielle neue Kreditgeber vor dem Risiko zurückschrecken, später nicht besser behandelt zu werden als die jetzigen Gläubiger.

Dieses Dilemma wäre zu überwinden, wenn sichergestellt werden könnte, dass die Schuldenerleichterung ein einmaliger Vorgang bleibt. Entsprechende Zusagen souveräner Schuldner wären aber ebenso unglaubwürdig wie ihr Versprechen, die Armut nachhaltig zu bekämpfen. Es ist also nicht ausgeschlossen, dass der immer wieder beschworene Neuanfang auf einen neuen Zyklus von Überschuldung und anschließender Zahlungseinstellung hinausläuft.

Es ist an den Geberländern, die Gefahr eines solchen Teufelskreises zu mildern: Sie müssten ihre Entwicklungshilfe ständig an der Solidität der Wirtschaftspolitik und der Qualität der Regierungsführung in den Empfängerländern aus-

richten; sie dürften nicht davor zurückschrecken, die finanzielle Zusammenarbeit einzustellen, wenn wesentliche lokale Voraussetzungen für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung nicht (mehr) gegeben sind. Untersuchungen zur Verteilung der bisherigen Hilfeleistungen deuten darauf hin, dass die entwicklungspolitische Zusammenarbeit weit davon entfernt ist, dem Erfordernis der Selektivität gerecht zu werden (World Bank 1998; Nunnenkamp 2000).

Fazit

Viele NGOs ersparen sich die ökonomisch gebotene Abwägung von Vor- und Nachteilen einer Schuldenstreichung, weil Auslandsschulden für sie *per se* von Übel sind. Diese Verurteilung ist genauso wenig angemessen, wie den Erlass von Auslandsschulden als Allheilmittel zu preisen. Die Annahmen der HIPC-Initiative zu hinterfragen und häufig verschwiegene Zielkonflikte aufzuzeigen heißt nicht, den Schuldenerlass in Bausch und Bogen abzulehnen. Positive Wirkungen sind möglich, wenn auch kaum in dem Maß wie vielerorts erhofft. Sie sind aber keineswegs gesichert. Vor Illusionen ist zu warnen, solange keine über den Schuldenerlass hinausreichende Neuorientierung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit erfolgt und reformunwillige Eliten in Entwicklungsländern an der Macht bleiben.

Literatur

- Cohen, D. (2000): *The HIPC Initiative: True and False Promises*, Paris, mimeo.
 Collier, P. (1997): »The Failure of Conditionality. Overseas Development Council«, *Policy Essay 22*. Washington, D.C.
 Dollar, D. und A. Kraay (2000): »Growth Is Good for the Poor«, www.worldbank.org/research/growth/absddolakraay.htm
 Kampffmeyer, Th. und H.-H. Taake (1999): *Die Verschuldung der Entwicklungsländer*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin.
 Nunnenkamp, P. (2000): »How to Finance Economic Development in the New Millennium«, Institut für Weltwirtschaft, *Kieler Arbeitspapiere 981*, Kiel.
 World Bank (1998): *Assessing Aid*, Oxford.
 World Bank (2000): *Global Development Finance, Analysis and Summary Tables*, Washington, D.C.



Peter Wahl*

Tropfen auf den heißen Stein

»Ein Meilenstein«, mit diesen Worten kündigten IWF und Weltbank kurz vor Weihnachten einen Durchbruch bei der Entschuldung der Gruppe der hochverschuldeten armen Länder (HIPC) an. Als die HIPC-Initiative 1996 ins Leben gerufen wurde, waren jahrelange Umschuldungen und Teilerlasse im Pariser Club vorangegangen. So war Anfang der neunziger Jahre praktisch von G7- zu G7-Gipfel die Erlassquote erhöht worden. Das Schuldenmanagement der G7 erwies sich dennoch als eine einzige Kette von Fehlschlägen. Die Schuldenlast der HIPC wuchs unaufhörlich und mit ihr die Schuldendienstzahlungen, die die dringend für Armutsbekämpfung, Bildung, Gesundheit etc. benötigten Mittel absorbierten. Waren die achtziger Jahre wegen der Schuldenkrise zurecht als entwicklungspolitisch verlorenes Jahrzehnt bezeichnet worden, so brachten die Neunziger für Großschuldner mit mittlerem Einkommen zwar eine Entspannung, die Länder mit niedrigem Einkommen versanken dagegen immer tiefer im Teufelskreis aus Schuldendienst und sinkenden Exporterlösen.

