

2010

SCHULDENREPORT



DIE NEUE LANDKARTE DER VERSCHULDUNG

KINDER
NOT
HILFE




erlassjahr.de
Entwicklung braucht Entschuldung

IMPRESSUM

Schuldenreport 2010

Eine gemeinsame Publikation von erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung e.V. und Kindernothilfe e.V.

Redaktion:

Jürgen Kaiser
Björn Lampe
Frank Mischo

© Copyright 2010

Layout und Satz:

Björn Lampe

Fotos:

© Kindernothilfe e.V. (S. 5, 7), © Mariocopa / PIXELIO' (S. 9), © Bärbel Jobst / PIXELIO' (S. 20), © Björn Lampe (S. 28), © kathy1976 / PIXELIO' (S. 34)

Druck:

Knotenpunkt Offsetdruck GmbH, Buch/
Hunsrück

Bestellung und Information:

erlassjahr.de - Entwicklung braucht
Entschuldung e. V.
Carl-Mosterts-Platz 1
40477 Düsseldorf
Tel.: 0211 / 4693-196
Fax.: 0211 / 4693-197
e-Mail: buero@erlassjahr.de
www.erlassjahr.de

Schutzgebühr

AUTOREN

Andreas Hübers ist politischer Referent bei der entwicklungspolitischen Lobbyorganisation ONE. Davor war er unter anderem für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in afrikanischen Ländern tätig.

Jürgen Kaiser ist politischer Koordinator von erlassjahr.de. Davor war er zehn Jahre in der entwicklungsbezogenen Bildungsarbeit der Evangelischen Kirche tätig.

Irene Knoke ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei SÜDWIND - Institut für Ökonomie und Ökumene in Siegburg mit den Arbeitsschwerpunkten Verschuldung und Armutsbekämpfung. Sie vertritt SÜDWIND im Bündnisrat von erlassjahr.de

Peter Lanzet ist Referent des Evangelischen Entwicklungsdienstes in Bonn für Entwicklungsfinanzierung und Entschuldung. Er vertritt den EED im Bündnisrat von erlassjahr.de

Frank Mischo arbeitet im Bereich Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit der Kindernothilfe und ist u.a. als Bündnisrat für erlassjahr.de und in der VENRO AG Internationale Finanzinstitutionen und Armutsbekämpfung tätig.

Dr. **Pedro Morazan** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Institut SÜDWIND. Er hat die Entschuldungskampagne über viele Jahre begleitet und evaluiert heute unter anderem Projekte der technischen Zusammenarbeit. In diesem Zusammenhang hat er kürzlich die Republik Moldau besucht.

Francesco Oddone ist unabhängiger Berater. Er war früher im italienischen Finanzministerium als Mitglied der Delegation im Pariser Club tätig und hat dann u.a. bei den Organisationen Eurodad und ONE gearbeitet.

Gabriela Weber ist seit Ende 2004 EED Fachkraft in dem Netzwerk Observatorio de la Cooperación Internacional al Desarrollo in der NGO CIUDAD in Quito. Vorher war sie 15 Jahre in der Projektkoordination und entwicklungsbezogener Bildungsarbeit tätig. Sie war Mitglied im Kampagnenrat von Erlaßjahr2000 bis zum Jahr 2001.

INHALT

Abbildungsverzeichnis	4
Vorwort	5
Die Folgen der Weltwirtschaftskrise für Kinder - Das Beispiel: Kenia	7
Die Folgen der Finanzkrise: eine neue Landkarte der Verschuldung	9
Aus der Boomphase in die Schuldenkrise	9
Ein globales Dilemma: die Wirtschaft stimulieren um den Preis von Überschuldung?	10
Diagnosen auf schwacher Datenbasis	12
Typen künftiger Überschuldung	13
Einige haben`s geschafft	13
Die Problemgruppen: Typen, regionale Konzentration, einzelne Länder	15
Die Bewältigung der nächsten Schuldenkrise: die Vergangenheit darf sich nicht wiederholen	17
Stand der Internationalen Entschuldungsbemühungen	20
Wie funktioniert die Initiative?	21
Welche Länder sind betroffen?	22
Wie viele Schulden wurden und werden noch erlassen?	22
Was hat es gebracht?	22
Herausforderungen für die HIPC-Initiative	24
Schuldner bezahlen die Zeche selbst	26
Deutschland als Gläubiger	28
Quantitäten - Schuldenstände zum 31.12.07 und Trends	28
Wahrnehmung und Wirklichkeit	31
Schuldenumwandlungen als innovatives Finanzierungsinstrument	32
Deutsche Privatgläubiger in den Ländern des Südens	33
Die Geschichte eines Landes, das etwas anders machen wollte - eine neue Schuldenstrategie für Ecuador?	34
CAIC: Ein Beispiel, das Schule macht	34
Schuldenmanagement unter Correa - Strategie oder Taktik?	36
Finanzkrise in Ecuador und neue Schulden	37
Neue Finanzarchitektur als Teil des neuen Entwicklungsmodells	37
Glossar	40
Ausgewählte Internationale Literaturhinweise	43

