

Berensmann, Kathrin

**Research Report**

## Neuere Vorschläge zur Erreichung von Schulden tragfähigkeit nach der HIPC-Initiative

Analysen und Stellungnahmen, No. 6/2004

**Provided in Cooperation with:**

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

*Suggested Citation:* Berensmann, Kathrin (2004) : Neuere Vorschläge zur Erreichung von Schulden tragfähigkeit nach der HIPC-Initiative, Analysen und Stellungnahmen, No. 6/2004, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/199873>

**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.*



## Neuere Vorschläge zur Erreichung von Schuldentragfähigkeit nach der HIPC-Initiative

- Die erweiterte HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*)-Initiative hat die Schuldenlast insgesamt zwar erheblich reduziert, aber auch nach Abschluss der Initiative sind einzelne HIPC-Länder immer noch oder wieder hoch verschuldet.
  - Die hohe Verschuldung ist erstens auf lang anhaltende strukturelle Probleme in den HIPC-Ländern und zweitens auf exogene Schocks zurückzuführen. Daher werden die meisten Niedrigeinkommensländer aus eigener Kraft nicht in der Lage sein, die für eine Armutsreduzierung notwendigen finanziellen Ressourcen zu generieren und exogenen Schocks entgegenzuwirken.
  - Für die Verwirklichung der *Millennium Development Goals* (MDGs) bis 2015 benötigen die Niedrigeinkommensländer noch mehr externe finanzielle Ressourcen als bisher. Handelt es sich dabei um Kredite, kommt die gleichzeitige Erreichung von Schuldentragfähigkeit und der MDGs einer Quadratur des Kreises nahe.
  - Fünf Vorschläge stehen derzeit im Zentrum der aktuellen Debatte zur Erreichung von Schuldentragfähigkeit.
1. Ein von IWF und Weltbank entwickeltes Rahmenwerk zur Erhaltung von langfristiger Schuldentragfähigkeit in Niedrigeinkommensländern.
  2. Ein neuer Vorschlag der amerikanischen Regierung zum 100-prozentigen Schuldenerlass der multilateralen Finanzinstitutionen für die HIPC-Länder.
  3. Ein neuer Vorschlag der britischen Regierung zum 100-prozentigen Schuldenerlass der multilateralen Finanzinstitutionen für Niedrigeinkommensländer.
  4. Ein neuer Vorschlag der britischen Regierung zur Finanzierung der MDGs: die *International Finance Facility* (IFF). Hierbei verschulden sich die Geber zugunsten der Entwicklungsländer auf den internationalen Kapitalmärkten.
  5. Ein neues Finanzierungsinstrument des IWF zur Abfederung von exogenen Schocks, das ein flexibles Element hinsichtlich der Zahlungsmodalitäten beim Auftreten von Schocks beinhaltet.

### Aktuelle Verschuldungssituation in den HIPC-Ländern

Gemessen am **Schuldenstand** war die HIPC-Initiative insgesamt sehr erfolgreich. Laut Schätzungen des IWF und der Weltbank wird der Schuldenstand der 27 qualifizierten HIPC-Länder um ca. zwei Drittel sinken, d.h. gemessen am Nettogegenwartswert von 2003 von 80 auf 26 Mrd. US \$. Für die Beurteilung der Schuldentragfähigkeit im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative stellt der Schuldenstand (Nettogegenwartswert) gemessen an den Exporterlösen (in %) den wichtigsten Indikator dar, der 150 % nicht übertreffen soll. Vor der erweiterten HIPC-Initiative (1998) betrug dieser Wert bei den HIPC-Ländern laut Schätzungen der Weltbank und des IWF 274 %, nach Abschluss der Initiative (2005) wird er bei 128 % liegen.

