

Küblböck, Karin

Working Paper

HIPC and beyond: Entschuldungsinitiativen und - vorschläge auf dem Prüfstand

ÖFSE Working Paper, No. 7

Provided in Cooperation with:

Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

Suggested Citation: Küblböck, Karin (2005) : HIPC and beyond: Entschuldungsinitiativen und -
vorschläge auf dem Prüfstand, ÖFSE Working Paper, No. 7, Austrian Foundation for Development
Research (ÖFSE), Vienna

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/98817>

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.

WORKING PAPER 7

HIPC AND BEYOND

ENTSCHULDUNGSINITIATIVEN UND -VORSCHLÄGE AUF DEM PRÜFSTAND

Karin Küblböck

JUNI 2005

UPDATE: AUGUST 2005

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|---|-----------|
| 1. Einleitung | 1 |
| 2. HIPC - Die erste umfassende Entschuldungsinitiative | 2 |
| 2.1. Von HIPC I zu HIPC II | 3 |
| 2.2. Kriterien für HIPC II | 3 |
| 2.3. Derzeitiger Stand der Initiative | 4 |
| 2.4. Kosten der HIPC-Initiative | 5 |
| 2.5. Gläubigerbeteiligung | 8 |
| 2.5.1. Multilaterale Gläubiger | 8 |
| 2.5.2. Mitglieder des Pariser Clubs | 9 |
| 2.5.3. Nicht teilnehmende Gläubiger | 9 |
| 2.6. Auswirkungen der HIPC-Initiative auf die Verschuldungssituation der Länder | 10 |
| 2.7. Gründe für mangelnde Wirksamkeit der HIPC-Initiative | 11 |
| 2.7.1. Optimistische Prognosen | 12 |
| 2.7.2. Zu geringe Berücksichtigung externer Schocks | 14 |
| 2.7.3. Schwellenwerte | 14 |
| 2.7.4. Komponenten der Verschuldung | 15 |
| 2.7.5. Aussagekraft der Indikatoren für die Einschätzung der Zahlungs- kapazitäten | 15 |
| 2.7.6. Berechnung des Schuldenstandes | 16 |
| 2.7.7. Schleppende Implementierung und zu geringer Interim Relief | 16 |
| 3. Derzeitige Vorschläge für multilateralen Schuldenerlass | 17 |
| 3.1. Großbritannien | 17 |
| 3.1.1. Umfang des Schuldenerlasses | 17 |
| 3.2. USA | 18 |
| 3.3. Norwegen | 18 |
| 3.4. Deutschland | 19 |
| 3.5. Vorschläge von zivilgesellschaftlichen Netzwerken wie z.B. Eurodad | 19 |
| 3.5.1. IWF-Goldverkäufe | 19 |
| 3.5.2. IBRD-Mittel | 20 |
| 3.6. G8-Resolution vom Juni 2005 | 20 |
| 4. Vorschläge für Umgang mit zukünftigen Schulden | 21 |
| 4.1. Debt Sustainability Framework | 21 |
| 4.2. Zivilgesellschaftliche Ansätze | 22 |
| 4.2.1. Unabhängige Entscheidungsinstanzen | 23 |
| 4.2.2. Entschuldung nach Bedürfniskriterien | 23 |
| 4.2.3. Ende der wirtschaftspolitischen Konditionalitäten | 23 |
| 4.2.4. Mehr Zuschüsse für Armutsbekämpfung | 23 |
| Literatur | 24 |
| Abkürzungsverzeichnis | 28 |

1. Einleitung

Seit Beginn der 1980er Jahre wird über die Tatsache, dass Überschuldung für viele Entwicklungsländer ein wesentliches Hindernis für Entwicklung und Armutsminderung darstellt, in einer manchmal kleineren, manchmal breiteren Öffentlichkeit diskutiert. Die 1990er Jahre waren in diesem Zusammenhang geprägt von nationalen und internationalen Entschuldungskampagnen. Der Höhepunkt der Mobilisierungen war ohne Zweifel der G7-Gipfel in Köln im Juni 1999.

Nicht zuletzt durch den entstandenen Druck von Seiten der Zivilgesellschaft wurde bei diesem Gipfel eine Verbesserung der HIPC-Initiative sowie eine Abkehr von den viel kritisierten Strukturanpassungsprogrammen von IWF und Weltbank angekündigt und wenige Monate später auf der Herbsttagung von IWF und Weltbank beschlossen. Damit wurde das Schuldenproblem als weitgehend gelöst dargestellt und verschwand aus einer breiteren Öffentlichkeit. Dass auch die in Köln vorgeschlagenen Entschuldungen das Verschuldensproblem keineswegs zu lösen in der Lage waren, wurde von den hochverschuldeten Ländern selbst sowie von vielen NGOs weiterhin betont und mit zahlreichen Studien belegt.

Im Jahr 2005 intensivierte sich die Debatte um die Millennium Development Goals (MDGs) und den beträchtlichen zusätzlichen Finanzierungsbedarf. In den Konzepten zur Finanzierung der MDGs kommt auch das Thema Entschuldung wieder prominent vor, etliche Akteure unterbreiteten in diesem Zusammenhang Vorschläge. Am G7-Treffen Anfang Juni wurde auch eine konkrete weitergehende Entschuldungsinitiative gesetzt. Durch die wieder aufgeflamten Diskussionen rückte die – auch mit der neuen G7-Initiative noch immer ungelöste – Verschuldensproblematik wieder ein Stück weiter ins Licht der Öffentlichkeit.

Im vorliegenden Dokument¹ wird der Stand der HIPC-Initiative dargestellt sowie Gründe für die begrenzte Wirksamkeit skizziert. Anschließend werden aktuelle Entschuldungsvorschläge rund um das G7-Treffen in Edinburgh und die MDG+5 Konferenz analysiert und weitere Alternativen vorgeschlagen.

Um- und Entschuldungsinitiativen bis 1996

Als die Schuldenkrise in den lateinamerikanischen Middle Income Countries Anfang der 1980er Jahre offensichtlich wurde, wurde das Schuldenproblem erstmals in umfassender Art und Weise innerhalb der internationalen Gemeinschaft thematisiert. Lange Zeit hatten Gläubiger Maßnahmen zur Reduzierung der Schuldenlast hinausgeschoben und ihre Verantwortung für die Krise heruntergespielt, während die Schuldnerstaaten ihrerseits nicht in der Lage waren, ein Schuldnerkartell als Pendant zum Pariser Club einzurichten.

Entschuldungen für Low Income Countries wurden im Rahmen von Pariser Club-Vereinbarungen gewährt, zumeist durch Umschuldungen der Tilgung und Zinszahlungen - zu Beginn ohne Reduktion des Schuldenstandes - sowie durch die Gewährung von neuen konzessionellen Krediten. Um die multilateralen Schulden zu bedienen wurden eigene Kreditprogramme, unterstützt von bilateralen Gebern, eingesetzt. Seit 1988 gibt es im Rahmen des Pariser Clubs die Möglichkeit einer Reduktion der bilateralen Verschuldung. Durch zu geringe Entschuldungen, frühe Cut off Dates² und den fehlende Berücksichtigung der multilateralen Verschuldung konnte die Schuldenkrise der hoch verschuldeten Länder dadurch jedoch keineswegs gelöst werden.

¹ Ich danke den ÖFSE-PraktikantInnen Susanne Fabjan und Alexandra Illmer für ihre Mitarbeit an diesem Dokument

² Das ist jener Zeitpunkt, an dem sich die Schuldnerländer das erste Mal an den Pariser Club gewandt haben (Cut off Date). Die „cut off dates“ liegen zum Teil in den 1980er Jahren.

PARIS CLUB RESTRUCTURING TERMS FOR LOW-INCOME COUNTRIES, 1975–2001

| Date/restructuring terms | Multilateral debt |
|---|--|
| 1975-1998: Paris Club debt rescheduled but not cancelled or reduced in present value by reductions in interest. | Not applicable |
| October 1988: <i>Toronto Terms</i> under which, for the first time, bilateral debt can be reduced in net present value (NPV) terms by 33.3 per cent. This can be accomplished through a debt reduction or debt service reduction option. | Not reduced |
| December 1991: <i>London Terms</i> increased level of debt cancellation to 50 per cent of NPV of eligible debt service flows. | Not reduced |
| December 1994: <i>Naples Terms</i> raised level of debt reduction to 67 per cent of NPV of eligible debt service flows and/or stocks and set minimum debt reduction for "the poorest and most indebted countries" at 50 per cent of NPV. In September 1999, the 67 per cent threshold was applied to all heavily indebted poor countries. | Not reduced |
| December 1996: <i>Lyon Terms</i> (HIPC Initiative) raised debt reduction for heavily indebted poor countries to 80 per cent of NPV of eligible debt stock. | Debts owed to multilateral institutions (IMF, World Bank and regional development banks) may also be reduced. Concept of debt sustainability introduced. |
| November 1999: <i>Cologne Terms</i> (Enhanced HIPC Initiative) raised allowable debt reduction to 90 per cent of NPV, or more, of eligible debt stock "if necessary to achieve sustainability in the framework of the HIPC Initiative". | Debts of bilateral and multilateral official creditors to be reduced sufficiently to attain debt sustainability as defined by the Initiative. |

Quelle: Unctad (2004)

2. HIPC – Die erste umfassende Entschuldungsinitiative

Obwohl ein beträchtlicher Anteil der Verschuldung der armen hochverschuldeten Länder (SILICs) gegenüber multilateralen Gläubigern bestand, schien ein multilateraler Schuldenerlass politisch lange nicht durchsetzbar. Als Gegenargumente wurden vor allem vorgebracht, dass eine Entschuldung den Statuten der Internationalen Finanzinstitutionen widerspräche, sowie einen potentiellen Verlust ihres präferentiellen Status auf den internationalen Kapitalmärkten zur Folge haben könnte. Durch großen politischen Druck der internationalen Öffentlichkeit und nicht zuletzt durch eine weltweite zivilgesellschaftliche Schuldenerlass-Kampagne wurde 1996 mit der Lancierung der HIPC-Initiative erstmals ein umfassender und somit auch ein multilateraler Schuldenerlass in Aussicht gestellt.

Die HIPC-Initiative sollte es den hoch verschuldeten armen Ländern ermöglichen, aus dem Kreislauf der wiederholten Umschuldungen durch den Pariser Club zu entkommen und ihre externen Schulden endgültig auf ein tragfähiges Niveau zu bringen - „to meet their current and future external debt services obligations in full,

without recourse to debt rescheduling or the accumulation of arrears, and without compromising growth“ (IWF und Weltbank 2001, zitiert in UNCTAD 2004, 3).

Neu und viel versprechend bei der HIPC-Initiative war, dass erstmals das Konzept der *Tragfähigkeit* der Verschuldung in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gerückt wurde.

Im Zentrum der Definition von Schuldentragfähigkeit stehen zwei Indikatoren: Das Verhältnis des Barwertes der öffentlichen und öffentlich garantierten *Außenschuldenstandes zu den Exporterlösen*, sowie des *Schuldendienstes zu den jährlichen Exporterlösen*.

2.1. Von HIPC I zu HIPC II

Als nicht tragfähig galt bei der ursprünglichen Form der HIPC-Initiative (HIPC I) ein Schuldenstand, der über 200-250 % der jährlichen Exporterlöse lag, sowie ein Schuldendienst, der über 20-25 % der Exporterlöse lag. Die genauen Prozentsätze innerhalb dieses Spielraums wurden durch länderspezifische „Verwundbarkeits“-Faktoren festgelegt, wie die Exportkonzentration oder das pro-Kopf-Einkommen.