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Tabellen

Tabelle 1: HIPC-Länder	22
Tabelle 2: Deutsche Forderungen an Entwicklungs- und Schwellenländer	28
Tabelle 3: Bedeutsame Veränderungen bei deutschen Handelsforderungen 2005-2007	29
Tabelle 4: Öffentliche und private Auslandsschulden Ecuadors 2005-2009	37

Grafiken

Grafik 1: Die neue Landkarte der Verschuldung	14
Grafik 2: Schuldenstand nach HIPC und MDRI	23
Grafik 3: Ausgaben für Schuldendienst und Armutsbekämpfung der 35 Post-Decision Point Länder	23
Grafik 4: Geierfonds	25
Grafik 5: Wie die ärmsten Länder ihren Schuldenerlass selbst bezahlen	26

Kästen

Klimawandel und Neuverschuldung	11
Moldau: Überschuldet infolge der internationalen Finanzkrise	16
Wann sind Schulden tragfähig?	21
Geier	25
Das Internationale Insolvenzverfahren	32
Positionen zivilgesellschaftlicher Gruppen / Regierungspolitik	35
Die Yasuni-ITT (Ishpingo-Tambococha-Tiputini) Initiative	38

VORWORT

Die Verhinderung einer neuen Schuldenkrise als Frage der Generationengerechtigkeit

Der zweite Schuldenreport von erlassjahr.de und Kindernothilfe e.V. kommt in einer Zeit ständig steigender Schuldenstände in einigen der ärmsten Staaten, vor allem in Sub-Sahara-Afrika, und angesichts sich verschärfender Folgen der Weltwirtschafts- und Finanzkrise heraus. 2010 ist ein Entscheidungsjahr für die Entwicklung der Weltwirtschaft und die Notwendigkeit, verlässliche Strukturen zur Verhinderung einer neuen Schuldenkrise zu schaffen.

Weltweite Finanzkrise und steigende Schuldenstände

Am Rande ihrer 22. Jahrestagung in Istanbul haben IWF und Weltbank eingeräumt, dass 14 Entwicklungsländer ein hohes Risiko von zum Teil erneuter Überschuldung aufweisen. Weitere 22 Länder sind spürbar gefährdet, überschuldet zu werden. Die einzige Antwort der Internationalen Finanzinstitutionen auf die drohende, neue Schuldenkrise besteht darin, neue Finanzmittel für die betroffenen Länder bereit zu stellen. Zu einem erheblichen Teil sollen diese Mittel wiederum in Form von Krediten gewährt werden. Finanzmittel werden natürlich benötigt. Aber auch ein faires und transparentes Schiedsverfahren unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft, um die Finanzhilfen den Menschen zugute kommen zu lassen, anstelle dauerhaft steigende Schuldenindikatoren ohne Entwicklungsfortschritte zu erreichen.