In den einzelnen HIPC-Ländern sind jedoch die Ergebnisse sehr unterschiedlich. Auf der einen Seite sank die Verschuldung in einigen Ländern im Anschluss an die Entschuldung im Rahmen der

Initiative erheblich und wird voraussichtlich auch niedrig bleiben, wie z.B. in Ghana, Madagaskar, Mali oder Tansania.

Auf der anderen Seite liegt die Verschuldung im Verhältnis zu den Exporterlösen in einzelnen graduerten HIPC-Ländern immer noch oder schon wieder über 150 % und damit über der von IWF und Weltbank im Rahmen der HIPC-Initiative festgelegten Grenze für Schuldentragfähigkeit (Tabelle). Zudem ist bereits jetzt absehbar, dass laut Schätzungen der Weltbank und des IWF 7 der 13 noch nicht graduerten HIPC-Länder mittelfristig nach Abschluss der Initiative wieder eine nicht tragfähige Verschuldung haben werden.

Die **Schuldendienstleistungen** (Zinsen und Tilgung) in Relation zu den Exporten, den Staatseinnahmen oder dem BIP stellen den besten Indikator dar, um die aktuelle Schuldenlast zu messen. Da aber viele konzessionäre Kredite eine mehrjährige tilgungsfreie Periode enthalten, spiegeln die Schuldendienstzahlungen nur die derzeitige,

Tabelle: Verschuldung im Verhältnis zu den Exporten (Graduierte HIPC-Länder, in %)

	2000	2001	2002	2003	2004*	2005*	2006*
Äthiopien <sup>1</sup>	170	184	246	268	277 <sup>3</sup>	291	
Bolivien <sup>2</sup>	199	100	120	133	147	153	160
Burkina Faso			170	172	178	159	152
Mosambik	270	179	187	208	173	171	
Nicaragua <sup>2</sup>			161	174	187	192	189
Uganda <sup>1</sup>	167	185	235	223	212	205	199

Quelle: IWF, verschiedene Länderberichte

\* Schätzungen

1 Die Daten beziehen sich auf ein Kalenderjahr, z.B. von Juli 2000 bis Juli 2001.

2 Hier wurde ein rückwirkender Dreijahresdurchschnitt zugrunde gelegt, für 2002 z.B. der Durchschnitt von 2000 bis 2002.

3 Die fett gedruckten Zahlen zeigen an, dass in diesem Jahr der Abschlusszeitpunkt erreicht wurde.

aber nicht die zukünftige Belastung wider. Daher sollte dieser Indikator nicht alleine, sondern zusätzlich zu dem oben genannten Indikator in die Schuldentragfähigkeitsanalyse einbezogen werden.

In den HIPC-Ländern sank der Schuldendienst im Verhältnis zu den Exporten zwischen dem Durchschnitt von 1998/1999 und 2003 von knapp 16 % auf 10 %. Dieser Indikator ist in den meisten HIPC-Ländern nach der Entschuldung erheblich gesunken und weist einen fallenden Trend auf. Bolivien und Uganda bilden hierzu eine Ausnahme. Gleichermaßen ist der Schuldendienst im Verhältnis zu den Staatseinnahmen in diesem Zeitraum erheblich zurückgegangen: er sank von 24 auf 15 %.

#### Kasten: Die HIPC-Initiative

Nach fast zwei Dekaden von wiederholten Versuchen, die externe Schuldenlast der ärmsten Länder zu reduzieren, riefen die Weltbank und der IWF die HIPC-Initiative 1996 ins Leben. 1999 hatten sich die Regierungschefs der G7-Staaten in Köln auf die Erweiterte HIPC-Initiative (HIPC II) geeinigt. Im Vergleich zur ursprünglichen Initiative bezieht diese aufgrund niedriger Qualifikationsschwellen mehr Länder ein, sieht eine schnellere Umsetzung des Prozesses vor und stellt durch die Verknüpfung mit den *Poverty Reduction Strategies* (PRS) der Schuldnerländer einen engeren Zusammenhang zwischen Armutsreduzierung und Schuldenerlass her. Damit stellt die HIPC-Initiative das erste systematische und koordinierte Verfahren zur Schuldenreduzierung für Niedrigeinkommensländer dar, an dem alle öffentlichen und privaten Gläubiger teilnehmen: erstmals in der Geschichte beteiligten sich multilaterale Geber an einer Entschuldung.