Auch wenn die Lancierung der HIPC-Initiative grundsätzlich auf Zustimmung stieß, stellte sich bald heraus, dass diese keine nachhaltige Lösung für die Schuldenkrise der hochverschuldeten Länder bot. Die Tragfähigkeits-Indikatoren waren zu hoch angesetzt, die Auswahl der Länder zu restriktiv und die Umsetzung der ersten HIPC-Initiative war an zu viele Vorgaben gebunden und dadurch zu langsam. Heftige Kritik von NGOs, WissenschaftlerInnen sowie der Schuldnerländer und nicht zuletzt eine weltweite zivilgesellschaftliche Schuldenerlasskampagne führten dazu, dass am G7-Gipfel in Köln 1999 eine erweiterte HIPC-Initiative (HIPC II) beschlossen und bei der Herbsttagung der internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) konkretisiert wurde.

2.2. Kriterien für HIPC II

Um in den Genuss von Schuldenerlässen unter HIPC II zu gelangen, müssen Länder folgende Kriterien erfüllen:

- Untragfähige Schuldenlast aufweisen, die nicht durch traditionelle Mechanismen des Schuldenerlasses gelindert werden kann (z.B. über Schuldenerlässe durch den Pariser Club).

Die Grenzen für eine tragfähige Schuldenlast wurden definiert als:

Ein Barwert der externen Verschuldung von über 150 % der jährlichen Exporterlöse, bzw. bei sehr offenen Ökonomien von über 250 % der Fiskaleinnahmen.³ Die Tragfähigkeits-Indikatoren wurden bei HIPC II auf 150 % (Schuldenstand/Exporte Erlöse) und 15 % (Schuldendienst/Exporte Erlöse) gesenkt. Sieben Länder wurden durch diese Änderung zusätzlich in den Kreis der HIPC-Initiative aufgenommen⁴, damit erhöhte sich die Anzahl auf 42 Länder. Inzwischen sind 4 Länder wieder aus der Initiative ausgeschlossen worden weil sie eine nach HIPC II-Kriterien tragfähige Außenschuld auf-

³ Diese Regelung wurde nachträglich aufgrund von Cote d'Ivoire eingeführt

⁴ Benin, Zentralafrikanische Republik, Ghana, Honduras, Laos, Senegal und Togo

weisen⁵. 32 der HIPC-Länder befinden sich in Afrika, vier in Lateinamerika und zwei in Asien;

- Für den Erhalt von konzessionellen Krediten der Weltbank Tochter IDA und die Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) des IWF in Frage kommen.
- Eine positive Bilanz bei Reformen nachweisen und unter Beteiligung der Zivilgesellschaft ein Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) ausarbeiten. Bedingung für einen umfassenden und endgültigen Schuldenerlass sollte die einjährige Implementierung eines PRSP sein.
- „On Track“ mit den Kreditfazilitäten von IWF und Weltbank, der PRGF und des PRSC (Poverty Reduction Support Credit) sein. D.h., die Bedingungen, die in den Kreditdokumenten festgehalten werden, erfüllen.
- Neu eingeführt wurde bei HIPC II die Möglichkeit eines interimistischen Schuldenerlasses, d.h. der Schuldendienst wird nun bereits mit Erreichung des Decision Point reduziert. Damit wurde auf die Kritik reagiert, dass die Umsetzung zu langsam erfolgte.
- Statt einer Fixierung des endgültigen Schuldenerlasses (Completion Point) auf drei Jahre nach dem Erreichen des Decision Point sollte dieser flexibler gehandhabt werden, der Completion Point kann nun bei einer guten Policy Performance auch schon früher erreicht werden.

2.3. Derzeitiger Stand der Initiative

Laut Weltbank hatten 2003 90 Länder ein Schuldenproblem (52 hoch und 38 moderat verschuldete Länder). Die Gruppe der 61 Niedrigeinkommensländer wies 2003 einen externen Schuldenstand von 523 Mrd. US\$ auf, seit 1980 ist dieser um 430 % gestiegen (Kapoor 2005).

38 Länder sind derzeit für eine Teilnahme an der HIPC-Initiative vorgesehen, davon befinden sich 32 in Afrika. Bis August 2005 haben sich 28 Länder für Schuldenerlässe qualifiziert. Der Schuldennachlass ist bei 18 Ländern endgültig (completion point), 10 Länder befinden sich in einer Interimsphase (zwischen decision und completion point) und erhalten demzufolge einen vorläufigen Schuldenerlass. Die 10 Länder, die den decision point noch nicht erreicht haben, sind in innere oder grenzüberschreitende Konflikte verwickelt oder weisen beträchtliche Zahlungsrückstände auf. Die HIPC-Initiative wurde durch die so genannte „sunset clause“ bis Ende 2006 verlängert. Bis zu diesem Zeitpunkt werden wahrscheinlich 7 weitere Länder den decision point erreichen. Laut Eurodad könnte es sein, dass auch Tadschikistan, Eritrea und Haiti in die HIPC-Initiative aufgenommen werden (Eurodad 2005).

Laut Berechnungen von britischen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) benötigen außer den 28 für HIPC-Schuldenerlass qualifizierten Ländern mindestens zusätzliche 34 Länder einen 100 %igen Schuldenerlass, um die Millennium Development Goals zu erreichen (Christian Aid et al. 2005).

⁵ Angola, Kenia, Vietnam, Jemen

Tabelle 1: Status der HIPC-Länder Stand Juni 2005

| | Completion Point (18) | | Decision Point (9) | | Considered Sustainable (4) |
|----|-----------------------|-------|------------------------------------|-------|------------------------------------|
| 1 | Benin | 03/03 | Cameroon | 10/00 | Angola |
| 2 | Bolivia | 06/01 | Chad | 05/01 | Kenya |
| 3 | Burkina Faso | 04/02 | DRC | 07/03 | Vietnam |
| 4 | Ethiopia | 04/04 | Gambia | 12/00 | Yemen |
| 5 | Ghana | 04/04 | Guinea | 12/00 | |
| 6 | Guyana | 12/03 | Guinea-Bissau | 12/00 | |
| 7 | Honduras | 04/05 | Malawi | 12/00 | Reportedly in discussion(3) |
| 8 | Madagascar | 10/04 | São Tomé/Principe | 12/00 | Tajikiastan |
| 9 | Mali | 03/03 | Sierra Leone | 03/02 | Eritrea |
| 10 | Mauritania | 06/02 | Burundi | 08/05 | Haiti |
| 11 | Mozambique | 09/01 | not yet Decision Point (11) | | |
| 12 | Nicaragua | 11/04 | * | | |
| | | 04/04 | <i>Central African Re-public*</i> | | |
| 13 | Niger | | | | |
| 14 | Rwanda | 04/05 | <i>Comoros*</i> | | |
| 15 | Senegal | 04/04 | <i>Republic of Congo*</i> | | |
| 16 | Tanzania | 11/01 | <i>Côte d'Ivoire*</i> | | |
| 17 | Uganda | 05/00 | Lao PDR | | |
| 18 | Zambia | 04/05 | Liberia | | |
| | | | <i>Myanmar*</i> | | |
| | | | Somalia | | |
| | | | Sudan | | |
| | | | <i>Togo*</i> | | |

*diese Länder werden den Decision Point wahrscheinlich vor der „Sunset Clause“ erreichen.

Quelle: Weltbank, Statistical Update April 2005 (ergänzt durch Honduras, Ruanda, Zambia; Completion point April 2005 sowie durch Burundi: Decision point August 2005), Jubilee Research 2005, Eurodad 2005

2.4. Kosten der HIPC-Initiative

Die Kosten für den Schuldenerlass unter der HIPC-Initiative für alle 38 derzeit in Frage kommenden Länder wurden von der Weltbank im April 2005 auf 58 Mrd. US\$ geschätzt, davon 31 Mrd. für bilaterale und kommerzielle Gläubiger, 27 Mrd. für multilaterale Gläubiger. Für die bis Juni in die Initiative aufgenommenen Länder⁶ betragen die Gesamtkosten 37,10 Mrd. US\$. Diese Kosten bzw. Zahlungsausfälle betreffen einen Zeitraum von bis zu 40 Jahren, ein Teil dieser Schulden konnte bereits längere Zeit von den Schuldnerländern nicht mehr bedient werden.

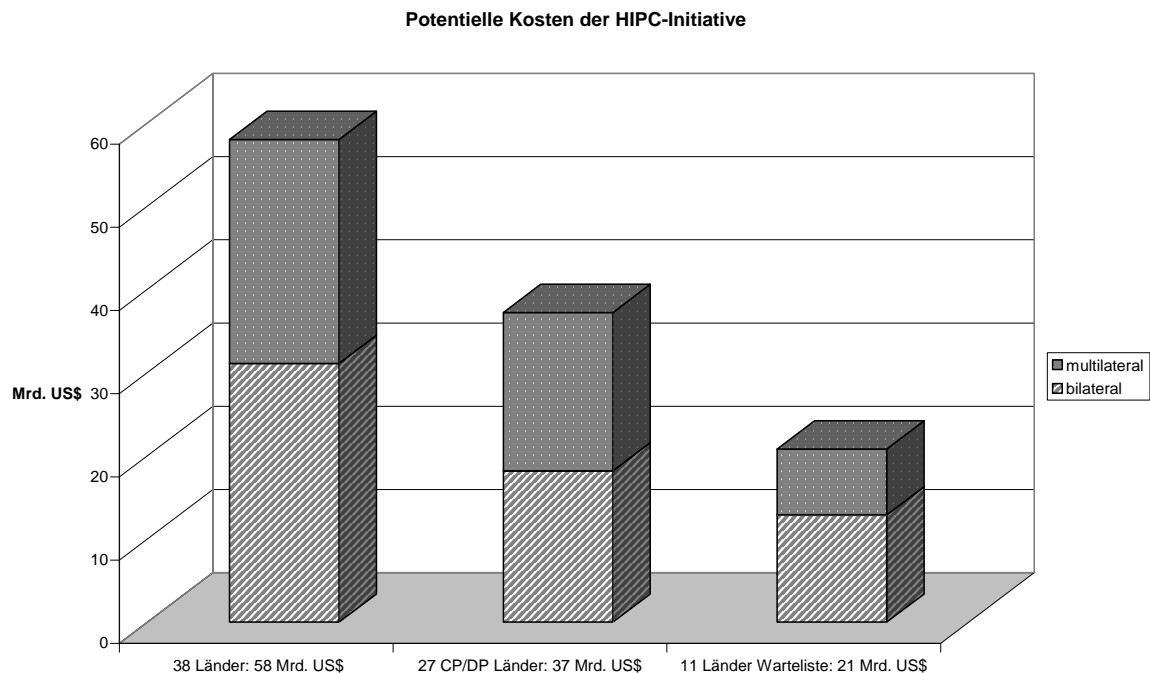
⁶ In den folgenden Berechnungen ist Burundi noch nicht enthalten, da der Decision Point kurz vor Überarbeitung des Dokumentes erreicht wurde.