Generationengerechtigkeit

Die Kindernothilfe hat gerade eine Studie zu der Verwirklichung von Kinderrechten in den Armutsstrategiepapieren der Weltbank herausgebracht. Untersucht wurde, ob der Versuch zur Verwirklichung der Millenniumsziele und die Mittel aus den Entschuldungsinitiativen die weltweite Armut wirklich bekämpft und ob dabei die rund 600 Millionen Kinder und Jugendliche in absoluter Armut berücksichtigt wurden. Die Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen hat wie die Beteiligung der Zivilgesellschaft zumeist nur geringfügig stattgefunden. Der auf der Verwirklichung von Kinderrechten basierende Ansatz widerspricht

den nur auf Wirtschaftswachstum orientierten Programmen von IWF und Weltbank. Nahrungsmittelkrise, geringere Überweisungen und die zunehmende Staatsverschuldung verringern die Handlungsspielräume für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung und die Sicherung von sozialen Grunddiensten. Zumeist werden die durch Überschuldung belasteten Staatshaushalte über den Abbau sozialer Leistungen wie Bildung und Basisgesundheitsversorgung vor allem zu Lasten der armen Bevölkerung und besonders der Kinder ausgeglichen. Genau dies passierte schon in den achtziger Jahren, und die Staatengemeinschaft, der Internationale Währungsfonds und die Weltbank brauchten zwei Jahrzehnte bis sie sich zu einer wirksamen Entschuldung durchringen konnten. Auch der Bedarf zur Finanzierung der Maßnahmen gegen den Klimawandel wird nicht nur die Industrieländer, sondern vor allem die Entwicklungs- und Schwellenländer stark treffen und das Verschuldungsproblem langfristig verstärken. Heutige Entscheidungen führen somit zu einer Belastung für zukünftige Generationen. Die Finanzkrise mit ihren geringeren Entwicklungsausgaben gegenüber einem Ausverkauf von Rohstoffen und anderen Ressourcen entwickelt dramatische Folgen.

Je mehr ein Entwicklungsland in den Weltmarkt integriert ist, desto stärker sind die Folgen der Weltwirtschaftskrise für Kinder. 20 Millionen Menschen haben nach Schätzungen der Internationalen Arbeitsorganisation 2009 gegenüber 2007 ihren Arbeitsplatz verloren. Weitere 50 Millionen Menschen sind aktuell zusätzlich vom Verlust des Arbeitsplatzes bedroht. Arbeitslose Eltern, geringere Verdienstmöglichkeiten, höhere Kosten für Nahrung und Energie verschärfen zum Beispiel das Problem der Kinderarbeit und des Kindesmissbrauchs. Wenn Kinder mitarbeiten müssen und dadurch ihren Schulbesuch abbrechen und sich weniger qualifizieren können, entstehen langfristige Folgen für die Gesellschaft. Die Weltbank und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen schätzten im Oktober 2009, dass es durch die Finanzkrise eine Zunahme von 100 Millionen Menschen in extremer Armut gibt.



Besonders im informellen Sektor fallen soziale Sicherungssysteme weg und es verschlechtert sich die Ernährungssituation. UNICEF geht davon aus, dass bei den Gesundheitsausgaben gespart wird und dass dadurch Kindersterblichkeit und Mangelernährung steigen, oft mit irreversiblen Folgen für Kinder.

Diese Belastung wird durch den steigenden Schuldenstand weiter verschärft. Die schnell wachsende Schuldenlast durch die zunehmenden Kreditlinien der internationalen Finanzorganisationen, wie der Weltbank, sollen zwar heute die wirtschaftliche Situation stabilisieren und aus der Krise helfen. Bei der Auszahlung der riesigen Summen fehlt jedoch die gesellschaftliche Kontrolle und es ist zu erwarten, dass dadurch ein großer Teil der Gelder ohne langfristiges Armutsbekämpfungsziel verwendet wird. Das führt mangels stark konzessionärer Finanzierung zu noch mehr Schulden: Eine entwicklungs- und damit lebensfeindliche Belastung für zukünftige Generationen und eine Verletzung von Kinderrechten, da die für ihre Entwicklung notwendigen Ressourcen schon heute verbraucht werden.

Zeichen der Hoffnung: Erfolge der Entschuldungsarbeit

Es sind 2009 aber auch Erfolge erreicht worden: Ein internationales Insolvenzverfahren, mit dem die Überschuldungsprobleme gelöst werden können, ist eine Grundlage für eine Verbesserung zu einer auch für zukünftige Generationen gerechten Verschuldungssituation. Dieses Verfahren ist in den Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung aufgenommen worden: *„Kredite werden wir insbesondere unter Berücksichtigung der Schuldentragfähigkeit geben. Entschuldungen von Entwicklungsländern werden wir nur unter der Voraussetzung einer transparenten Haushaltsführung, der Bekämpfung von Korruption und Misswirtschaft sowie des Aufbaus einer soliden Wirtschaftsstruktur und der Stärkung der Eigenfinanzierung der Entwicklungsländer gewähren. Wir setzen uns zudem für die Implementierung einer internationalen Insolvenzordnung ein.“*

Ein faires und transparentes Schiedsverfahren und die Expertise aus früheren Entschuldungen gibt Hoffnung, dass es eine Lösung für die sich entwickelnde Schuldenkrise gibt.