Aufgrund ihrer hohen Verschuldung, ihres niedrigen Einkommens sowie ihrer reformierten Wirtschaftspolitik und der Armutsreduzierungsprogramme (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSPs) haben sich bisher 27 Länder für die HIPC-Initiative qualifiziert, d.h. sie haben den sogenannten Entscheidungszeitpunkt erreicht. Davon schlossen bis September 2004 insgesamt 14 Länder die Initiative ab, d.h. sie erreichten den sogenannten Abschlusszeitpunkt und erhielten damit eine umfassende Schuldenerleichterung. Neben diesen 27 Ländern gibt es 11 Länder, die potentiell für die HIPC-Initiative in Frage kommen, aber sich aufgrund politischer Instabilität und inkonsistenten PRSPs bisher nicht qualifizieren konnten.

## Ursachen der Verschuldung

Zum einen ist die anhaltende externe Verschuldung bei öffentlichen Gebern auf mangelnde Mobilisierung eigener Mittel in den HIPC-Ländern zurückzuführen, da die internen Bedingungen hierfür nicht geeignet sind, wie z.B. instabile makroökonomische Rahmenbedingungen, unterentwickelte Unternehmens- und Finanzsektoren sowie Mängel im Bereich von *good governance* und Rechtstaatlichkeit. Zudem gelingt es aufgrund von strukturellen Problemen nicht, ausreichend privates ausländisches Kapital – insbesondere in Form von Direktinvestitionen – anzuziehen.

Zum anderen können die Schuldendienste für externe Kredite nicht geleistet werden, weil die externe Rückzahlungsfähigkeit aufgrund von geringen Exporterlösen beeinträchtigt ist. Die geringen Exporterlöse sind auf strukturelle Probleme in den Ländern selbst und auf externe Schocks zurückzuführen. Eine wenig diversifizierte Wirtschafts- und Exportstruktur und die Dominanz von Primärgütern erhöht die Anfälligkeit gegenüber exogenen Schocks in Form von Veränderungen der Rohstoffpreise, Naturkatastrophen, Währungs- und Zinsschocks.

In fast zwei Dritteln der graduierten HIPC-Länder wurden 1999 mehr als 50 % der Exporterlöse mit drei oder weniger Produkten erwirtschaftet. Zudem betrug der Anteil von Primärgütern in *Least Developed Countries* (LDCs) in den späten 1990er Jahren mehr als 60 % an den gesamten Exporten. Die meisten Exporte sind Agrargüter und daher anfällig bei Naturkatastrophen.

## Der Beitrag der HIPC-Initiative zur Lösung der strukturellen Probleme

Auf der einen Seite konnten diese strukturellen Probleme mit der HIPC-Initiative kurz-/mittelfristig nicht beseitigt werden, aber auf der anderen Seite bietet die HIPC-Initiative einen Rahmen zur langfristigen Lösung der Probleme, indem die HIPC-Länder ein Armutsbekämpfungsprogramm (PRSPs) erarbeiten und für mindestens ein Jahr umsetzen. Zudem sind die Kredite aus der *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF) an Reformen gebunden, die makroökonomische Stabilität gewährleisten sollen.

Außerdem werden strukturelle Reformen nicht nur im Rahmen der PRSPs, sondern auch der *social and structural completion point triggers* verankert. Diese *triggers* sollen *pro-poor growth* fördern und sicherstellen, dass die Ausgaben für armutsreduzierende Maßnahmen steigen. Zu den *triggers* gehören z.B. Maßnahmen in den Bereichen *Governance*, Budgetmanagement, Gesundheit, Bildung oder Landwirtschaft.