Tabelle 2: Kosten für die HIPC-Initiative nach Hauptgläubigern und Ländergruppen

| | 38 HIPC Länder | 27 completion und decision point | Not yet decision point (11) |
|--|---------------------------|---|--|
| Gesamt | 58,00 | 37,10 | 20,90 |
| Bilaterale/kommerzielle Gläubiger | 31,10 | 18,20 | 12,90 |
| Pariser Club | 19,90 | 13,70 | 6,20 |
| davon Österreich | | 0,435 | |
| Andere bilaterale Gläubiger | 8,00 | 3,60 | 4,40 |
| Kommerzielle Gläubiger | 3,30 | 0,90 | 2,40 |
| Multilaterale Gläubiger | 26,90 | 19,00 | 7,90 |
| Weltbank | 11,70 | 8,80 | 2,90 |
| davon IDA | 10,90 | 8,50 | 2,40 |
| IMF | 5,40 | 2,90 | 2,40 |
| AfDB/AfDF | 4,30 | 3,20 | 1,10 |
| andere | 5,50 | 4,10 | 1,50 |

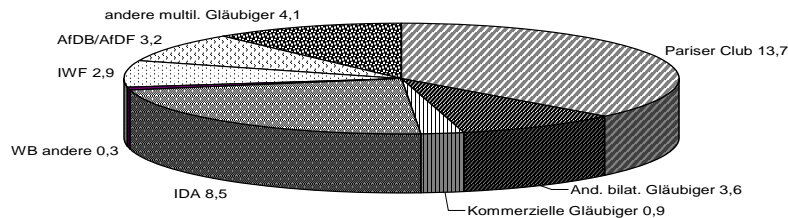
Quelle: Weltbank 2005, 14

Graphik 1: Potentielle Kosten der HIPC-Initiative



Quelle: Weltbank 2005

Graphik 2: Aufschlüsselung der Kosten nach Gläubigern

Aufschlüsselung der Kosten für die HIPC-Initiative nach Gläubigern
für 27 CP/DP Länder in Mrd. US\$. Gesamtkosten: 37 Mrd. US\$

Quelle: Weltbank 2005, eigene Berechnungen

Tabelle 3: HIPC-Initiative - Kosten für bilaterale Gläubiger für die 27 CP/DP-Länder (in Mio. US\$) / Stand: Juni 2005

| | gesamt | Frankreich | Deutschland | USA | Niederlande | Österreich | Schweiz | restliche Gläubigerländer |
|-------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|-------------|------------|-----------|---------------------------|
| gesamt | 13.675 | 2.158 | 1.599 | 1.512 | 467 | 435 | 50 | 7455 |
| Bolivien | 496 | 31 | 130 | 24 | 25 | 35 | - | 253 |
| Burkina Faso | 27 | 10 | - | - | 5 | 3 | - | 9 |
| Äthiopien | 576 | 3 | 38 | 31 | - | 2 | - | 500 |
| Ghana | 947 | 84 | 78 | 9 | 67 | 10 | - | 699 |
| Madagaskar | 469 | 132 | 36 | 11 | - | 17 | 3 | 271 |
| Mauritanien | 164 | 32 | 4 | 3 | 24 | 51 | - | 51 |
| Mosambik | 1.245 | 206 | 119 | 27 | - | 10 | - | 883 |
| Nicaragua | 1.041 | 51 | 295 | 39 | 28 | 2 | - | 627 |
| Senegal | 151 | 110 | - | 1 | 6 | - | - | 33 |
| Tansania | 902 | 60 | 43 | 11 | 46 | 18 | - | 723 |
| Uganda | 143 | 22 | 1 | 1 | - | 5 | - | 113 |
| Sambia | 1.303 | 152 | 434 | 106 | - | 7 | - | 605 |
| Ruanda | 41 | 24 | - | 1 | - | 5 | - | 11 |
| Kamerun | 1.031 | 323 | 127 | 13 | 7 | 208 | 23 | 328 |
| Kongo, Dem.Rep. | 3.616 | 584 | 262 | 1.133 | 219 | 46 | 11 | 1361 |
| Malawi | 155 | 4 | - | - | - | 9 | - | 141 |
| restliche Länder | 1.368 | 138 | 29 | 101 | 38 | 7 | 14 | 843 |

restl. Gläubigerländer: Australien, Belgien, Brasilien, Kanada, Dänemark, Finnland, Israel, Italien, Japan, Norwegen, Portugal, Russland, Südafrika, Spanien, Schweden, Trinidad und Tobago, Großbritannien

restl. Schuldnerländer: Benin, Chad, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Mali, Niger, Sao Tome und Principe, Sierra Leone

Quelle: Weltbank 2005, 14 - <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/HIPCStatUpdate200504042.pdf>

Zusätzlich zu diesen Kosten würden laut IWF und Weltbank etwa 729 Mio. US\$ für den zusätzlichen Schuldenerlass („topping up“) am Completion Point benötigt werden, allerdings ist diese Zahl wahrscheinlich zu gering geschätzt, da die Prognosen wie unten näher erläutert wird zu optimistisch sind.

Der Großteil des multilateralen Schuldenerlasses wird von bilateralen Gebern finanziert, vor allem aus Beiträgen zum HIPC-Trust Fund sowie durch Auffüllungen (z.B. IDA-Wiederauffüllungen). Österreich hat im Jahr 2001 29 Mio. US\$ in den HIPC-Trust Fund eingezahlt (ÖFSE 2002), insgesamt wurden für den Trust Fund bisher 3,58 Mrd. US\$ zur Verfügung gestellt (Weltbank 2005).

2.5. Gläubigerbeteiligung

2.5.1. Multilaterale Gläubiger

Der multilaterale Schuldenstand ist seit 1980 in den HIPC-Ländern und in Low Income Countries insgesamt um rund 800 % gewachsen und damit mehr als doppelt so schnell wie die bilateralen Schulden. Für die HIPC-Länder machten die multilateralen Schulden 2003 37 % der Gesamtverschuldung aus.

Unter der HIPC-Initiative werden erstmals auch multilaterale Schulden erlassen. Fast zwei Jahrzehnte lang hatten die multilateralen Gläubiger auf ihrem präferentiellen Gläubigerstatus beharrt.

Allerdings haben die multilateralen Gläubiger auch innerhalb der HIPC-Initiative einen präferentiellen Status erhalten: Der Erlass unter HIPC funktioniert so, dass zunächst alle bilateralen Gläubiger auf 90 % (teilweise 67 %) ihrer Forderungen verzichten. Wenn danach die Schuldenlast noch immer als untragbar eingestuft wird, wird der zu entschuldende Betrag zu gleichen Teilen zwischen bilateralen und multilateralen Gläubigern aufgeteilt. Dies führte dazu, dass für jene 15 Länder, die bis Ende 2004 den Completion Point erreicht hatten, der Anteil der multilateralen Verschuldung an der Gesamtverschuldung 61 % betrug.

Durch die unten beschriebenen unrealistischen Prognosen sowie durch die Praxis, vor einem notwendigen zusätzlichen Schuldenerlass („topping up“) am Completion Point die zusätzlichen bilateralen Erlasse in die Tragfähigkeitsberechnung mit einzubeziehen, wird der Anteil der multilateralen Entschuldung weiter verringert – die Großzügigkeit der bilateralen Gläubiger kommt somit statt den Schuldnerländern den IFIs zugute.

Zahlreiche KritikerInnen fordern, dass die IFIs mehr zur Entschuldung beitragen und auch mehr von ihren eigenen Mitteln (z.B. IWF-Gold oder Reserven – genaueres siehe Seite 19) dafür verwenden sollten. Derzeit müssen bilaterale Gläubiger Mittel aus ihrem Budget für Entwicklungszusammenarbeit für diesen Erlass verwenden, was potentiell die Verfügbarkeit von bilateralen Zuschüssen reduziert.

Anfang Juni kündigten die G7-Staaten an, einen 100 %igen Schuldenerlass von IDA, IWF und AfDB-Schulden für die 18 Completion Point Länder zu finanzieren. Diese Entschuldungsinitiative der G7-Länder stellt für die 18 Completion Point Länder einen wesentlichen Fortschritt dar. Allerdings werden für die multilateralen Schulden wieder ausschließlich bilaterale Gelder verwendet.

2.5.2. Mitgliedsländer des Pariser Clubs

Die 19 Mitgliedsländer⁷ des Pariser Clubs haben einen großen Teil der Kredite der HIPC-Länder erlassen: Fast alle Pariser Club Mitglieder haben 100 % der „pre-cut off date“ Schulden erlassen, das sind jene Schulden, die bis zu dem Zeitpunkt angefallen sind, an dem sich die Schuldnerländer das erste Mal an den Pariser Club gewandt haben (Cut off Date). Die „cut off dates“ liegen zum Teil in den 1980er Jahren.

Die meisten Gläubiger haben weiters auch 100 % der „post-cut off date“ Schulden aus Entwicklungshilfe-Krediten erlassen, d.h. auch jene Schulden, die nach dem ersten Kontakt mit dem Pariser Club angefallen sind.

Auch die „post-cut off date“ Schulden aus nicht-ODA-Krediten haben zahlreiche Mitglieder des Pariser Clubs erlassen. Die Vorgangsweise unterscheidet sich von Land zu Land. Australien, Kanada, Italien, Norwegen, Großbritannien und USA erlassen alle bilateralen Schulden am Decision point, Schweden gibt einen 100 %igen Schuldenerlass erst nach Erreichen des Completion Points. Das ist darauf zurückzuführen, dass die Ersparnis anderenfalls ev. nicht den HIPC-Ländern sondern den multilateralen Gläubigern zugute kommt, die sich ihren Anteil am Schuldenerlass ersparen, wenn ein Land mit dem zusätzlichen bilateralen Schuldenerlass die Tragfähigkeitsgrenze erreicht.

Österreich ist eines der wenigen Länder, die bisher keine „post-cut off date“ Reduktionen gewähren (IWF/IDA 2005a, Table 9).

Die Regierungen der HIPC-Länder fordern von den Gläubigern, dass die über die HIPC-Initiative hinausgehenden Schuldenstreichungen wirklich *zusätzlich* sind, um die Schuldengrenze unter die derzeitigen Schwellenwerte zu senken. Andernfalls kommen die Erlasse jenen Gläubigern zugute, die sich nicht an der Initiative beteiligen („free riders“).

2.5.3. Nicht teilnehmende Gläubiger

Auch wenn IWF und Weltbank davon ausgehen, dass alle Gläubiger an der HIPC-Initiative teilnehmen, sieht die Realität anders aus. Die HIPC-Initiative stellt kein internationales Recht dar. Die Teilnahme der „nicht Pariser Club Gläubiger“ ist für diese somit nicht verpflichtend, sondern erfolgt durch „moralische Überzeugung“. Dadurch müssen auch mit jedem Gläubiger Einzelvereinbarungen getroffen werden.

32 bilaterale Gläubiger, die nicht Mitglied im Pariser Club sind, weigern sich zurzeit an der Initiative teilzunehmen. Dies sind einerseits Länder, die nicht Mitglied der IFIs oder unter Sanktionen sind, manche asiatischen Länder (speziell Indien und China) sowie ehemalige realsozialistische Länder sowie die HIPCs selbst.

Auch ein beträchtlicher Anteil von *kommerziellen* Gläubigern nimmt nicht an der Initiative teil. Einige *regionale und subregionale* Institutionen haben bisher ebenfalls noch keine Teilnahmeabsicht zu erkennen gegeben.⁸

⁷ Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Irland, Italien, Niederlande, Norwegen, Spanien, Schweden, Schweiz, Australien, Kanada, Japan, Russland, USA

⁸ siehe UNCTAD (2004), Tabelle 25

Auch wenn der finanzielle Anteil der nicht teilnehmenden Gläubiger in der gesamten HIPC-Initiative relativ gering ist⁹ können die Kosten für die individuellen HIPCs beträchtlich sein. Laut Schätzungen der HIPC-Regierungen werden, wenn man die nicht teilnehmenden Gläubiger mit einberechnet, 22 Länder am Completion Point keine tragfähige Schuldenlast aufweisen.