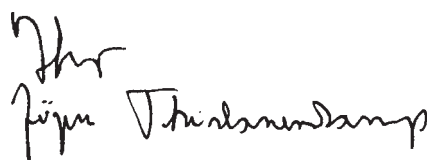
Die Entschuldungsbeschlüsse der Gipfel von Köln 1999 für einige der ärmsten Staaten (HIPC-2: Heavily Indebted Poor Countries, hochverschuldete arme Länder) und der multilaterale Schuldenerlass von Gleneagles 2005 (MDRI) werden den ärmsten Ländern nach den letzten Berechnungen der Weltbank in den nächsten 30 Jahren Zahlungen von rund 170 Milliarden US-Dollar (Nominalwert) an die Gläubiger des Nordens ersparen. Als die Kampagne Erlassjahr2000 gegründet wurde, stellten die Bundesregierung und die Internationalen Finanzinstitutionen weniger als ein Zehntel dieser Summe, über die im Rahmen der damaligen ersten HIPC-Initiative

diskutiert wurde, schon als politisch nicht durchsetzbare Zumutung für die Gläubiger hin.

Dazu kamen seither große Schuldenerlasse im Pariser Club für den Irak (40 Mrd. US-Dollar), Nigeria (18 Mrd. US-Dollar) und die eher selbst initiierte Entschuldung Argentiniens (rund 50 Mrd. US-Dollar). Viele Entschuldungen sind durch die gute weltweite Zusammenarbeit der Entschuldungsbewegungen in den betroffenen Staaten und natürlich auch erlassjahr.de zustande gekommen.

Bei seiner Gründung hatte Erlassjahr2000, angelehnt an die Ergebnisse des Londoner Schuldenabkommens für Deutschland 1953, für alle Länder eine maximale Schuldendienstquote (Schuldendienst zu Exporten) von maximal 5% gefordert. Die meisten in die Entschuldungsinitiativen einbezogenen ärmsten Länder liegen zumindest noch Ende Jahr 2007 tatsächlich darunter.

Es gibt also, trotz der zunehmenden Verschuldung, Ansätze zu Lösungsperspektiven für eine neue Schuldenkrise. Ergänzend müssen neue stark konzessionäre Finanzmittelquellen für Entwicklungsländer erschlossen werden. Zum Beispiel durch eine Finanzmarktsteuer zur Finanzierung der weltweiten Armutsbekämpfung. Es müssen die Warnzeichen ernst genommen werden und das faire und transparente Schiedsverfahren möglichst schnell eingeführt werden, um einer unnützen Neuverschuldung zulasten von sozialen Grundrechten und einer Verschlechterung der Lebenssituation heute und für die Zukunft von hunderten Millionen Kindern und Jugendlichen vorzubeugen.



Dr. Jürgen Thiesbonenkamp
Vorstandsvorsitzender der Kindernothilfe e.V.



Die Folgen der Weltwirtschaftskrise für Kinder - Das Beispiel: Kenia

Zu den von der Weltwirtschaftskrise betroffenen Staaten gehört auch Kenia. Kenia gehört zudem auch zu den Staaten, die in größerem Maße - gerade unter dem Eindruck der Finanzkrise - zu unterschiedlichen Bedingungen neue Schulden aufgenommen haben.