Bei der Ankündigung der HIPC-Initiative 1996 war von Schuldenerlassen in der Größenordnung von 130 Mrd. US-Dollar die Rede. Das erste HIPC-Paket sah aber ein derart langwieriges und kompliziertes Verfahren (sechs Jahre Laufzeit bis zum endgültigen Schuldenerlass) und so viele Auflagen für die Kandidaten vor, dass sich die Befürchtungen von Kritikern, das Programm würde keine Wende bringen, rasch bestätigten. Der Anstieg des Schuldendienstes der HIPC beschleunigte sich sogar noch. Erst 1998 kam es zu ersten Teilerlassen für eine Handvoll Län-

* Peter Wahl ist Mitglied des geschäftsführenden Vorstands der Nichtregierungsorganisation Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. – WEED, Bonn.

der, während sich infolge der Ansteckungseffekte des Finanzcrashs in Südostasien, sinkender Entwicklungshilfe und steigender Rohölpreise die Gesamtsituation der armen Länder gegen Ende der neunziger Jahre rapide verschlechterte.

1999 wurde daher beim Kölner G7-Gipfel die Initiative HIPC II aufgelegt. Das Verfahren wurde vereinfacht, allerdings war jetzt nur noch von etwa 70 Mrd. US-Dollar Erläss die Rede. Von den ursprünglich 41 HIPC sollten bis Ende 2000 25 in den Genuss von Schuldenerlassungen kommen.

Allerdings kam in Köln eine weitere »Innovation« hinzu: die frei werdenden Mittel sollten für Armutsbekämpfung eingesetzt werden. Dafür sind entsprechende Programme (PRSP) unter Beteiligung der Zivilgesellschaft aufzulegen. Was auf den ersten Blick als durchaus vernünftig erschien, hatte jedoch auch seine Kehrseite. Die Erarbeitung der Programme führte zu weiterem Zeitverlust. So haben die HIPC seit Beginn der Initiative 1996 inzwischen mehr an Schuldendienst gezahlt, als ihnen nach derzeitigem Stand der Dinge erlassen werden soll. Schwerwiegender aber ist, dass die neue Konditionalität auf die orthodoxen Strukturanpassungsaufgaben draufgesattelt wurde. Letztere wirken jedoch armutserzeugend, wie inzwischen mehrfach nachgewiesen wurde. So erschweren z.B. Privatisierungen im Bildungssektor den Zugang gerade sozial schwächerer Gruppen zu Bildung und Ausbildung. Auch die Budgetauflagen schlagen regelmäßig negativ auf Bildung, Gesundheit und Soziales durch. Solange die orthodoxe Strukturanpassung nicht aufgegeben wird, läuft das Junktim zwischen Armutsbekämpfung und Schuldenerlass darauf hinaus, gleichzeitig Gas zu geben und zu bremsen.

Die Resultate von HIPC II sind ausgesprochen mager. Zum Zeitpunkt der vorweihnachtlichen Erklärung der Bretton Woods Zwillinge – also ein halbes Jahrzehnt nach Start der Initiative – war gerade ein einziges Land (Uganda) in vorgesehenem Umfang entschuldet worden. Die Zahl der 25 Kandidaten des Kölner G7-Gipfels ist auf 22 geschrumpft, und die vorgesehene Erlässsumme beläuft sich nur noch auf 34 Mrd. US-Dollar. Für 15 der 22 Kandidaten hat der Entschuldungsprozess begonnen, ist aber noch nicht abgeschlossen. Unter der Voraussetzung, dass das Programm tatsächlich ungeschmälert zum Abschluss kommt, werden den 22 HIPC von ihren 52 Mrd. US-Dollar Schulden 18,7 Mrd. erlassen werden. Das ist ein gutes Drittel – angesichts der entwicklungspolitischen Herausforderungen aber nicht mehr als der sprichwörtliche Tropfen auf den heißen Stein. Der Schuldendienst wird sogar nur um 27,9% reduziert und wird danach immer noch 2 Mrd. Dollar jährlich betragen. Zum Vergleich: die öffentlichen Ausgaben für Gesund-

heit der 22 Länder zusammengenommen belaufen sich auf 1,3 Mrd. Dollar.