Grundsätzlich ist es zu früh, die langfristigen Wirkungen der PRSPs und der makroökonomischen Reformen zu beurteilen, aber die PRSPs haben die strukturellen Probleme bis jetzt nur teilweise in Angriff genommen. Evaluierungsberichte des IWF und der Weltbank kamen hinsichtlich der strukturellen Reformen zu folgenden Ergebnissen: Auch wenn eine Erhöhung der Ausgaben in den sozialen Sektoren, wie z.B. Verbesserungen im Bildungs- und Gesundheitssektor, langfristig das Wachstum fördert, so sind *pro-poor growth*-Ansätze zu wenig beachtet worden. Aufgrund der einheitlichen Anforderungen an die PRSPs ist die spezifische Situation der Länder in den PRSPs häufig nicht ausreichend berücksichtigt worden. Zudem ist die Verknüpfung von mikro- und makroökonomischen Reformen unzureichend.

Auf der anderen Seite bestehen diese strukturellen Probleme schon seit Jahrzehnten und können kurz-/mittelfristig nicht durch PRSPs und PRGFs behoben werden. Daher werden die meisten HIPC-Länder aus eigener Kraft nicht in der Lage sein, die für eine Armutsreduzierung notwendigen Mittel aus ihren Haushalten zu generieren. Aus diesem Grund sollte mittelfristig der Nettotransfer und damit die Vergabe von Zuschüssen im Verhältnis zu Krediten an einkommensschwache Länder erhöht werden. Auch ein relativ niedriger Schuldendienst muss also durch die Geber über *Official Development Assistance* (ODA) refinanziert werden.

## Neue Vorschläge zur Erreichung von Schuldentragfähigkeit

Im Zentrum der aktuellen Debatte über die Erhaltung von Schuldentragfähigkeit in Niedrigeinkommensländern auch nach der HIPC-Initiative stehen fünf Vorschläge.

### 1. Debt Sustainability Framework

Die Bretton-Woods-Institutionen stellten auf ihrer Jahrestagung (2004) einen überarbeiteten Vorschlag vom Frühjahr zur langfristigen Erhaltung der Schuldentragfähigkeit vor: *Debt sustainability framework in low income countries*. Dieses Rahmenwerk soll in Zukunft angewandt werden, um kritische Verschuldungssituationen anzuzeigen. Damit übernehme es eine präventive Funktion. Darüber hinaus soll es als Richtlinie für die relative Zusammensetzung von Krediten und Zuschüssen dienen.

Es beinhaltet im Unterschied zur erweiterten HIPC-Initiative einen länderspezifischen Ansatz zur Beurteilung der Schuldentragfähigkeit mit Schwellenwerten für Schuldenindikatoren, wie z.B. die Verschuldung oder die Schuldendienstleistungen im Verhältnis zu den Exporten, zum BIP oder zu den Staatseinnahmen. Diese Werte werden nicht wie bei der HIPC-Initiative in gleicher Höhe automatisch für alle Länder angewandt, sondern in Abhängigkeit von der Qualität der Institutionen und nationalen Wirtschaftspolitiken, die mit Hilfe des für die IDA (*International Development Association*)-Kreditvergabe relevanten internen Ratingverfahrens (*Country Policy and Institutional Assessment-Index*, CPIA) gemessen werden.

Je besser ein Land beim CPIA-Index abschneidet, desto höher kann die Verschuldung sein, weil die Rückzahlungsfähigkeit der Kredite mit besseren Institutionen und Wirtschaftspolitiken eher gegeben ist als bei schlechten. Hierbei werden drei Ländertypen unterschieden: Länder mit schlechter, mittlerer und guter Performance im Rahmen des CPIA-Index. Auf diese Weise wird auch ein Anreiz für die Schuldnerländer geschaffen, die Qualität von Institutionen und Wirtschaftspolitiken zu verbessern.