Dazu kommt, dass manche Gläubiger die HIPC-Länder teilweise auf Rückzahlung der Schulden klagen. In diesem Fall können die Kosten aufgrund von Zinsen und Gebühren bis auf das vierfache der ursprünglichen Summe steigen. Uganda musste in diesem Zusammenhang 29 Mio. US\$ an Zinsen und Gebühren an fünf Gläubiger zahlen¹⁰ (Martin 2004), Nicaragua wurde nach Klagen von 3 Gläubigern zur Zahlung von 275 Mio. US\$ verurteilt, Kamerun zur Zahlung von 56 Mio. US\$ (Weltbank 2004).

Die HIPC-Regierungen fordern rechtliche Unterstützung, um den Klagen zu begegnen, sowie eine Veröffentlichung der nicht teilnehmenden Gläubiger (diese werden derzeit in den jährlichen board papers publiziert). Weiters fordern sie die Möglichkeit, die Verwendung der IDA commercial debt reduction Fazilität auf diese Forderungen auszudehnen sowie die Errichtung eines eigenen Trust Funds für die Bezahlung der Forderungen der anderen HIPC-Länder.

2.6. Auswirkungen der HIPC-Initiative auf die Verschuldenssituation der Länder

Laut Schätzungen der Weltbank wird der Barwert der Schulden der 27 HIPC-Länder um insgesamt 2/3 von 80 Mrd. US\$ auf 28 Mrd. US\$ reduziert werden. Einberechnet wird hier der traditionelle Erlass des Pariser Clubs, der HIPC-Erlass sowie zusätzliche bilaterale Schuldenerlässe (Weltbank 2004, 10). Das durchschnittliche Verhältnis zwischen Barwert und Exporterlösen soll laut IWF und Weltbank von 274 % (1998) auf 128 % (2005) gesenkt werden.

Trotz erheblicher Schuldenstandreduktionen der qualifizierten Länder kann der HIPC-Initiative nach fünf Jahren Laufzeit nur eine beschränkte Wirksamkeit bei der Erreichung einer tragfähigen Schuldenlast für Entwicklungsländer zugeschrieben werden.

Von 18 Ländern, die bis zum April 2005 den Completion Point erreicht haben, wiesen bisher nur fünf Länder – Honduras, Mosambik, Mali, Tansania und Sambia – ein nach Weltbank-eigenen Kriterien nachhaltiges Schuldenniveau auf (Barwert/Exporteinnahmen unter 150 %), zehn Länder weisen bei diesem Indikator Werte zwischen 154 (Senegal) bis zu 337 (Ruanda) auf. Nach Angaben der Weltbank zahlen drei Länder nach der HIPC-Entschuldung mehr als davor (Bolivien, Niger und Sambia).

Durch die G7-Initiative dürfte der Schuldenstand zumindest bei den 14 afrikanischen Completion Point Ländern auf ein nachhaltiges Niveau gesenkt werden.

⁹ hier gibt es allerdings unterschiedliche Schätzungen – UNCTAD (2004) benennt den Anteil mit 5 %, Matthew Martin (2004) mit 10-15 %.

¹⁰ Irak und kommerzielle Gläubiger aus Spanien, Großbritannien und Ex-Jugoslawien

Tabelle 4: HIPC-Initiative: Stand der Schuldentragfähigkeit

| COMPLETION POINT | | | DECISION POINT | | PRE DECISION POINT | |
|------------------------|--------------|---|----------------|-------------------|---|--|
| "UNSUSTAINABLE" | | | OFF TRACK PRGF | | IN CONFLICT or POLITICAL INSTABILITY | |
| | | Current Estimate NPV of Debt/Export % | | | | |
| 1 | Benin | 196 | 1 | Cameroon | 1 | Cote d'Ivoire |
| 2 | Bolivia | 176 | 2 | Chad | 2 | Liberia |
| 3 | Burkina Faso | 199 | 3 | Gambia | 3 | Somalia |
| 4 | Guyana | 243 | 4 | Guinea | 4 | Sudan |
| 5 | Mauritania | 256 | 5 | Guinea Bissau | | |
| 6 | Nicaragua | 164 | 6 | Malawi | | RECENT IMPROVEMENT IN POLITICAL STABILITY |
| 7 | Niger | 182 | 7 | Sao Tome Principe | | |
| 8 | Senegal | 154 | | | 5 | Central African Republic |
| 9 | Ruanda | 337 | | | 6 | Comoros |
| 10 | Uganda | 258 | | | 7 | Congo, Rep. |
| "SUSTAINABLE " | | | OFF TRACK PRSP | | REFUSE COLLABORATION WITH IFIs | |
| 11 | Honduras | 93 | 8 | Guinea Bissau | 9 | Lao PDR |
| 12 | Mozambique | 130 | 9 | Sierra Leone | 10 | Myanmar |
| 13 | Mali | 134 | | | 11 | Togo |
| 14 | Tanzania | 140 | | + August 05 | | |
| 15 | Zambia | 140 | 10 | Burundi | | |
| | | | | | | CONSIDERED SUSTAINABLE |
| AWAITING CLARIFICATION | | | | | 1 | Angola |
| 16 | Ethiopia | na | | | 2 | Kenya |
| 17 | Ghana | na | | | 3 | Yemen |
| 18 | Madagascar | na | | | 4 | Vietnam |

Quellen: Weltbank 2004; Neweconomics 2005; IWF 2005a-c

2.7. Gründe für mangelnde Wirksamkeit der HIPC-Initiative

Was sind nun Gründe für das Nicht-Erreichen einer tragfähigen Entschuldung?

In der Folge werden folgende Punkte näher erläutert:

- ⇒ Zu optimistische Wachstumsprognosen von IWF und Weltbank;
- ⇒ Mögliche exogene Schocks werden zu wenig in die Analysen miteinbezogen;
- ⇒ Die Schwellenwerte sind auch bei HIPC II noch immer zu hoch;
- ⇒ Die Berechnung der Schuldenlast bezieht Teile der Schulden nicht ein;
- ⇒ Mangelnde Aussagekraft der Indikatoren für Schuldendienstfähigkeit;
- ⇒ Die Verwendung des Barwertes als Berechnungsbasis erschwert eine realistische Einschätzung der Entlastung der nächsten Jahre;
- ⇒ Die Höhe des Interim Relief ist nicht ausreichend;
- ⇒ Schleppende Implementierung durch zahlreiche Auflagen und Finanzierungsstreitigkeiten;
- ⇒ Die HIPC-Initiative bildet eine freiwillige Vereinbarung und kein internationales Recht. Nicht teilnehmende Gläubiger initiieren zum Teil Klagen gegen die Schuldnerländer.

2.7.1. Optimistische Prognosen

Die Einschätzung ob ein Land ein Zahlungsproblem hat und in welcher Höhe eine Entschuldung stattfinden soll, erfolgt im Falle der HIPC-Initiative durch IWF und Weltbank. Dafür wird eine Debt Sustainability Analysis (DSA) durchgeführt, in der u.a. eine Berechnung des zukünftig anfallenden Schuldendienstes im Verhältnis zu den zukünftigen Exporteinnahmen durchgeführt wird. Je höher die prognostizierten Exporteinnahmen sind, desto weniger Entschuldung ist für das Erreichen der Tragfähigkeitsgrenze notwendig.

Statt von historischen Entwicklungen bzgl. Exporteinnahmen auszugehen beinhalten die DSAs viel zu optimistische Prognosen bzgl. Exporteinnahmen und Wachstumsraten und verhinderten so eine sinnvolle Messung der zukünftigen Tragfähigkeit. So war z.B. die prognostizierte Wachstumsrate in den DSAs mehr als doppelt so hoch wie die durchschnittliche Wachstumsrate zwischen 1990 und 2000 und mehr als sechsmal so hoch wie die durchschnittliche Wachstumsrate zwischen 1980 und 2000 (UNCTAD 2004, 21). Das vorhergesagte Wachstum der Exporteinnahmen für 2001-2010 war für die 22 Länder, die sich bis Ende 2000 für die Initiative qualifiziert hatten mit 8,9 % ebenfalls mehr als doppelt so hoch wie das Exportwachstum, das diese Länder in den 1990er Jahren aufwiesen (4,2 %) (Kaiser 2005).

Die Berechnungen basieren z.T. auf der Annahme, dass die wichtigsten Exportgüter der HIPCs in den Folgejahren wesentliche Preissteigerungen erfahren werden. Was bedeuten würde, dass sich genau ab dem Prognosejahr der fallende Trend, den die meisten Rohstoffpreise aufweisen, ins Gegenteil verkehrt würde. Diese Annahme wird selbst von den zuständigen ExpertInnen der Weltbank selbst nicht geteilt. „Die typischen V-förmigen Kurven mit dem Scheitelpunkt just am Übergang von der Empirie zur Prognose finden sich immer dann, wenn Bank und Fonds Berechnungen anstellen, die sie im Endergebnis selbst Geld kosten könnten“ (Kaiser 2002, 2).

Die Wahrscheinlichkeit, im Jahr 2020 ein nachhaltiges Schuldenniveau aufzuweisen beläuft sich laut IWF-Prognosen für die 27 Decision Point HIPCs auf 84 %. Verwendet man allerdings die historischen Wachstumsraten, ist die Wahrscheinlichkeit nur 45 %, bei den 23 afrikanischen HIPCs beträgt die Wahrscheinlichkeit 82 % versus 41 % (UNCTAD 2004).

Tabelle 5: Die Top Ten des Weltbank Optimismus

| Land | Jährliches Exportwachstum 1990-1999 in % | Prognostiziertes jährliches Exportwachstum 2000-2010 in % |
|---------------------|--|---|
| Ruanda | -2,3 | 13,7 |
| Sambia | -2,3 | 9,6 |
| Niger | -3,9 | 5,4 |
| Kamerun | -0,5 | 7,1 |
| Burkina Faso | 2,4 | 9,7 |
| Guinea | 0,6 | 7,8 |
| Sao Tome & Principe | 3,4 | 9,5 |
| Honduras | 5,4 | 11,4 |
| Guinea-Bissau | 7,3 | 12,1 |
| Senegal | 2,8 | 6,7 |

Quelle: Kaiser 2005

Die überoptimistischen Prognosen hatten für die HIPC-Länder direkt zur Folge, dass die Verschuldung wesentlich geringer als notwendig ausfiel, wie sich bereits jetzt zeigt. Einige Länder werden sich somit wieder erheblich stärker neu verschulden müssen als vorhergesagt. Erlassjahr 2000 schließt daraus, dass die unrealistischen Prognosen auf einem Eigeninteresse der beiden zentralen Gläubigerinstitutionen beruhen, nicht zu hohe Schuldenerlässe zu gewähren (Kaiser 2005). Die Voraussagen wurden von den IFIs nach dem G7-Gipfel in Kananaskis im Sommer 2002 teilweise korrigiert (Kaiser 2004) und zusätzlicher Erlass („topping up“) am Completion Point beschlossen, falls zu dem Zeitpunkt die Tragfähigkeit nicht gegeben ist. Länder die davor ihren Completion Point schon erreicht hatten fielen um den ausstehenden Schuldenerlass, der u.a. durch überoptimistische Prognosen entstanden ist, um. Auch für die Länder, die nach dieser Entscheidung den Completion Point erreicht haben und erreichen werden, wird „topping up“ nur aufgrund von „externen Schocks“ und nicht aufgrund unrealistischer Prognosen der IFIs gewährt.