Fazit: die HIPC-Initiative erweist sich inzwischen als ähnlich verkorkst, wie das Schuldenmanagement der ersten Hälfte der neunziger Jahre: zu spät, zu wenig, zu kompliziert. Nach fast 20 Jahren gescheitertem Schuldenmanagement ist ein völlig neues Herangehen überfällig. Im Zentrum darf nicht mehr das Interesse der Gläubiger an der Schuldendienstfähigkeit stehen, die zudem willkürlich auf 15% bis 20% der Exporterlöse festgesetzt wurde (die Bundesrepublik lag mit dem Londoner Schuldenabkommen in der Nachkriegszeit unter 5%), sondern die Notwendigkeit, den HIPC einen entwicklungspolitischen Neubeginn zu ermöglichen. Daher gibt es zu einem vollständigen und sofortigen Schuldenerlass für diese Ländergruppe keine Alternative.



Thomas Wollenzien*

Entschuldung muss von Reformanstrengungen begleitet sein

Welche Länder profitieren von dem Entschuldungsprogramm?

Das Entschuldungsprogramm für hoch verschuldete arme Länder wird in der internationalen Diskussion weitgehend mit der erweiterten Entschuldungsinitiative (Enhanced initiative) für heavily indebted poor countries (HIPCs) gleichgesetzt. Danach sollen einer größeren Anzahl von Ländern schneller und in größerem Umfang als früher geplant externe Schulden erlassen werden. Im Gefolge des Kölner G7-Gipfels vom Mai 1999 wird hierdurch die ursprüngliche HIPC-Initiative, die der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank 1996 gestartet hatten, fortentwickelt.

Das Entschuldungsprogramm wurde für arme Länder konzipiert. Hierunter werden nach der international gebräuchlichen Abgrenzung der Weltbank *low income countries* mit einem durchschnittlichen jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von bis zu 755 US-Dollar verstanden. Hiervon gelten solche Länder als hoch verschuldet, in denen der Barwert der gesamten externen Verschuldung 150% der Exporterlöse übersteigt. Für stark außenwirtschaftsabhängige Länder, in denen der ausschließliche Bezug auf die Exporterlöse eine hohe Schuldendienstbelastung bezogen auf das BIP und die öffentlichen Einnahmen bedeuten kann, wurde außerdem ein zusätzliches »Fiskalkriterium« eingeführt. Nach den Berechnungen des IWF und der Weltbank erfüllen voraussichtlich 37 Länder mit einer Bevölkerung von insgesamt 475 Mill. die Einkommens- und Verschuldungskriterien der erweiterten HIPC-Initiative.

* Thomas Wollenzien ist Direktor des Auslandssekretariats der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Frankfurt am Main.

Das Entschuldungsprogramm im Kontext der Gesamtverschuldung der Entwicklungsländer

Die langfristige externe Verschuldung der Entwicklungsländer insgesamt liegt in der Größenordnung von 2 Bill. US-Dollar. Auf die 37 HIPCs entfallen davon unter 10%.¹

Bis Ende 2000 hatten 22 der 37 HIPCs den so genannten *Decision point* erreicht, d.h. für diese Länder wurde von den zuständigen Gremien des IWF und der Weltbank ein teilweiser Erlass der Schulden beschlossen. Hierdurch ist der Weg auch für einen entsprechenden Erlass bilateraler Schulden im Pariser Club frei. Von den übrigen 15 Ländern haben zwei (Ghana und Laos) auf einen Schuldenerlass verzichtet, die verbleibenden 13 Länder befinden sich teilweise in Bürgerkriegen (z.B. D. R. Kongo) oder kommen aufgrund anderer *governance*-Probleme (z.B. Myanmar) derzeit nicht für einen Schuldenerlass in Betracht.