Darüber hinaus werden externe Schocks in Form von Stress-Tests in die Analyse der Schuldentragfähigkeit mit einbezogen, indem die Länder im Rahmen einer ökonomischen Simulation verschiedenen ökonomischen Schocks ausgesetzt werden, wie z.B. Währungs- oder Zinsschocks. Anhand dieser Analysen lässt sich erkennen, wie hoch die Verschuldung beim Auftreten von Schocks wäre, und diese Risikofaktoren können in die Schuldentragfähigkeitsanalyse mit einbezogen werden.

Die Schuldentragfähigkeitsanalyse soll bei den Entscheidungen über die Vergabe von Krediten und Zuschüssen im Rahmen der IWF- und Weltbank-Fazilitäten eine entscheidende Rolle einnehmen, wie z.B. bei der Vergabe von finanziellen Ressourcen im Rahmen der IDA und der PRGF-Fazilität.

Das Rahmenwerk stellt aufgrund dieser Eigenschaften einen erheblichen Fortschritt gegenüber dem HIPC-Verfahren dar und ist eine geeignete Richtlinie für die Vergabe von finanziellen Mitteln an Niedrigeinkommensländer. Es ist nicht nur eine länderspezifische Analyse möglich, sondern auch eine Analyse, die in die Zukunft gerichtet ist. Die HIPC-Initiative hingegen sollte nur die bestehende Schuldenlast reduzieren.

Dennoch weist dieses Rahmenwerk einige Schwächen auf: Die inländische Verschuldung sollte als Schwellenwert in die Analyse einbezogen werden und nicht nur in die begleitende Analyse der Schuldentragfähigkeit, auch wenn es schwierig ist, die Daten für die inländische Verschuldung zu erfassen. Denn die inländische Verschuldung hat einen direkten Einfluss auf die externe Rückzahlungskapazität. Alle finanziellen Mittel, die für die Schuldendienste der inländischen Verschuldung verwandt werden, können nicht für die Tilgung der externen Schulden benutzt werden.

Darüber hinaus wurden auf der Jahrestagung (2004) die hohen Schwellenwerte kritisiert, weil diese langfristig Schuldentragfähigkeit in den Niedrigeinkommensländern nicht garantieren können. Die Verschuldung gemessen an den Exporten kann bei Niedrigeinkommensländern mit guten Institutionen bei 300 % liegen. Dieser Wert ist doppelt so hoch wie der Schwellenwert für die Schuldentragfähigkeitsbeurteilung im Rahmen der HIPC-Initiative. Daher wurden auf der Jahrestagung des IWF und der Weltbank ein amerikanischer und ein britischer Vorschlag zur weiteren Entscheidung der HIPC-Länder vorgestellt, um langfristig Schuldentragfähigkeit in diesen Ländern zu gewährleisten und die Finanzierung dieser Länder überwiegend auf Zuschüsse umzustellen.

## 2. Vorschlag der amerikanischen Regierung für einen 100-prozentigen Schuldenerlass

Der amerikanische Finanzminister John Snow empfahl einen sofortigen 100-prozentigen Schuldenerlass der bedeutendsten multilateralen Finanzinstitutionen für alle HIPC-Länder. Bis zum vereinbarten Datum für die Erreichung der MDGs 2015 sollen alle graduierten HIPC-Länder von der IDA und dem African Development Fund (AfDF), der zur African Development Bank Group gehört, nur noch Zuschüsse und keine Kredite mehr erhalten, wobei der Nettomittelzufluss an die HIPCs zumindest nicht abnehmen soll. Es soll zur Diskussion gestellt werden, ob die Nettozuflüsse vielmehr steigen sollen.