Dazu kommt, dass, wenn nachgebessert wird, jene Kredite bilateraler Geber, die als *zusätzlich* zur HIPC-Initiative erlassen wurden, mitberücksichtigt werden sollen. Dadurch werden die zusätzlichen bilateralen Erlässe, die den Schuldnerländern zusätzliche Erleichterung bringen sollten, zu Erleichterungen für die multilateralen Gläubiger, die sich so Schuldennachlässe ersparen. Die norwegische Regierung entschied bereits 2002, diese Praxis nicht zu unterstützen und zusätzliche Schuldenerlässe grundsätzlich nur noch nach dem Completion Point zu gewähren (Kaiser 2004).

Drei Länder haben bisher ein „topping up“ erhalten (Burkina Faso, Äthiopien und Niger) (Weltbank 2005, 7). In vielen Decision Point Dokumenten werden auch jetzt noch immer sehr optimistische Annahmen verwendet (Fedelino/Kudina 2003 in Erlassjahr 2004, FN 4).

Am G7-Treffen in London im Juni 2005 wurde – wie oben angeführt – ein weitergehender multilateraler Schuldenerlass für jene 18 Länder beschlossen, die den Completion Point erreicht haben. Die Schulden bei der IDA, der Afrikanischen Entwicklungsbank und dem IWF sollen durch bilaterale Beiträge gedeckt werden. Dies bedeutet für jene 18 Länder einen substantiellen Erlass und ist als Einges-

tändnis der G7-Finanzminister zu werten, dass die HIPC-Initiative unzureichend ist.

2.7.2. Zu geringe Berücksichtigung externer Schocks

Aufgrund der hohen Abhängigkeit von Primärexporten sind HIPC-Länder stark „exogenen Schocks“ ausgesetzt – negativen Entwicklungen, die außerhalb der Kontrolle der Regierung liegen, wie zum Beispiel Preisverfall, Umweltkatastrophen, etc. Durch die daraus folgenden geringer ausfallenden Exporteinnahmen und Wachstumsraten wird auch die Schuldentragfähigkeit beeinträchtigt.

Die HIPC-Initiative hat bestimmte Vorkehrungen für externe Schocks getroffen, jedoch erweisen sich diese als nicht ausreichend. So beinhaltet z.B. der Indikator für Exportvolatilität einen 3-Jahresdurchschnitt, wobei ein längerer Zeitraum die Volatilität besser reflektieren würde (Martin 2004).

Nachdem im Jahre 2002 abzusehen war, dass die Schuldentragfähigkeit am Completion Point oft nicht erreicht wird, wurde vereinbart, die Tragfähigkeit an diesem Punkt noch einmal zu beurteilen und zwischenzeitlich vorgefallene exogene Schocks miteinzubeziehen. Als klar wurde, dass ein Großteil der HIPC-Länder ein „topping up“ benötigen würde, wurde dieses limitiert auf Länder, wo „Schocks zu fundamentalen Änderungen der ökonomischen Aussichten des Landes führen“ (Kaiser 2004). Bis Mai 2005 haben drei Länder ein topping up erhalten. Post Completion Point Schocks, wie im Fall von Bolivien oder Uganda wurden nicht einbezogen.

Die HIPC-Initiative ist somit bzgl. Schuldentragfähigkeit eine Momentaufnahme – zukünftige nicht tragfähige Schuldensituationen fließen in die Analyse nicht ein – so hätte z.B. Burkina Faso mindestens 16 Jahre ab dem Completion Point aufgrund von notwendigen neuen Krediten weiterhin eine nicht tragfähige Schuld aufgewiesen.

Etliche HIPC-Regierungen hinterfragen die Definition von „Schocks“ – da einige dieser Entwicklungen zwar außerhalb der Regierungskontrolle liegen, jedoch insofern kein „Schock“ sind, als eine gewisse Vorhersehbarkeit gegeben ist – wie z.B. Rohstoffpreisentwicklung, Naturkatastrophen aufgrund des Klimawandels oder HIV-Aids¹¹. Sie verlangen, dass „wahrscheinliche Schocks“ wie z.B. die oben genannten von vorne herein in die HIPC-Analysen miteinkalkuliert und budgetäre Vorkehrungen dafür getroffen werden sollen, damit in diesen Fällen schnellere Reaktionen möglich sind.

Umfassender betrachtet wären für die Vermeidung von Schocks internationale Mechanismen, wie z.B. zur Stabilisierung von Rohstoffpreisen notwendig.

2.7.3. Schwellenwerte

Grundsätzlich stellt die Einführung des Tragfähigkeitskonzeptes in der HIPC-Initiative einen Fortschritt dar. Bis zur HIPC-Initiative wurden für die Pariser Club Entschuldungsterms jeweils bestimmte Prozentsätze entschuldet, die Bedürfnisse der einzelnen Schuldnerländer wurden jedoch nicht miteinbezogen.

¹¹ HIV/Aids kann in den am stärksten betroffenen Ländern das Wirtschaftswachstum um 2,5 % reduzieren. Bisher ist dies in die HIPC-Analyse kaum eingeflossen.

Dennoch sind die Schwellenwerte und Indikatoren, die zur Bestimmung der Tragfähigkeitsgrenzen verwendet werden, umstritten. So werden die Schwellenwerte zum Teil als willkürlich bzw. zu hoch eingeschätzt – die Werte basieren eher auf den Kosten, die den Gläubigern entstehen als auf dem Entschuldungsbedarf der HIPC-Länder.

Die Initiative bezieht sich auf die „ärmsten Länder“, wobei diese als IDA bzw. PRGF-only definiert werden. Das Kriterium für den Erhalt von IDA-Krediten ist ein durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 860 US\$ pro Kopf und Jahr und somit rein monetär definiert. Viele Akteure würden es als sinnvoller erachten, als Kriterium den Human Development Index (HDI) zu verwenden und z.B. jenen Ländern einen 100 %igen Schuldenerlass zu gewähren, deren HDI unter 0,5 % liegt.

2.7.4. Komponenten der Verschuldung

Die HIPC-Initiative bezieht sich ausschließlich auf öffentliche Auslandsschulden. Inlandsschulden und Schulden des privaten Sektors werden in die Analyse nicht miteinbezogen, da die internationale Gemeinschaft diese Schulden nicht mit HIPC-Mitteln erlassen will.

Die Inlandsschulden stellen in vielen Ländern jedoch eine große Belastung dar – v.a. wenn Zahlungsrückstände für Lieferanten oder Beamte miteinberechnet werden, ist bei mehr als 20 HIPC-Ländern der Inlandsschuldendienst höher als jener für Auslandsschulden. Dieses Problem findet zu wenig Beachtung: Ohne die Miteinbeziehung dieser Schulden ist es jedoch unmöglich, genügend Mittel für Armutsminderung zu garantieren (Martin 2004).

Die HIPC-Länder selbst fordern, dass in allen Schuldentragfähigkeitsanalysen und PRGF-Dokumenten die gesamte Schuldenlast untersucht werden soll. Insgesamt erscheint ein verbessertes Monitoring des *gesamten* Schuldenstandes wünschenswert, um zukünftigen Überschuldungssituationen und Finanzkrisen vorzubeugen.

2.7.5. Aussagekraft der Indikatoren für die Einschätzung der Zahlungskapazitäten

Für die Zahlungsfähigkeit von großer Bedeutung ist die Frage, wer im Endeffekt die Rückzahlungen leisten muss. Denn diese müssen aus dem Budget geleistet werden, hängen daher von den Budgeteinnahmen ab. Die momentanen Hauptbezugsgrößen Exporteinnahmen und BIP sind daher nur begrenzt aussagekräftig, um die Zahlungskapazitäten einzuschätzen.

Die Regierungen der HIPC-Länder sehen vielmehr den Indikator „Schuldendienst zu Budgeteinnahmen“ als den Schlüssel zur Bemessung der Schuldenlast an, weil nur dadurch gemessen werden kann, wie viele Mittel tatsächlich für andere Ausgaben frei werden (Martin 2004).

Von verschiedenen Akteuren und v.a. von den HIPC selbst wird als Kriterium vorgeschlagen, dass der Schuldendienst nicht mehr als 10 % der Budgeteinnahmen ausmachen sollte.

Das vorgebrachte Argument, warum Budgeteinnahmen nicht die primäre Referenz sind, ist, dass diese leicht manipuliert werden können, sowie dass dadurch ein negatives Anreizsystem bzgl. Steuereintreibung bzw. Staatsausgaben entsteht. Allerdings hat der IWF gerade im Bereich der Budgetausgaben und Einnahmen die größte Expertise, da diese ein Kernelement von IWF-Programmen darstellen – Budgeteinnahmen könnten also durchaus vermehrt in die Tragfähigkeitsanalyse miteinfließen. Eine weitere Möglichkeit wäre, als Kriterium vermehrt auf das Bruttonationaleinkommen zurückzugreifen und z.B. eine Obergrenze von 2 % (Schuldendienst/BNE) einzuführen (UNCTAD 2004).

2.7.6. Berechnung des Schuldenstandes

In der HIPC-Initiative erfolgt die Berechnung des Schuldenstandes und der Höhe der entschuldeten Beträge über den Barwert der Schulden (Net Present Value – NPV) am Decision Point (IWF/IDA 2005a). Bis Anfang der 1990er Jahre wurden für die Berechnung der Außenschuld hauptsächlich zwei Messgrößen verwendet: Der Schuldenstand und der jährliche Schuldendienst.

Das Konzept der Schuldenbarwertreduktion wurde Anfang der 1990er Jahre eingeführt und soll die Konzessionalität der Kredite miteinberechnen. Dies diene den Gläubigern des Pariser Clubs dazu, darzustellen dass die unterschiedlichen Arten der Schuldenreduktion (Laufzeitverlängerung, Zinsenreduktion, Schuldenstandreduktion) von gleichem Wert für die Schuldnerländer sind (auch wenn diese nicht dieser Meinung sind). Auch psychologisch wird von den Betroffenen eine Schuldenstandreduktion anders aufgenommen als eine Schuldendienstreduktion (Martin 2004).

Für die Berechnung des Barwertes wird ein Diskontsatz verwendet, der sich auf die so genannten CIRR-Raten¹² bezieht, den Kosten für die Aufnahme von Exportkrediten von OECD-Regierungen. Diese belaufen sich derzeit auf ca. 4,6 % (Weltbank Progress Report 2005, 9), wodurch laut Martin der Barwert zu stark diskontiert wird und dadurch den Ländern Schuldenerlass vorenthält (Martin 2004). Da diese Zinssätze auch fluktuieren, hängt es für die HIPC-Länder vom jeweiligen Zeitpunkt der Aufnahme in die Initiative ab, wie hoch der Barwert ihrer Schulden und dadurch der voraussichtliche Erlass ist. Wenn die internationale Gemeinschaft wirklich darauf besteht, weiterhin den Barwert zu verwenden, wäre es laut Martin besser den Referenzzinssatz (Diskontzinssatz) einzufrieren und zwar auf jenen Zinssatz, der für Investitionen von Entwicklungsländern gilt (ca. 2,5 bis 3 %) (Martin 2004).