Die 22 HIPCs, die den *decision point* erreicht haben und von denen 18 in Schwarzafrika und vier in Lateinamerika liegen, gehören zu den ärmsten Ländern der Erde.² Es handelt sich meist um kleinere Länder mit einer Bevölkerung von insgesamt 210 Mill. In diesen Ländern leben nur etwa 10% der 1,2 Mrd. absolut armen Menschen der Erde, die über weniger als 1 US-Dollar pro Tag verfügen. Diese Größenordnung macht deutlich, dass das Entschuldungsprogramm zwar ein wichtiger Beitrag zur Armutsbekämpfung in den betroffenen Ländern ist, aber kein Allheilmittel gegen die Armut in den Entwicklungsländern insgesamt sein kann.

Die Höhe des Schuldenerlasses für die 22 Länder liegt nach den Berechnungen der Weltbank bei 34 Mrd. US-Dollar (Nominalwerte; einschl. der ursprünglichen HIPC-Initiative), d.h. bei weniger als 2% der externen Gesamtverschuldung der Entwicklungsländer. Dennoch ergeben sich für die betroffenen Länder erhebliche Auswirkungen. So wird nach Berechnungen der Weltbank für die 22 Länder die externe Verschuldung fast um 50% reduziert. Die Schuldendienstquote, d.h. das Verhältnis der fälligen Schuldendienstleistungen zu den Exporterlösen, sinkt auf unter 10% und damit etwa auf die Hälfte des Wertes für den Durchschnitt aller Entwicklungsländer. Durch den verminderten Schuldendienst

¹ Dabei handelt es sich um Nominalwerte. Die Barwerte, zu deren Berechnung die zukünftigen Schuldendienstleistungen mit dem Marktzinssatz diskontiert werden, sind niedriger als die Nominalwerte, soweit es sich um konzessionäre Darlehen handelt. Da ein relativ großer Anteil der Verschuldung der HIPCs auf konzessionäre Darlehen entfällt, ist der Anteil der HIPCs an der Gesamtverschuldung der Entwicklungsländer auf Barwertbasis noch geringer.

² Bei den 22 Ländern handelt es sich um Benin, Bolivien, Burkina Faso, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Kamerun, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mosambik, Nicaragua, Niger, Ruanda, Sambia, Sao Tomé und Príncipe, Senegal, Tansania und Uganda. Mit Ausnahme von Bolivien und Nicaragua, das nur knapp über der Einkommensgrenze von 755 US-Dollar p.a. liegt, gehören diese Länder der Gruppe der *low income countries* nach der Definition der Weltbank an.

stehen diesen Ländern im Zeitraum von 2000 bis 2005 zusätzliche Mittel in Höhe von 1,4% ihres BIP zur Verfügung, die für Maßnahmen zur Armutsminderung eingesetzt werden können. Zum Vergleich: 1998 erhielten die Länder in Sub-Sahara-Afrika insgesamt etwa 4% ihres BIP als Entwicklungshilfe (ODA).

Die Kosten des Schuldenerlasses für die Gläubiger werden üblicherweise auf der Basis von Barwerten berechnet. Sie liegen nach Berechnungen der Weltbank für die 22 Länder bei 20 Mrd. US-Dollar. Davon entfallen 51% auf multilaterale Gläubiger, 46% auf bilaterale öffentliche Gläubiger (meist Kreditversicherer aus Industrieländern), und lediglich 3% auf private Gläubiger. Hierdurch wird deutlich, dass die Einbeziehung der multilateralen Gläubiger in die HIPC-Initiative notwendig war. Der Umstand, dass Weltbank und IWF erstmals mit eigenen Mitteln zur Restrukturierung ihrer Forderungen beitragen, ist das eigentlich Neue bei der HIPC-Initiative. Solche Beiträge sind auch deshalb wichtig, weil sie die multilateralen Gläubiger veranlassen, ihre Kreditpolitiken zu überdenken. Denn die Bilateralisierung der Lasten aus multilateralen Krediten als zentrale Lösung im Schadensfall, dürfte sich kaum als zukunftsfähig erweisen.