Kenia hat durch die Unruhen nach den Wahlen von 2007 noch an den Folgen der Gewalt und der Vertreibung von hunderttausenden Menschen, vor allem aus dem Riftvalley, und durch die anhaltende Dürre in einigen Regionen Kenias ohnehin stark zu leiden. Die Weltwirtschaftskrise und ihre Folgen kommen in dieser Situation erschwerend hinzu. Die Einnahmen aus dem Tourismus sind zurückgegangen. Auch die kenianische Exportindustrie ist stark betroffen. Es gibt Schätzungen der Weltbank, die von einer halben Million zusätzlicher Arbeitslose ausgehen. Bei den Blumenexportfarmen wurden zum Beispiel bis zu 80% der Mitarbeiter entlassen. Um die neue Ernte einzuholen wurden wieder einige Mitarbeiter auf den Farmen eingestellt. Aber ein Rosenfarmer sagt stellvertretend für viele Farmer: „Jeder hofft auf den Valentinstag. Wenn die Europäer sich wieder beim Kauf zurückhalten, muss ich hier alle entlassen.“

Bei einer Befragung der Projektpartner der Kindernothilfe, wie sich

die Finanzkrise vor Ort ausgewirkt hat, wird deutlich, wie stark sich die Folgen auf Kinder auswirken und wie langfristig Kenia durch die Weltwirtschaftskrise betroffen sein wird:

Partner der Kindernothilfe, wie die Frauenselbsthilfeorganisation PACT Kenya in Mtwapa bei Mombasa, erleben auch ein deutliches Ansteigen der extremen Formen der Kinderarbeit, zum Beispiel Kinderprostitution, in ihrem Umfeld. Wieder andere Partner sagen, dass extreme gesundheitsschädliche Kinderarbeit zum Beispiel durch das Schleppen von großen Steinen für den Straßenbau zunimmt. Aber auch die typischen Arbeiten der zunehmenden Anzahl von Straßenkindern, das Putzen von Autos oder Wäsche, Botengänge und manchmal auch kriminelle Handlungen halten die Kinder und Jugendlichen vom Schulbesuch ab, der sich durch eine schlechtere Qualifikation langfristig negativ auswirkt. Bei den Familien, die nicht selber etwas im Garten anbauen können, verschlechtert sich die Ernährungssituation deutlich. Auch die Anzahl der Kinder mit Behinderungen steigt durch Mangelernährung und schlechtes Wasser.

Der Kindernothilfe-Partner Undugu-Society unterstützt Straßenkinder in Nairobi. Der Sozialarbeiter Jones Muchendu spricht von dramatisch steigenden Straßenkinderzahlen: In

Von Frank Mischo

Bild oben: Viktor muss in Dandora auf der größten Müllkippe in Kenia arbeiten

Nairobi allein fast 100.000. Bei einem Besuch im Kibera Slum von Nairobi der Familien von Straßenkindern lassen sich schnell auch ehemalige Angestellte aus der Blumenindustrie oder von Hotels finden. Ihre Kinder arbeiten, um das Familieneinkommen der arbeitslosen Eltern zu unterstützen.

Viktor musste die erste Klasse der Schule verlassen und mit seinen Eltern nach Nairobi ziehen, weil es nirgendwo eine Perspektive für die Eltern gab, eine neue Arbeit zu finden. Bis März hatten seine Eltern noch auf einer Rosenfarm im Rift Valley gearbeitet. Jetzt arbeitet Viktor mit seinen Eltern in Dandora, der größten Müllkippe in Nairobi. Vor einem Jahr haben hier knapp 5.000 Menschen gearbeitet. Jetzt sind es 10.000 und täglich kommen neue Menschen hinzu. Manche übernachten sogar im Müll, weil sie nirgendwo anders hin können. Bis zu umgerechnet einem Dollar am Tag kann Viktor auf der Müllhalde durch das Sammeln von Verwertbarem verdienen. In der giftigen Luft und durch den gesundheitsgefährdenden Müll ist Viktor ständig von Krankheit, Infektionen, Unfällen und Gewalt durch konkurrierende Müllsampler bedroht. Die Zukunft einiger Kinder endet hier, wenn sie nicht von Organisationen wie der Undugu-Society unterstützt werden können.