2.7.7. Schleppende Implementierung und zu geringer Interim Relief

Durch zahlreiche Auflagen, die für die Erreichung des Completion Point notwendig sind, verläuft die Implementierung der Initiative schleppend. Weiters treten immer wieder Finanzierungsstreitigkeiten zwischen den Gläubigern auf.

Die Verbesserung unter HIPC II, wo die Zeitspanne zwischen Decision und Completion Point reduziert wurde, wurde de facto nicht eingehalten. Gerade bei den Ländern, die den Completion Point 2004 und 2005 erreicht haben, vergingen 4-5 Jahre zwischen den beiden Daten. Die Höhe des Interim Relief ist jedoch nicht ausreichend, um in der kritischen Phase die nötigen Mittel für Armutsminderung

¹² Commercial Interest Reference Rate

verfügbar zu machen (so gewährt der IWF höchstens 60 % Interim Relief, die Weltbank bis zu 33 %, AfDB bis zu 40 %)¹³.

Den Decision Point haben seit dem Jahr 2001 nur vier Länder erreicht (Burundi, Kongo, Sierra Leone und Tschad). Auch von der G 7-Entschuldungsinitiative im Juni 2005 sind Decision Point Länder nicht betroffen.

3. Derzeitige Vorschläge für multilateralen Schuldenerlass

Aus den obigen Ausführungen wird klar, dass die HIPC-Initiative einerseits zu wenige Länder umfasst und die Höhe der Entschuldung für ein Erreichen der MDGs nicht ausreichend ist.

Nachdem die bilateralen Schulden der HIPC-Länder zu einem großen Teil nachgelassen wurden, waren vor allem die verbleibenden multilateralen Schulden Gegenstand der Diskussion über nötige weitergehende Entschuldungen. Bis Anfang Juni 2005 war die Finanzierung des multilateralen Beitrags nicht geklärt. In der Folge werden einige bis dahin vorgebrachte Vorschläge analysiert.

3.1. Großbritannien

Im September 2004 ließ Großbritannien mit einem Vorschlag zu einem „100 %igen Schuldenerlass für die ärmsten Länder“ aufhorchen. Dieser Vorschlag soll nun näher betrachtet werden.

Der Vorschlag bezieht sich keineswegs auf alle ärmsten Länder, sondern nur auf jene HIPC-Länder, die bereits den Completion Point erreicht haben, sowie auf jene IDA-only Länder mit einem „suitably robust expenditure management system“, d.h. jene, die die Bedingungen des PRSC-Kredit der Weltbank zur Gänze erfüllen¹⁴.

Das bedeutet, dass nur Länder, die Programme mit strengen Konditionalitäten implementiert haben, in den Genuss der Entschuldung kommen können.

3.1.1. Umfang des Schuldenerlasses

Großbritannien schlug vor, „bis zu“ 100 % des Schuldendienstes bis 2015 für aktuell 23 (bis zu eventuell weiteren 45) Länder zu erlassen, die für Kredite von IWF, IDA und AfDB in Frage kommen. Die IWF-Schulden sollen durch einen Verkauf eines Teils der Goldreserven gedeckt werden, für IDA und AfDB beinhaltet der Vorschlag zusätzliche bilaterale Beiträge, um den Erlass bis 2015 zu finanzieren. Großbritannien würde 10 % des ausstehenden Schuldendienstes für diese Institutionen abdecken.

Der Vorschlag bezog sich also auf den *Schuldendienst*, was heißt, dass während dieser Zeit nur ein Teil des *Schuldenstandes* reduziert wird. Da speziell die Kredite der afrikanischen Entwicklungsbank und der IDA sehr lange Laufzeiten, sowie einen tilgungsfreien Zeitraum (grace period) von 10 Jahren aufweisen, würde bis 2015 nur ein relativ geringer Schuldenstand getilgt.

¹³ Jedoch hatte z.B. AfDB bis Ende 2003 in keinem einzigen Fall interim relief gewährt.

¹⁴ Länderliste siehe Kapoor 2005d, S. 7f

Konkret bedeutet dies, dass für jene Länder, die von dieser Entschuldungsinitiative profitieren würden, im Jahr 2015 noch immer 70 % der Schulden verbleiben würden – der Vorschlag der „100 %igen“ Entschuldung von Großbritannien ist also eine Entschuldung von höchstens 30 % für eine streng begrenzte Anzahl von Ländern.

Positiv an dem Vorschlag war, dass er zusätzliche Mittel für Schuldenerlass und daher für die MDG-Erreichung mobilisieren würde. Anzumerken ist dabei jedoch, dass die multilateralen Gläubiger keine eigenen Mittel bereitstellen müssten. Die bisherigen Zusagen würden den multilateralen Schuldendienst bis 2015 um 20-25 % reduzieren. Die bilateralen Beiträge waren bei dieser Initiative freiwillig. Ihre Bereitschaft zur Teilnahme hatten nur Italien, Kanada, Norwegen und Irland kommuniziert, Deutschland hat den Vorschlag aus Budgetgründen abgelehnt, die Niederlande schlossen sich nicht an, weil sie ohnehin schon mehr als der Durchschnitt zur HIPC-Initiative beigetragen haben.

3.2. USA

Der im Jahr 2004 vorgebrachte Vorschlag der US-Regierung bezieht sich auf alle 42 ursprünglich in die HIPC-Initiative aufgenommenen Länder und sieht auch die Verwendung von Mitteln der multilateralen Gläubiger vor. Auf die Weltbank bezogen würden alle ausstehenden Schulden rückwirkend in Zuschüsse umgewandelt werden. Die Folge wären stark reduzierte Rückflüsse für die IDA. Um den Anteil des IWF an der Entschuldung zu finanzieren, schlägt der Plan vor, Mittel aus IWF-Goldaufwertung sowie Mittel aus der PRGF-Fazilität zu verwenden. Der US-amerikanische Vorschlag beinhaltet keine Zusagen für *zusätzliche* Mittel und daher keinerlei neue Ressourcen für die HIPC-Länder.

Eine Folge des Vorschlags wäre, dass IDA von regelmäßigen Beiträgen der reichen Mitgliedsländer abhängiger würde, da sich die Rückflüsse drastisch reduzieren würden. Es gibt jedoch Befürchtungen, dass diese Beiträge ausbleiben würden und die Schuldnerländer daher selbst für ihre Entschuldung aufkommen müssten.

Der Vorschlag wurde nicht ernsthaft diskutiert.

3.3. Norwegen

Norwegen machte den Vorschlag, für Post Completion Point Länder sowie für nicht HIPC-Low Income Countries, die laut WB/IWF Definition ein Schuldenproblem aufweisen, einen Schuldendienstterlass für IDA und AfDB Schulden zu gewähren – bis zur WB- und IWF-Nachhaltigkeitsgrenze. Bei externen Schocks sollte dementsprechend mehr erlassen werden.

Die IWF-Schulden waren in diesem Vorschlag nicht enthalten.

Als Kriterium für eine Aufnahme für Low Income Countries, die nicht in der HIPC-Initiative sind, wird u.a. eine erfolgreiche Implementierung eines PRSP vorgeschlagen. Die Entschuldung soll zum Großteil durch zusätzliche Geberbeiträge finanziert werden.

3.4. Deutschland

Deutschland machte im April 2005 den Vorschlag eines Schuldendienststerlasses für multilaterale Entwicklungsbanken sowie den IWF.

Der Vorschlag bezog sich auf alle Länder, die den Completion Point erreicht haben sowie IDA-only Länder, die ein Schuldentragfähigkeitsproblem nach den Indikatoren des „long term debt sustainability framework“ aufweisen (siehe 4.1.), und deren Indikatoren der guten Regierungsführung (governance score) sich laut Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) in den letzten 3 Jahren verbessert hat.

Regelmäßig Untersuchungen sollen analysieren, ob eine Fortsetzung des Schuldendienststerlasses noch notwendig ist. Die Finanzierung dieses Erlasses soll nach diesem Vorschlag durch zusätzliche Mittel erfolgen – entweder über einen Trust Fund oder direkt von bilateralen Gebern.

3.5. Vorschläge von zivilgesellschaftlichen Netzwerken wie z.B. Eurodad

Von zivilgesellschaftlicher Seite werden weitergehende Entschuldungsvorschläge vorgebracht: Zahlreiche NGOs und Netzwerke, wie z.B. Eurodad, Christian Aid, Erlassjahr fordern einen 100 %igen Schuldenerlass für alle Low Income Countries, bei denen vorhersehbar ist, dass sie die Millennium Development Goals nicht erreichen werden.

Die multilaterale Entschuldung soll dabei einerseits durch IWF-Goldverkäufe erfolgen – diese könnten 35 Mrd. US\$ mobilisieren. Diese Mittel könnten sowohl für den Erlass der IWF-Schulden als auch für andere multilaterale Schulden verwendet werden. Weiters könnten bis zu 17,5 Mrd. US\$ aus Reserven der IBRD kommen, die in den letzten Jahren stark gestiegen sind, sowie aus einem Teil der laufenden IBRD-Einnahmen. Weitere Mittel sollen aus bilateralen Beiträgen kommen.

3.5.1. IWF-Goldverkäufe

Der IWF hat derzeit 103,4 Mio. Unzen an Gold, die in den Büchern mit 8,5 Mrd. US\$ bewertet sind. Ihr Marktwert liegt jedoch bei ca. 44 Mrd. US\$, das Gold kann nicht für Kreditgeschäfte verwendet werden, hat daher keinen unmittelbaren Nutzen für den IWF

Der IWF könnte 35,3 Mrd. US\$ durch Verkäufe lukrieren. Dies könnte für den IWF-Schuldenerlass sowie für Schuldenerlass von anderen Gläubigern verwendet werden.

Verwendet man konservativere Schätzungen (z.B. 24 Jahre Durchschnitt) könnten 30 Mrd. US\$ lukriert werden – das würde ca. 50 % der Kosten für 100 %igen multilateralen Schuldenerlass für alle Low Income Countries decken, die Schwierigkeiten haben, die MDGs zu erreichen (Kapoor, 2005b).

Bedenken, dass durch einen Goldverkauf die Marktpreise stark sinken würden, werden von BefürworterInnen dieser Lösung mit dem Argument begegnet, dass die Verkäufe unter der bestehenden Zentralbanken-Goldvereinbarung verkauft werden können. Dabei könnten Zentralbanken ihre Verkäufe einschränken bzw. auf längere Laufzeiten ausdehnen und Raum für die IWF-Verkäufe schaffen.

Dazu kommt, dass etliche Zentralbanken von Entwicklungsländern im Moment Gold kaufen, um ein besseres Portfolio für ihre Währungsreserven zu schaffen. Das heisst, das IWF-Gold würde z.T. gar nicht auf den Markt kommen und daher den Goldpreis nicht beeinflussen.

Der Goldverkauf benötigt eine 85 %ige Mehrheit im IWF-Board – die USA sind vehemente Gegner dieses Vorschlags, allein sie können durch ihre Sperrminorität den Vorschlag blockieren.

3.5.2. IBRD-Mittel

Weiters könnten bis zu 17,5 Mrd. US\$ aus Reserven der IBRD kommen, die in den letzten Jahren stark gestiegen sind, sowie aus einem Teil der laufenden IBRD-Einnahmen.