Dabei soll jedoch nicht aus dem Blickfeld geraten, dass die Kreditaufnahme im Ausland den Entwicklungsländern Investitionen zur Steigerung ihres Volkseinkommens ermöglicht, die sie aufgrund ihrer geringen internen Ersparnisbildung ansonsten nicht tätigen können. Auf der Ebene eines Haushaltes wie auf der volkswirtschaftlichen Ebene funktioniert dieses Entwicklungsmodell freilich nur dann, wenn (1) die Kredite tatsächlich in produktive Investitionen und nicht in den Konsum fließen und wenn (2) außerdem der Schuldendienst geleistet werden kann, ohne dass gleichzeitig die Subsistenz des Kreditnehmers in Gefahr gerät. Ein solches Management von Investitionen und Krediten ist im Fall der heutigen HIPCs offenkundig nicht gelungen.

Schuldenerlass und Armutsreduzierung

Ein zentrales Element der erweiterten HIPC-Initiative ist die Verbindung des Schuldenerlasses mit der Armutsreduzierung in den betroffenen Ländern. Der durch den Schuldenerlass gewonnene Handlungsspielraum, d.h. die freiwerdenden Inlandsmittel, sollten von den Regierungen prioritär dazu genutzt werden, ihre Haushalte zu sanieren und entwicklungsorientierter zu gestalten. Es geht also einerseits darum, Haushaltsdefizite durch Einsparungen zu begrenzen und andererseits auch höhere Ausgaben für die sozialen Grunddienste wie Gesundheit und Grundbildung, möglichst durch Umschichtungen, zu leisten.

Die Entwicklungsmisere der hochverschuldeten Länder ist nicht hauptsächlich auf die Verschuldung oder ungünstige

exogene Bedingungen und akute Naturkatastrophen zurückzuführen. Sie ist in erheblichem Umfang hausgemacht. Langanhaltende, durch Klientelismus und Korruption geprägte schlechte Regierungsführung und ungelöste innere und äußere Konflikte sind wichtige Problemursachen. Nachhaltige Lösungen erfordern deshalb zu allererst vermehrte Eigenanstrengungen, insbesondere auch ein Umdenken der von der bisherigen Politik begünstigten Eliten.

Schon die bisherigen Umschuldungen mit Erlasselementen im Pariser Club und im Rahmen der ursprünglichen HIPC-Initiative waren mit Anpassungsprogrammen des IWF und meist auch der Weltbank sowie mit wirtschaftspolitischen Auflagen verbunden. Ziel der Programme waren die Beseitigung von makroökonomischen Ungleichgewichten (Inflation, »exzessive« Leistungsbilanz- und Haushaltsdefizite, »unrealistische« Wechselkurse), aber auch von strukturellen, eher mikroökonomischen Ineffizienzen auf der Ebene einzelner Sektoren (z.B. nicht kosten deckende Tarife, eine unzureichende Personalpolitik in Staatsunternehmen, Restriktionen für in- und ausländische Privatinvestitionen). Oberziele waren ein nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum und die Verminderung der Armut. Während die makroökonomischen Ungleichgewichte in vielen Ländern stark reduziert wurden, waren die Programme bei der Beseitigung der strukturellen Ineffizienzen häufig nur begrenzt erfolgreich.

Als Gründe für diese Schwierigkeiten werden vor allem angesehen

- die fehlende *ownership* der Programme in den betroffenen Ländern, die dazu führte, dass die Regierungen und andere gesellschaftlich relevante Kräfte die notwendigen Strukturreformen nicht konsequent umgesetzt haben;
- der mangelnde direkte Bezug der einzelnen Maßnahmen zu dem Oberziel der Armutsreduzierung, der nach Meinung zahlreicher Kritiker dazu führte, dass einzelne Maßnahmen sogar zu einer Verschärfung der Armut führten.

Den beiden Kritikpunkten wird nun dadurch begegnet, dass der Schuldenerlass im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative nur solchen Ländern gewährt wird, die unter Beteiligung der gesellschaftlich relevanten Gruppen (Zivilgesellschaft) im Land eine umfassende Strategie zur Armutsbekämpfung entwickelt haben. Diese Strategie findet ihren Ausdruck in einem Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP), das grundsätzlich eine Voraussetzung für die Entscheidung über einen Schuldenerlass in den Gremien des IWF und der Weltbank ist.