Sicherlich würden die im Vergleich zur Vergangenheit höheren Zuschüsse zur langfristigen Schuldentragfähigkeit in den HIPC-Ländern beitragen, aber diesem positiven Aspekt stehen auch gravierende Kritikpunkte gegenüber: Es fehlt eine länderspezifische Betrachtung mit einer Schuldentragfähigkeitsindikation, da alle noch

nicht graduierten HIPC-Länder sofort eine 100-prozentige Schuldenerleichterung und alle graduierten Länder pauschal nur noch Zuschüsse bis zum Jahr 2015 erhalten würden.

Bei gleichbleibenden aggregierten Nettozuflüssen an die einkommensschwachen Länder bedeutete eine Erhöhung für die HIPC-Länder eine Reallokation der Zuschüsse zu ihren Gunsten. Länder, die nicht zu den HIPC-Ländern gehören und aufgrund eines besseren Schuldenmanagements oder einer besseren Prävention gegen externe Schocks weniger externe Mittel in Anspruch nahmen, erhalten dann keinen 100-prozentigen Zuschuss. Daher würden Länder mit einer guten wirtschaftlichen Performance eher bestraft, und es würden falsche Anreizstrukturen geschaffen (*Moral Hazard*). Damit ginge außerdem eine Verzerrung der ODA-Allokation zugunsten der HIPC-Länder einher.

Aus diesen Gründen sollte eine 100-prozentige Vergabe von Zuschüssen nicht pauschal erfolgen, sondern gestaffelt an die Notwendigkeit zur Erreichung der Schuldentragfähigkeit gebunden und auch an die Umsetzung von PRSPs und PRGF-Konditionen sowie an das Rating im Rahmen des CPIA-Index geknüpft werden.

Bei konstantem aggregiertem Nettomittelzufluss an die Entwicklungsländer und bei höheren Zuschüssen an die HIPC-Länder als bisher sanken die revolvingierenden Mittel für weitere Ausleihungen, z.B. im Rahmen der PRGF- oder der IDA-Fazilität. Dies führt jedoch langfristig zum Austrocknen der revolvingierenden Mittel für weitere Ausleihungen. Wenn die Fazilitäten nicht mit höheren finanziellen Mitteln aufgestockt werden als bisher, dann würden IWF und Weltbank langfristig weniger Länder aus dieser Fazilität bedienen können und die finanzielle Position dieser beiden Institutionen würde im Verhältnis zu anderen Gebern geschwächt.

## 3. Vorschlag der britischen Regierung für einen 100-prozentigen Schuldenerlass

Der britische Finanzminister Gordon Brown schlug ebenfalls einen 100-prozentigen Schuldenerlass der multilateralen Geber vor. Im Gegensatz zum Vorschlag der amerikanischen Regierung würde sich der Erlass auf alle einkommensschwachen Länder beziehen, sofern diese garantieren können, dass die frei werdenden Gelder zur Armutsreduzierung genutzt werden.

Damit die Fazilitäten der Finanzinstitutionen angesichts steigender Zuschüsse relativ zu den Krediten nicht austrocknen, sollen sie von den bilateralen Gebern aufgestockt werden. Die Gewinne aus einer neuen und damit höheren Bewertung der IWF-Goldreserven sollen für die Finanzierung der PRGF-Fazilität genutzt werden. Da der Marktwert der Goldreserven des IWF derzeit ca. acht Mal so hoch ist wie der Buchwert, bestünde hier finanzieller Spielraum.

## 4. Neuer Vorschlag zur Finanzierung der MDGs: die International Finance Facility (IFF)

Ungeklärt ist die Frage, wie ein 100-prozentiger Schuldenerlass und die zukünftige Vergabe von Zuschüssen der multilateralen Finanzinstitutionen finanziert werden soll. Der Vorschlag des britischen Finanzministers, Gewinne aus einer neuen Bewertung der IWF-Goldreserven zu nutzen, um die PRGF-Fazilität zu erhöhen, hat den Nachteil, dass die Finanzierung dieser IWF-Fazilität von der Entwicklung des Goldpreises abhinge und damit unsicher wäre.