Die allgemeinen Reserven der IBRD betragen derzeit 21,5 Mrd. US\$. Kapoor (2005a) schlägt vor, dass 10 Mrd. US\$ davon für Schuldenerlass verwendet werden könne. Weiters könne die IBRD 600 Mio. US\$/Jahr von ihrem Nettoeinkommen für diesen Zweck verwenden. Dadurch könnte die IBRD bis zu einem Barwert von 17,5 Mrd. US\$ aufbringen. Bisher hat die IBRD 7 Mrd. US\$ an die IDA für Entschuldungen transferiert.

3.6. G8-Resolution vom Juni 2005

Anfang Juni 2005 wurde von den Finanzministern der sieben reichsten Industriestaaten sowie Russland (G8) ein weitergehender Schuldenerlass angekündigt. Im Detail sieht diese Ankündigung wie folgt aus:

Der von der Gruppe der G8 Anfang Juni 2005 angekündigte Schuldenerlass umfasst jene 18 Länder, die den Completion Point bereits erreicht haben.

Für diese 18 Länder werden die multilateralen Schulden bei IDA, IWF und Afrikanischer Entwicklungsbank erlassen.

- Für jene Länder, die den Completion Point der HIPC-Initiative erreicht haben soll ein 100 %iger Erlass (nicht nur Schuldendienstertlass) der Kredite von IDA, afrikanischer Entwicklungsbank sowie IWF gewährt werden. Dies betrifft derzeit 18 Länder, sowie potentiell jene 9 Länder die den Decision Point erreicht haben.
- Die Finanzierung soll durch zusätzliche Geberbeiträge in Weltbank (IDA) und Afrikanischer Entwicklungsbank erfolgen. Diese Mittel sollen allen Empfängerländern entsprechend ihrer „Performance“ zur Verfügung stehen. Für den IWF-Schuldenerlass sollen primär eigene Ressourcen des IWF herangezogen werden, wo das nicht ausreicht Beiträge der Geberländer.
- Der Einsatz der frei gewordenen Mittel zur Armutsreduzierung muss sichergestellt werden, Transparenz und Maßnahmen gegen Korruption und gute Regierungsführung werden als Voraussetzung dafür überprüft.

Diese Initiative ist für die Länder, die in Genuss der weitergehenden Entschuldung kommen, ein bedeutender Schritt. Für die afrikanischen Completion Point-Länder wird dadurch der größte Teil der Schulden erlassen. Da nur 3 von 19 multilateralen Finanzinstitutionen berücksichtigt werden, und z.B. die interamerikanische

Entwicklungsbank nicht Teil der Initiative ist, sind bspw. nur 24 % der bolivianischen Verschuldung betroffen. Durch die sehr langen Laufzeiten der Kredite – bis zu 40 Jahren – ersparen sich die entschuldeten Länder insgesamt rund 1 Mrd. US\$/Jahr. Jeffrey Sachs schätzt im Global Monitoring Report (Worldbank 2005), dass 50 Mrd. US\$ pro Jahr an zusätzlichen Mitteln notwendig wären, um die MDGs zu erreichen.

NGOs (z.B. AGEZ, Eurodad etc.) kritisieren, dass die anderen Länder, die für eine Erreichung der Millennium Development Ziele eine vollständige Entschuldung benötigen würden, von der Initiative ausgeschlossen sind.

4. Vorschläge für Umgang mit zukünftigen Schulden

4.1. Debt Sustainability Framework

Im Frühjahr 2005 wurde von IWF und Weltbank ein Rahmenwerk für die Analyse einzelner Länder hinsichtlich ihrer Schuldentragfähigkeit (Debt Sustainability Framework – DSF) ausgearbeitet. Dieses Rahmenwerk gilt für zukünftige Kreditvergaben, soll aber auch für jede Debatte bezüglich eines möglichen Schuldenerlasses primärer Bezugspunkt der IFIs sein (Oddone 2005). Das DSF soll strengere Maßstäbe bei der Neuvergabe von Krediten als bisher anlegen und Risiken abwägen. Ländern, die Probleme wegen einer zu hohen Neuverschuldung bekommen könnten, sollten Zuschüsse statt Kredite gewährt werden.

Das DSF stützt sich im Wesentlichen auf den CPIA-Index der Weltbank. Für die Erstellung dieses Index führt die Weltbank eine institutionelle und politische Bewertung der Wirtschaftspolitik, Strukturpolitik, Sozialpolitik und des öffentlichen Sektors durch, aus der sich dann Form und Umfang der Mittelvergabe ableitet (Alexander 2004).

Diese Bewertungen ergeben ein Länderranking, anhand dessen die Weltbank die IDA-Mittel vergibt. Das Ranking unterteilt die Schuldnerländer in drei Kategorien für Policy Performance: „poor“, „medium“ und „strong“.

Für jede der drei Kategorien soll es beim DSF unterschiedliche Schwellenwerte für die Einschätzung der Schuldentragfähigkeit eines Landes geben. Unterschreiten die Werte eines Schuldnerlandes die jeweiligen Schwellenwerte, gibt es „grünes Licht“ für die Vergabe von weiteren konzessionellen Krediten. Entsprechen die Werte des Landes ungefähr dem Schwellenwert so spricht man vom „gelben Licht“, wodurch sich das Land für einen Mix an Krediten und Zuschüssen qualifiziert. Ausgehend von einem Überschreiten des Grenzwertes und der daraus folgenden Kennzeichnung „rotes Licht“, sollen keine neuen Kredite gegeben werden sondern eine ausschließliche Finanzierung über Zuschüsse stattfinden (IWF/IDA 2005b).

Einschätzung des Debt Sustainability Framework:

- Durch das neue Rahmenwerk soll die Neuverschuldung begrenzt und zukünftige Überschuldungen vermieden werden. Im Länderranking werden bereits zu Beginn relativ viele Schuldnerländer in die Kategorie „poor“ eingereiht, was zu einer wesentlich realistischeren Darstellung der bestehenden Schuldennotlage vieler Länder führt.

- Das DSF zeichnet sich vor allem durch eine individuelle Einschätzung der jeweiligen Länder aus. Durch jährliche Länderbeurteilungen kann auf unvorhergesehene Entwicklungen schneller reagiert werden.
- Ein Fortschritt im Vergleich zu bisherigen Entschuldungsinitiativen ist die Betonung der Bedeutung der inländischen Schulden bei der Tragfähigkeits-Überprüfung, wobei noch nicht klar ist, in welcher Form diese berücksichtigt werden sollen.

Das DSF kann zu einer realistischeren Einschätzung und zu einem verantwortungsvolleren Umgang mit der Schuldenthematik führen. Von verschiedenen Akteuren werden jedoch auch Schwachpunkte dieses Konzeptes angeführt (Oddone 2005).

- Die Einschätzung über Mittelvergabe und Tragfähigkeit erfolgt weiterhin allein durch die Gläubiger, eine Mitsprache der Schuldner ist nicht vorgesehen.
- Vor allem die Methode für das Länderranking (CPIA) wird weithin als subjektive und intransparente Beurteilung der Wirtschaftspolitik von Seiten der Gläubiger kritisiert, und als Instrument gesehen ideologisch geprägte Wirtschaftskonzepte umzusetzen. Politische Einschätzungen können hier zum zentralen Faktor bei der Entscheidung über Mittelvergabe werden (Alexander 2004).
- Die Beurteilung der Schuldentragfähigkeit erfolgt weiterhin über die bei der HIPC-Initiative verwendeten Indikatoren (BIP/Schuldendienst/-stand zu Exporterlösen). Auch wenn die Indikatoren für Länder in der Kategorie „poor“ bedeutend niedriger liegen als in der HIPC-Initiative, beziehen sie sich dennoch weiterhin allein auf die Zahlungsfähigkeit der Länder. Die Kennzahl des Verhältnisses vom Schuldendienst zu den Budgeteinnahmen, welche von den HIPC-Finanzministern in Hinblick auf die Analyse der Schuldentragfähigkeit als die Wichtigste erachtet wird (Martin 2004), bleibt unberücksichtigt. Die UNO (Annan 2005) und zahlreiche NGOs fordern, dass die Deckung der Bedürfnisse der menschlichen Entwicklung Vorrang vor Schuldentrückzahlungen haben muss. Daher sollte eine Abschätzung der Kosten zum Erreichen der Millennium Entwicklungsziele in die Analyse eingehen und für die Rückzahlungsfähigkeit nur die verbliebenen Mittel berücksichtigt werden.
- Die niedrigeren Schwellen für Neuverschuldung bedeuten, dass eine so große Überschuldung wie bisher nicht mehr eintreten würde. Ungeklärt ist, wie garantiert wird, dass die zusätzlichen Mittel, die für Armutsminderung benötigt werden, wirklich durch Zuschüsse finanziert werden.

4.2. Zivilgesellschaftliche Ansätze

Von Seiten zivilgesellschaftlicher Organisationen wie z.B. Erlassjahr oder Eurodad werden weitergehende Ansätze für den Umgang mit bestehenden und zukünftigen Schulden in Diskussion gebracht. Hier sollen drei wesentliche Elemente dieser Vorschläge kurz angerissen werden.

4.2.1. Unabhängige Entscheidungsinstanzen

Ein Bestandteil vieler Vorschläge ist die Einführung von unabhängigen Entscheidungsinstanzen, die über die Schuldentragfähigkeit und die jeweilige Verantwortung von Schuldner und Gläubiger entscheiden.

So wird z.B. im „Botos Ansatz“ (Bunte et al. 2004) die Einrichtung eines „Tragfähigkeits-Schiedsgerichtes“ vorgeschlagen, das von Schuldnern und Gläubigern besetzt werden soll¹⁵. Die legale Basis für dieses Gremium soll in den Statuten (Articles of Agreement) des IWF festgelegt werden. Dies hätte den Vorteil, dass diese Statuten für fast alle Staaten Gültigkeit haben.

Viele NGOs sowie auch UN-Organisationen, wie z.B. die UNCTAD, plädieren für die Einführung eines Insolvenzrechtes für Staaten, angelehnt an das US-Insolvenzrecht für öffentliche Gebietskörperschaften. Die Entscheidung über Entschuldungen würde bei diesem Vorschlag ebenso einem internationalen Schiedsgericht zukommen.

4.2.2. Entschuldung nach Bedürfniskriterien

Ein anderes Element vieler Vorschläge ist die Erweiterung der Schuldentragfähigkeitsanalyse um Bedürfniskriterien. So sollen die Ressourcen, die für eine Erreichung der MDGs notwendig sind, in die Analyse miteinbezogen werden. In diesem Zusammenhang wird vorgeschlagen, den Human Development Index von UNDP als ein Kriterium zu verwenden. Weiters müsste hier auch das Verhältnis der Verschuldung zu den Budgeteinnahmen als zentraler Indikator verwendet werden.

4.2.3. Ende der wirtschaftspolitischen Konditionalitäten

Um Entschuldung sowie neue Kredite zu erhalten, müssen Länder eine Reihe von Bedingungen erfüllen, die weit über die transparente Verwaltung der Mittel hinausgehen. Diese Bedingungen beziehen sich z.B. auf Außenhandelsöffnung oder Privatisierung von bestimmten Betrieben. Dies widerspricht dem Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit. Viele NGOs, wie z.B. Eurodad oder CIDSE fordern einen sofortigen Stopp der wirtschaftspolitischen Konditionalitäten, die vor allem die Interessen der Gläubigerländer widerspiegeln.