Bei der partizipatorischen Erstellung von PRSPs als Voraussetzung für den Schuldenerlass bestehen mehrere Zielkonflikte, die bisher nur zum Teil gelöst wurden:

- Der Konflikt zwischen der Notwendigkeit und dem politischen Willen, die Schulden der HIPC's möglichst schnell zu reduzieren, einerseits und dem Zeitbedarf für die Ausarbeitung einer umfassenden Strategie zur Armutsminderung und ihrer Abstimmung mit den gesellschaftlich relevanten Gruppen andererseits.³
- Der immanente Gegensatz zwischen der ownership bzw. der partizipatorischen Erstellung des PRSP im Schuldnerland einerseits und der Akzeptanz dieses Papiers durch den IWF und die Weltbank als Grundlage für die Entschuldung durch die Gebergemeinschaft andererseits.⁴
- Ein weiterer potentieller Konflikt besteht zwischen der Vorlage eines »guten« PRSP und der tatsächlichen Politik eines Landes.⁵

Fazit

Folgende Schlussfolgerungen lassen sich ziehen:

1. Entschuldung muss von überzeugenden Reformanstrengungen der begünstigten Länder begleitet sein. Die substantielle Schuldenerleichterung der hochverschuldeten armen Entwicklungsländer ist erforderlich, um ihnen einen Neuanfang zu ermöglichen. Dieser muss jedoch mit erheblichen Eigenanstrengungen verbunden sein und die strukturellen Ursachen der Überschuldung aufgreifen. Der Wunsch nach kurzfristiger Erleichterung darf dies nicht konterkarieren. Die konsequente Einforderung dieser Eigenanstrengungen ist folgerichtig ein Grundanliegen der deutschen Finanziellen Zusammenarbeit. Die im Rahmen des Pariser Clubs bei Schuldenerlassen ohnehin bestehende Konditionalität in Form einer Bindung an ein von Weltbank und Währungsfonds unterstütztes Reformprogramm sowie die gleichgerichtete Ausrichtung des HIPC-Prozesses sind also unverzichtbar.
2. Reformprozesse bedürfen einer konstruktiven längeren Begleitung. Der direkte mit dem Entschuldungsprogramm für hoch verschuldete arme Länder verbundene Ressourcentransfer ist für die von der Initiative betroffenen Länder wichtig, für die Gesamtheit der begünstigten HIPC's im Vergleich zu ihrem BIP und auch im Vergleich zur »normalen« Entwicklungszusammenarbeit eher moderat. Der Reformprozess bedarf also seitens der Geber nicht nur eines konsequenten Monitorings der Umsetzung der Reformagenda. Angesichts der ausgeprägten Strukturschwäche und Unterentwicklung der betreffenden Länder ist weiterhin eine substantielle Unterstützung durch die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit nötig. Es wäre für die Länder fatal, wenn der Erlass von Schuldendienstleistungen, die erst langfristig fällig werden, zu Lasten der laufenden Finanziellen Zusammenarbeit ginge.
3. Die Vermeidung einer neuen Überschuldung setzt in Teilen eine veränderte Kreditpolitik der Gläubiger, insbesondere der multilateralen Institutionen wie Weltbank und regionale Entwicklungsbanken, voraus. Bilaterale Geber gewähren den ärmsten Entwicklungsländern in der FZ inzwischen überwiegend nicht rückzahlbare Zuschüsse, während die multilateralen Geber vorwiegend Darlehen vergeben. Soweit mit diesen Darlehen soziale Grunddienste für eine wachsende Bevölkerung, Anpassungshilfen bei Strukturreformen oder Nothilfemaßnahmen finanziert wurden und werden, steht den Schuldendienstverpflichtungen häufig kein ausreichender interner Mittelzufluss gegenüber. Die ärmsten Länder sind oft darauf angewiesen, dass externe Mittel nicht nur für Investitionen zur Verfügung stehen, sondern auch für einen Teil ihres laufenden Konsums von Leistungen in den genannten Sektoren, die erst sehr langfristig zu einer Stärkung der Wirtschaftskraft und zusätzlichen Devisenerlösen führen. Mindestanfordernisse abdeckende Maßnahmen in den sozialen Sektoren wie Gesundheit, Bildung, Basissanitärversorgung und Familienplanung in den ärmsten Entwicklungsländern sollten jedoch generell nicht mit Auslandskrediten finanziert werden. Ein Mindestzufluss an ausländischen Zuschussmitteln zur Sicherung des sozialen Existenzminimums der ärmsten Länder ist deshalb erforderlich. Dem sollte auch die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit ihren Konditionen bzw. ihrer Projektauswahl stärker als bisher Rechnung tragen.
4. Die eigentlichen Chancen des HIPC- und PRSP-Prozesses liegen darin, dass in den HIPC's, aber auch in vielen der übrigen Entwicklungsländern sowie unter den multilateralen und bilateralen Gebern, überkommene Strategien sowie die Politik der reichen und der armen Länder zur Reduzierung der Armut auf den Prüfstand gestellt werden. Positiver Ausdruck hierfür ist u.a. der in Arbeit befindliche Aktionsplan 2015, in dem die Bundesregie-