Der derzeit am ehesten umsetzbare Ansatz zur Finanzierung von Entwicklungsprogrammen stellt die von den Briten vorgeschlagene *International Finance Facility* (IFF) dar. Hierbei verschulden sich die Geber zugunsten der Entwicklungsländer auf den internationalen Kapitalmärkten. Die IFF bietet Anleihen mit einer mittelfristigen Laufzeit auf den internationalen Kapitalmärkten an, die von den Gebern garantiert werden. Die Erlöse aus dem Verkauf der Anleihen werden dann den einkommensschwachen Ländern in Form von Zuschüssen über die bereits vorhandenen Kanäle der Geber bereitgestellt.

Ein Teil der ODA für die kommenden 30 Jahre soll auf diese Weise über die internationalen Kapitalmärkte vorfinanziert werden. Die Ge-



ber können damit kurzfristig Zuschüsse zur Verfügung stellen, die abgesehen von Zinskosten erst zurückgezahlt werden müssen, wenn die Anleihen fällig sind, d.h. die Geber können den einkommensschwachen Ländern zunächst mehr Kapital bereitstellen, als sie in die IFF einzahlen: (*front loading*). Da die Anleihen der IFF durch implizite Staatsgarantien von den Gebern abgesichert sind, können sie zu besten Konditionen (AAA-Rating) angeboten werden. Die IFF könnte bei einer multilateralen Finanzinstitution angesiedelt werden.

Eine zusätzliche Belastung der Geber durch diese Staatsgarantien und ein *front loading* ist nur dann gerechtfertigt, wenn es aufgrund des 100-prozentigen Schuldenerlasses und der Vergabe von Zuschüssen gelingt, die interne und externe Rückzahlungsfähigkeit dieser Länder langfristig zu stärken, bzw. die strukturellen Probleme zu lösen und damit den Bedarf an finanziellen Mitteln langfristig zu senken. Ein weiteres Problem in der Umsetzung wird sein, dass viele Industrieländer, wie z.B. Deutschland, hohe langfristige Haushaltsrisiken aufweisen und daher nicht bereit sein werden, sich für die Entwicklungsländer zusätzlich zu verschulden.

## 5. Finanzierungsinstrumente des IWF zur Abfederung von exogenen Schocks

Zur Abfederung von exogenen Schocks sind Maßnahmen der Entwicklungsländer und der Geber notwendig. Die einzige an den Ursachen ansetzende Strategie für eine Abfederung von externen Schocks stellt eine Diversifizierung der Exporte in den HIPC-Ländern dar. Dies wiederum erfordert eine Veränderung der Wirtschaftsstruktur und ist ein sehr langwieriger Prozess. Andere Instrumente zur Abfederung von exogenen Schocks stehen in Entwicklungsländern kaum zur Verfügung, weil die Institutionen und Märkte, wie z.B. Versicherungs- oder Finanzmärkte, unzureichend funktionieren. Bisherige Erfahrungen mit Stabilisierungsfonds (EU-Stabex, 1975-2000) waren überdies nicht ermutigend.

Da die HIPC-Länder mittelfristig selbst nicht in der Lage sind, exogene Schocks abzufedern, sollten die Geber dazu beitragen. Zum einen könnten die Geber für den Aufbau von Versicherungssystemen und Finanzmärkten technische Unterstützung leisten. Zum anderen sollten die Geber zur Abfederung von Schocks geeignete Finanzierungsinstrumente anbieten, die wenigstens die folgenden drei Eigenschaften aufweisen:

- Kurzfristige Verfügbarkeit: Die Länder sollten die finanziellen Mittel schnell und ohne komplizierte Verfahren erhalten können.
- Mittelfristige Laufzeit: Konzessionäre Kredite sollten eine mittelfristige Laufzeit haben, damit die Länder nicht bereits kurz nach einem exogenen Schock wieder Kredite zurückzahlen müssen.
- Hoher Konzessionaritätsgrad: Diese Kredite sollten einen hohen Konzessionaritätsgrad aufweisen, da die HIPC-Länder nicht in der Lage sein werden, einen Kredit zu Marktbedingungen zurückzahlen.