4.2.4. Mehr Zuschüsse für Armutsbekämpfung

Die Anstrengungen um die Erreichung der MDGs stehen solange im Widerspruch mit dem Anliegen, die Schulden auf einem tragfähigen Niveau zu erhalten, wie nicht ausreichend Zuschüsse zur Verfügung gestellt werden. So hat der IWF z.B. Äthiopien, Mali und Ruanda aufgefordert, armutsrelevante Ausgaben zu kürzen, damit die zukünftige Schuldentragfähigkeit nicht durch zu hohe Neuverschuldung gefährdet wird.

¹⁵ Dieser Vorschlag erfolgt in Anlehnung an das von Prof. Kunibert Raffer vorgeschlagene Insolvenzverfahren siehe z.B. Raffer 2005

Literatur

Alexander, Nancy (2004). Separating the Sheep from the Goats. Online im Internet: http://servicesforall.org/html/worldbank/sheep_into_goats_print.shtml (Stand: 5. Juli 2005)

Bunte, Jonas et al. (2004). The BOTOS-Approach. An Alternative Approach for Calculating and Achieving a Sustainable Debt Level of HIPC-Countries. Online im Internet: <http://www.uni-bayreuth.de/students/wisotren/botos.html> (Stand 5. Juli 2005)

Christian Aid et al. (2005). Joint NGO Briefing Paper. In the Balance. Why Debts Must be Cancelled Now to Meet the Millennium Development Goals. Online im Internet: <http://www.jubileedebtcampaign.org.uk/?lid=659> (Stand: 4. Juli 2005)

CIDSE (2005). Long Due Reform? The International Monetary Fund, the World Bank, and Global Economic Governance 60 Years Later. Online im Internet: <http://www.cidse.org/docs/200504132206369223.pdf> (Stand: 4. Juli 2005)

Debt Relief International (2004). Strategies for Financing Development. Online im Internet: http://www.dri.org.uk/pdfs/Debt19_UK.pdf (Stand: 4. Juli 2005)

Debt Relief International (2004). Strategies for Financing Development. Online im Internet: http://www.dri.org.uk/pdfs/Debt22_UK.pdf (Stand: 4. Juli 2005)

DIE (2004). Neuere Vorschläge zur Erreichung von Schuldentragfähigkeit nach der HIPC-Initiative. Online im Internet: [http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/8a5f5aa07c7d6847c1256e1400334014/\\$FILE/AuS %20Berensmann %20Neuere %20Vorschl %C 3 %A4ge %20zur.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/8a5f5aa07c7d6847c1256e1400334014/$FILE/AuS%20Berensmann%20Neuere%20Vorschl%C3%A4ge%20zur.pdf) (Stand: 4. Juli 2005)

Dijkstra, Geske (2004). Debt Relief from a Donor Perspective: The Case of the Netherlands, in: Teunissen, Jan Josst/Age Akkerman (Hg.): HIPC Debt Relief – Myths and Reality, The Hague, 109-131.

Eurodad (2003). HIPC additionality: some concerning projections. Online im Internet: <http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/additionalityfinal.doc> (Stand: 5. Juli 2005)

Eurodad (2004). HIPC Sunset Clause: Haven't We Been Here Before? Online im Internet: <http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=546> (Stand: 4. Juli 2005)

Eurodad (2005). African Sivil Society Statement on recent Debt Cancellation proposals. Eurodad Briefing on UK Proposals. Details of us Proposals on Debt Cancellation, in: Debtlistserve 31. März 2005

Eurodad (2005). Devilish Details: Implications of the G7 Debt Deal. Eurodad NGO Briefing. Online im Internet: http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/Overview_G7_debt_deal.pdf (Stand: 4. Juli 2005)

Eurodad (2005). Honduras, Zambia and Rwanda reach HIPC Completion Point, in: Debtlistserve 14. April 2005

Eurodad (2005). Paying for 100 % Multilateral Debt Cancellation. Current proposals explained. Online im Internet:

<http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/GoldFAQPaper.pdf> (Stand: 4. Juli 2005)

Eurodad (2005). Recent IMF Papers on „Financing Further Debt Relief“, 18. Mai 2005

Internationaler Währungsfonds (IWF) und International Development Association (IDA) (2004). Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative: Status of Implementation August 2004. Online im Internet:

<http://www.imf.org/external/NP/hipc/2004/082004.pdf> (Stand: 4. Juli 2005)

IWF/IDA (2005a). Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Statistical Update April 2005. Online im Internet:

<http://www.imf.org/external/np/hipc/2005/040405.pdf> (4. Juli 2005)

IWF/IDA (2005b). Operational Framework for Debt Sustainability Assessments in Low-Income Countries – Further Considerations. Online im Internet:

<http://www.imf.org/External/np/pp/eng/2005/032805.pdf> (Stand: 4. Juli 2005)

IWF (2005a). Rwanda: HIPC Completion Point Document, IMF Country Report No. 05/173. Online im Internet:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05173.pdf> (Stand: 18. August 2005)

IWF (2005b). Zambia: HIPC Completion Point Document, IMF Country Report No. 05/137. Online im Internet:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05137.pdf> (Stand: 18. August 2005)

IWF (2005c). IMF and World Bank Support US\$1 Billion in Debt Service Relief for Honduras, Press Release No. 05/76. Online im Internet:

<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2005/pr0576.htm> (Stand: 18. August 2005)

Johnson, Alison et al. (2004). The Effectiveness of Aid to Africa since the HIPC Initiative: Issues, Evidence and possible Areas for Action, Background Paper prepared for Commission for Africa

Kaiser, Jürgen (2002). Frechheit siegt – wie die Weltbank die HIPC-Initiative als Erfolg verkauft. Online im Internet:

http://www.erlassjahr.de/content/publikationen/dokumente/hipc_20021121_frechheitsiegt.rtf (Stand: 4. Juli 2004)

Kaiser, Jürgen (2003). Die Bundesregierung erläutert den Stand der HIPC-Initiative. Online im Internet:

http://www.erlassjahr.de/content/publikationen/dokumente/hipc_20030819_breg.rtf (Stand: 5. Juli 2005)

Kaiser, Jürgen (2004). Die HIPC Initiative im Jahr 5 nach Köln. Online im Internet:

http://www.erlassjahr.de/content/laenderinfos/dokumente/20040112_hipc_im_jahr_5_nach_koeln.rtf (Stand: 5. Juli 2005)

Kapoor, Sony (2005a). Resource Rich BWIs, 100 % Debt Cancellation and the MDGs. Online im Internet: http://www.eur.nl/fsw/conference/Kapoor_paper.pdf (Stand: 4. Juli 2005)

Kapoor, Sony (2005b). Mobilizing IMF Gold for Multilateral Debt Cancellation. Online im Internet: <http://www.palgrave-journals.com/cgi->

taf/DynaPage.taf?file=/development/journal/v48/n1/full/1100122a.html&filetype=pdf
(Stand: 4. Juli 2005)

Kapoor, Sony (2005c). World Bank (IBRD) Resources and Debt Cancellation. Online im Internet: <http://www.jubileeusa.org/sonyreport.pdf> (Stand: 5. Juli 2005)

Kapoor, Sony (2005d). Paying for 100 % Multilateral Debt Cancellation. Online im Internet: <http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/GoldFAQPaper.pdf> (Stand: 5. Juli 2005)

Kappagoda, Nihal/Nancy C. Alexander. (2004). Debt Sustainability Framework for Low Income Countries: Policy and Resource Implications. Online im Internet: http://www.servicesforall.org/html/worldbank/Debt_Sustainability_Framework.pdf (Stand: 4. Juli 2005)

Martin, Matthew (2004). Assessing the HIPC Initiative: The Key Policy Debates, in: Teunissen, Jan Joost/Age Akkerman (Hg.): HIPC Debt Relief – Myths and Reality, The Hague, 11-47

Neuwirth, Martina (2000). Die internationale Initiative für arme, hochverschuldete Länder (HIPC-Initiative). Online im Internet: [http://www.koo.at/index.php?target=http %3A//www.koo.at/arbeitsschwerpunkte/verschuldung.htm](http://www.koo.at/index.php?target=http%3A//www.koo.at/arbeitsschwerpunkte/verschuldung.htm) (Stand: 6. Juli 2005)

Oddone, Francesco (2005). Like aspirin for cancer? The new World Bank/IMF debt sustainability framework.

Österreichische Forschungsförderung für Entwicklungshilfe (2002). Österreichische Entwicklungspolitik. Berichte-Analysen-Informationen „Armutsbekämpfung – zur Umsetzung der Millennium Development Goals“, Wien 2003

Raffer, Kunibert (2004). International Financial Institutions and Financial Accountability, in: Ethics & International Affairs, 18(2), 61-77

Raffer, Kunibert (2005). The Present State of the Discussion on Restructuring Sovereign Debts: Which Specific Sovereign Insolvency Procedure? Online im Internet: http://www.wiwi-online.de/start.php?a_title=530&id=4811&to=ar&ar=76 (Stand 6. Juli 2005)

Reinert, Erik S. (2005). Development and Social Goals: Balancing Aid and Development to Prevent 'Welfare Colonialism'. Online im Internet: http://www.networkideas.org/featart/mar2005/UN_Development_Social_Policies.pdf (Stand: 4. Juli 2005)

UNCTAD (2004). Economic Development in Africa. Debt Sustainability: Oasis or Mirage? Online im Internet: http://www.unctad.org/en/docs/gdsafrica20041_en.pdf (Stand: 5. Juli 2005)

United Nations (2005). In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Online im Internet: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf?OpenElement> (Stand: 6. Juli 2005)

Weltbank/IWF (2005). Global Monitoring Report. Millennium Development Goals: From Consensus to Momentum. Online im Internet: <http://siteresources.worldbank.org/GLOBALMONITORINGEXT/Resources/complete.pdf> (Stand: 6. Juli 2005)

Weltbank (2004). Creditors Involved in Litigation against HIPC's. Online im Internet:

<http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/DataAndStatistics/20265469/CreditorsInvolved-LitigationAgainstHIPC.pdf> (Stand: 18. August 2005)

World Development Movement (2005). Short Measures – Why IK Government proposals won't end the Third World Debt crisis. Online im Internet:

<http://www.wdm.org.uk/campaigns/debt/shortmeasures.pdf> (Stand: 5. Juli 2005)

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------|--|
| AfDB | African Development Bank |
| AGEZ | ArbeitsGemeinschaft EntwicklungsZusammenarbeit |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BNE | Bruttonationaleinkommen |
| CIRR | Commercial Interest Reference Rate |
| CPIA | Country Policy and Institutional Assessment |
| DSA | Debt Sustainability Analysis |
| DSF | Debt Sustainability Framework |
| HDI | Human Development Index |
| HIPC | Highly Indebted Poor Country |
| IBRD | International Bank for Reconstruction and Development |
| IDA | International Development Association |
| IFIs | International Financial Institutions |
| IWF | Internationaler Währungsfonds |
| MDGs | Millennium Development Goals |
| NGO | Non Governmental Organization |
| ODA | Official Development Assistance |
| OECD | Organization for Economic Co-operation and Development |
| PRGF | Poverty Reduction and Growth Facility |
| PRSC | Poverty Reduction Support Credit |
| PRSP | Poverty Reduction Strategy Paper |
| UNO | United Nations Organization |
| WB | Worldbank |

IMPRESSUM

Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe
Wissenschaftsbereich
A-1090 Wien, Berggasse 7
Tel. ++43 / 1 / 317 40 10-200
Fax ++43 / 1 / 317 40 15
e-mail: office@oefse.at
WEB: <http://www.oefse.at>