Die Regierung ist hier nicht präsent. Es fehlt nicht nur an wirtschaftlichen Beschäftigungsperspektiven; es fehlt auch an Möglichkeiten zur Finanzierung von Infrastruktur und sozialer Grundversorgung. Dafür wurden 2009 große Kredite beim Internationalen Währungsfonds in Höhe von 413 Millionen US-Dollar und von einigen anderen Banken und Geberstaaten, wie zum Beispiel China, aufgenommen. Nur wenig von diesem Geld wird bei den mittlerweile zehn Millionen Hungernden von den 37 Millionen Kenianern ankommen. Der stellvertretende Sprecher des kenianischen Menschenrechtsausschusses Tom Kagwa macht deutlich: „Wir haben schon häufig erlebt, dass die Regierung Kredite bei IWF und Weltbank zur Armutsbekämpfung aufnimmt. Anstelle bei den Armen kommt das Geld eher bei

Prestigeprojekten an, die nur Wenigen zugute kommen und durch den Missbrauch, dass die Entwicklungschancen aller zugunsten des Reichtums weniger für mehr als die 30 Jahre Kreditlaufzeit reduziert werden. Und da durch diese Ungerechtigkeit Menschen - und besonders die verletzlichste Gruppe der Kinder - unter extremer Armut leiden müssen, bin ich als Menschenrechtsaktivist direkt durch die langfristige Neuverschuldung betroffen“.



Die Folgen der Finanzkrise: eine neue Landkarte der Verschuldung

1. Aus der Boomphase in die Schuldenkrise

Zwischen der Ostasienkrise 1998 und dem Zusammenbruch der US-Investment Banken im Sommer 2008 hat die Weltwirtschaft - unterbrochen nur von einem kleinen Einbruch nach dem 11.9.2001 - eine der längsten ununterbrochenen Boomphasen in der Geschichte des modernen Kapitalismus erlebt.

Für die zu Beginn dieser Phase kritisch verschuldeten Länder mit niedrigem oder mittlerem Einkommen bedeutete dies eine spürbare Entspannung der noch zu Beginn der Dekade kritischen Schuldensituation. In den ärmsten Ländern führte die Kombination von hohem Wirtschaftswachstum und Entschuldung im Rahmen der globalen Initiativen HIPC und MDRI dazu, dass Zahlungsfähigkeit graduell wiederhergestellt wurde, und dass auch begrenzte Erfolge bei der Entwicklungsfinanzierung zu verzeichnen waren. Das galt nicht für alle Niedrigeinkommensländer, nicht einmal für alle, die durch die genannten Entschuldungsinitiativen begünstigt wurden, aber für eine deutliche Mehrheit.¹ Zwei Gruppen von Ländern hatten gleichwohl weiterhin mit Überschuldungsproblemen zu kämpfen:

- einige Mitteleinkommensländer, deren Schuldenindikatoren trotz der Wachstumserfolge hoch blieben, weil ihre Schuldenstände

gar nicht oder nur unzulänglich reduziert wurden; Beispiele dafür sind Argentinien und Ecuador;

- einige ärmere Länder in aussergewöhnlichen politischen Situationen, bis hin zu 'failed states', mit teilweise absurd hohen Schuldenständen, die aber seit langem nicht mehr bedient wurden; ein Beispiel dafür ist Zimbabwe.

Die US-amerikanische Bankenkrise und ihre Auswirkungen auf die Weltwirtschaft änderten dieses insgesamt positive Bild grundlegend: Mit starken regionalen Unterschieden ist die weltweite Wirtschaftsleistung im Jahr 2009 nur noch um 0,9% gewachsen.² Auf vier Kanälen wird die Krise aus den reichen in die ärmeren Länder übertragen:

- Rückgang der Direkt- und Portfolioinvestitionen sowie der Kreditvergabe von Nord nach Süd;
- Rückgang der Überweisungen von Migrant/innen in ihre Heimatländer;
- Rückgang der Nachfrage nach Exportprodukten des Südens und in Folge auch ein Preisverfall;
- Stagnation oder bei einzelnen Gebern sogar Rückgang bei der globalen Entwicklungshilfe.³

Niedrigeinkommensländer als ganze Gruppe werden nach Voraussagen des IWF statt real um 5 und 7% wie vor der Krise nur noch um 2,4% wachsen.⁴ Das ist weniger als das Bevölkerungswachstum vieler

von Jürgen Kaiser

¹ siehe ausführlich dazu den Beitrag von Irene Knoke in diesem Schuldenreport.

² "Weltbank warnt vor schwerster Rezession seit den dreißiger Jahren"; Spiegel Online, 9.12.08.