Der IWF verfügt über eine Fazilität zur Abfederung von exogenen Schocks – die **Compensatory Financing Facility** – die darauf abzielt, Unterstützung für vorübergehende Exporterlösausfälle oder übermäßig hohe Ausgaben für Getreideimporte zu finanzieren. Aber diese Fazilität ist seit 2000 nicht mehr in Anspruch genommen worden, weil sie an viele Auflagen geknüpft ist, es keine konzessionären Kredite sind und die Auszahlung nicht kurzfristig erfolgt.

Beim Auftreten von externen Schocks werden häufig entweder die PRGF-Kredite oder die *Stand-By Arrangements* (Bereitschaftskreditvereinbarungen) erhöht, die nicht explizit darauf abzielen, exogene

Schocks kurzfristig abzufedern. Im Falle von Naturkatastrophen stellt der IWF eine Notfallhilfe zur Verfügung, die schnell ausgezahlt werden und mittelfristig für Zahlungsbilanzschwierigkeiten bereitstehen soll. HIPC-Länder können zudem über den am Entscheidungszeitpunkt vereinbarten Schuldenerlass im Fall von exogenen Schocks zusätzliche Schuldenerleichterung erhalten (*topping up*). Drei graduierte Länder haben bisher ein *topping up* bekommen: Burkina Faso, Niger und Äthiopien.

Zur geeigneten Abfederung exogener Schocks könnte der IWF neue Instrumente einführen, wie z.B. ein flexibles Element hinsichtlich der Zahlungsmodalitäten (Laufzeit, Zinsen, Zuschusselement) beim Auftreten von Schocks (Veränderung der Rohstoffpreise oder Wechselkurse). Damit dieses Instrument umgesetzt werden kann, müsste festgelegt werden, welches Land aufgrund welcher Kriterien und in welchem Umfang Zugang zu derartigen Finanzierungsfazilitäten hat. Ein derartiger Automatismus ermögliche eine schnelle und transparenten Regeln folgende Änderung der Kreditrückzahlungsmodalitäten.

## Fazit

Die Niedrigeinkommensländer können alleine nicht genügend finanzielle Ressourcen generieren, um die MDGs bis 2015 zu erreichen und sind daher weiterhin auf konzessionäre Kredite und Zuschüsse der Geber angewiesen. Die Länder, die sich im HIPC-Prozess befinden, sollten zunächst die Initiative nach den bestehenden Kriterien abschließen. Wenn die Entschuldung im Rahmen der Initiative nicht zur Schuldentragfähigkeit führt, sollte ein *topping up* gewährt werden. Ein sofortiger Schuldenerlass für diese Länder unterliefe die HIPC-Initiative und förderte *Moral Hazard*. Das Rahmenwerk ist geeignet, die Schuldentragfähigkeit in den graduierten HIPC-Ländern und in anderen einkommensschwachen Staaten länderspezifisch zu beurteilen und Entscheidungen über die relative Zusammensetzung von Krediten und Zuschüssen treffen zu können. Ein pauschaler 100-prozentiger Schuldenerlass ist damit nicht vereinbar.



**Dr. Kathrin Berensmann**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin des DIE

## Literatur

Berensmann, Kathrin (2004): Die Zukunft der HIPC-Länder: Ist Schuldentragfähigkeit langfristig erreichbar?, in: Dirk, Messner / Imme Scholz (Hrsg.), Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, S. 315-328

IWF (2004): Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Status of Implementation, 20. August 2004, Washington, D.C.

UNCTAD (2004): Economic Development in Africa, Debt Sustainability: Oasis or Mirage?, United Nations, New York and Genf