³ Für den Decision point wurde dieser Konflikt mit den Instrumenten des Interim PRSP und des Interim debt relief entschärft. Zum Zeitpunkt des *completion point*, wenn der Schuldenstand reduziert wird und das endgültige PRSP vorliegen muss, könnte der Konflikt in einigen Ländern jedoch erneut auftreten.

⁴ Der IWF und die Weltbank sprechen zwar nicht von Genehmigung (*to approve*), sondern von Bestätigung (*to endorse*). Dies ändert aber nichts an dem Grundkonflikt zwischen dem Anspruch der PRSPs als eigenständige Strategiepapiere der betroffenen Länder und der »Qualitätskontrolle« durch die Bretton Woods-Institutionen. So bleiben denn auch die Ausführungen aller Beteiligten hinsichtlich der Konsequenzen für den Fall *vage*, dass ein Interim PRSP oder ein PRSP die Anforderungen der Gebergemeinschaft nicht erfüllt. Ein pragmatischer Kompromiss zwischen Country ownership und Qualitätssicherung ist vermutlich die intensive Beteiligung externer Berater, vor allem der Bretton Woods-Institutionen, auf Arbeitsebene an der Erstellung der PRSPs.

⁵ Zwar soll die Erreichung des completion point nicht nur an die Vorlage eines guten PRSP sondern auch an die tatsächliche Erreichung von »Milestones« in einzelnen Politikbereichen gebunden werden. Angesichts des politischen Drucks, möglichst vielen HIPC's einen Schuldenerlass zu gewähren, und angesichts der Erfahrungen mit der Einhaltung und Verfolgung von Auflagen in den früheren Anpassungsprogrammen ist jedoch die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass auch bei Abweichungen der Ergebnisse der tatsächlichen Politik von PRSP-Milestones großzügig verfahren wird.

zung den deutschen Beitrag zum internationalen Ziel der Halbierung der Armut bis zum Jahr 2015 definiert. Konkret lassen sich die Chancen des HIPC-Prozesses wie folgt skizzieren:

Für die Regierungen der betroffenen Entwicklungsländer, die in erster Linie die Verantwortung für die Lage ihrer Länder tragen, hat sich der Druck in Richtung auf mehr Transparenz und der Zwang zur Rechtfertigung ihrer Politik im Hinblick auf deren Auswirkungen auf die Armen deutlich erhöht. Korruption und andere Formen von Bad governance sowie von ineffizienter Wirtschaftspolitik stehen stärker als bisher im Kreuzfeuer der Kritik.

Die Industrieländer, die den Zusammenhang zwischen Schuldenerlass, nachhaltigem Wachstum und Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern betonen, müssen sich stärker als bisher an den Wirkungen ihrer Politik auf die Lage der Armen in den Entwicklungsländern messen lassen. Hierzu gehört vor allem die Konzentration der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) auf entwicklungsorientierte Länder mit wirksamen Programmen für ein nachhaltiges qualitatives Wachstum zur Reduzierung der Armut, aber auch die Fortführung eines entwicklungsorientierten Politikdialogs mit den Regierungen der Entwicklungsländer.