³ Gesicherte Daten für 2009 liegen noch nicht vor. Es wird geschätzt, dass global das Niveau von 118 Mrd. US-\$ knapp gehalten werden kann. Allerdings reduzieren einzelne Geber ihre Aufwendungen drastisch wie z.B. Italien; bei einzelnen neuen Gebern aus Mitteleuropa soll sie ganz wegfallen.

⁴ IMF: "Crisis hits low-income countries worse than anticipated.." Press release 09/340; Oct. 1st 2009. Die Weltbank war sogar von nur 1,2% ausgegangen

Niedrigeinkommensländer, so dass das Pro-Kopf Sozialprodukt real stagniert oder gar schrumpft. Aber auch hier gibt es starke Unterschiede von Land zu Land. Manche Länder sind überproportional betroffen, andere kommen relativ unbeschadet durch die Krise. Wer besonders betroffen sein wird, soll in Abschnitt (6) näher betrachtet werden.

Zwei weitere Punkte sind für die Diskussion um die Auswirkungen der Krise auf Niedrig- und Mitteleinkommensländer und deren Bewältigung von besonderer Bedeutung:

- Die Entstehung der Krise liegt in der ausschließlichen Verantwortung der reichen Länder, insbesondere des US-amerikanischen Bankensystems. Die ärmeren Länder sind – z.T. sogar überproportional – von einem wirtschaftlichen Einbruch betroffen, für den sie selbst keinerlei Verantwortung tragen. Das war bei früheren regionalen Wirtschaftskrisen wie z.B. der Ostasienkrise 1998, oder der "Tequila"-Krise von 1994 nicht der Fall.

- Für Menschen, die ohnehin an oder unterhalb der absoluten Armutsgrenze in den Ländern des Südens leben, wird die Krise lebensbedrohlich. Die Weltbank erwartet, dass allein durch die Auswirkungen der Krise zwischen 55 und 90 Millionen Menschen zusätzlich unter die globale Armutsgrenze von 1,25 US-\$ am Tag abrutschen. 93 Mio Menschen mehr als bislang von der ILO prognostiziert werden als "Working Poor" zu kategorisieren sein; d.h. sie haben Arbeit, aber können von ihrem Arbeitseinkommen ihren Lebensunterhalt nicht bestreiten.⁵

Die Weltgesundheitsorganisation schätzt, dass allein infolge der Krise zwischen 200.000 und 400.000 Kinder pro Jahr an Unterernährung und vermeidbaren Krankheiten sterben werden.⁶ Bislang ist nicht bekannt geworden, dass – wie etwa in der Weltwirtschaftskrise 1929 – auch nur ein einziger amerikanischer oder europäischer Investment-Banker sich per Fenstersturz das Leben genommen hätte. Das Sterben wurde erfolgreich in die ärmeren Länder exportiert.

2. Ein globales Dilemma: Die Wirtschaft stimulieren um den Preis von Überschuldung?

Die Krise hat einen wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel angestoßen, von dem wenige Jahre zuvor niemand zu träumen wagte. Staatliche Interventionen – in der Hochzeit des Neoliberalismus mit der Wurzel aller wirtschaftlichen Ineffizienz gleichgesetzt – wurden über Nacht zum notwendigen Instrument, um einen Zusammenbruch des weltweiten Finanzsystems mit unabsehbaren Konsequenzen überhaupt abzuwenden.

Das Problem war, dass nur die wenigsten Staaten in den Phasen hohen Wachstums ausreichend Reserven angelegt hatten, um umfangreiche öffentliche Stimulanzprogramme aus eigenen Mitteln finanzieren zu können. Vielmehr waren fast alle Staaten gezwungen, sich das Geld bei denen zu leihen, die es hatten, überwiegend reichen privaten Anlegern an den globalen Finanzmärkten. So verzeichnen vielfach diejenigen einen beträchtlichen Zuwachs an Einfluss durch die Krise, welche zu ihrer Entstehung entscheidend beigetragen haben.

Aber auch dazu waren nicht alle Länder gleichermaßen in der Lage. Grundsätzlich konnten es Industrieländer besser als Schwellenländer, aber auch unter den Industrieländern führte der Finanzbedarf zu bedrohlichen Überschuldungssituationen bis hin zur Herabstufung von EU-Mitgliedsstaaten wie Griechenland, Irland und Spanien durch die Internationalen Ratingagenturen. Besser zurecht kamen einige bedeutende Schwellenländer mit großen Devisenreserven, vor allem China.

Die meisten ärmeren Länder mussten indes vorsichtig ausloten, welche finanziellen Spielräume ihre Regierungen hatten, ohne die Wirtschaft in eine neue Überschuldungskrise zu stürzen, sobald die aufgenommenen Kredite zur Rückzahlung fällig werden. Die Weltbank hatte im Hinblick auf die Neukreditvergabe an Länder, welche durch die HIPC/MDRI-Initiative entschuldet worden waren, 2006 das "Rahmenwerk für Schuldentragfähigkeit" (*Debt Sustainability Framework - DSF*) geschaffen.⁷ Durch das DSF gibt die Weltbank aufgrund mehr

⁵ UN Conference on the World Financial and Economic Crisis and its Impact on Development; June 24th 2009; World Bank Statement delivered by Managing Director Ngozi Okonjo-Iweala

⁶ http://www.timesonline.co.uk/tol/life_and_style/health/article5904637.ece

⁷ <http://bit.ly/wb-dsf>

Klimawandel und Neuverschuldung

Die möglicherweise größte Bedrohung für die nationalen Haushalte der Entwicklungsländer liegt in den Folgen des Klimawandels und den sich daraus ergebenden Anforderungen: Obgleich die armen Länder so gut wie gar nichts zum Klimawandel beigetragen haben, haben sie schon heute unter den Auswirkungen am meisten zu leiden. Steigende Meeresspiegel, zunehmende Wasserknappheit, sich ändernde Wetterphänomene, die Zunahme von Klimakatastrophen, Trockenheit einerseits und Überschwemmungen andererseits, all diese heute schon zu beobachtenden Phänomene erfordern in den Entwicklungsländern umfassende Anpassungsmaßnahmen (Adaptation). Sollten diese ausbleiben, droht eine Zunahme hoher menschlicher und volkswirtschaftlicher Kosten durch externe regional auftretende Klimaschocks, aber auch mittel- und langfristige Auswirkungen auf den Lebensstandard, das Wirtschaftswachstum und damit auf die Anstrengungen im Bereich der Armutsbekämpfung. Sehr schnell könnten Regierungen angesichts knapper werdender Haushalte dann wieder vor der Entscheidung stehen, ob sie den Schuldendienst bezahlen oder ihre Mittel lieber in die Armutsbekämpfung stecken. Aber damit nicht genug: Um das Weltklima zu retten, werden auch die Entwicklungsländer schon sehr bald – trotz ihres niedrigen Entwicklungsniveaus – zu der weltweiten Reduzierung an Treibhausgasen beitragen müssen (Mitigation). Hierfür sind umfassende Technologietransfers und -kooperation nötig.

Doch wer soll das alles bezahlen? Die Schätzungen über die Kosten solcher Maßnahmen gehen weit auseinander: Den höchsten Bedarf haben die britische Entwicklungsorganisation Oxfam und das Ent-

wicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) ermittelt. Sie gehen von Kosten über 50 Mrd. US\$ jährlich (Oxfam) bzw. 86 Mrd. US\$ jährlich (UNDP - für das Jahr 2015) aus. Aber auch Schätzungen der Weltbank, des Weltklimarates oder anderer Experten gehen von mindestens zweistelligen Milliardenbeträgen aus. Wichtig ist dabei, dass dieser Betrag zusätzlich zu der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit bereit gestellt wird, d.h. er muss auch über die lange gemachte, nie erreichte 0,7%-Zusage hinausgehen.

Bislang zeichnet sich die Finanzierung der Anpassungskosten aber eher durch die unermüdliche Neugründung von speziellen Fonds aus (für die ärmsten Länder, für technologische Kooperation, etc.) als durch die unermüdliche Zusage zur Bestückung derselben. Doppelungen sind häufig, nur eines haben die Fonds gemeinsam: In den Managementstrukturen sind die Entwicklungsländer deutlich unterrepräsentiert. Bevor es also überhaupt um Milliardenbeträge geht, versuchen viele – vor allem geberdominierte – Institutionen wie die Weltbank sich ihre Anteile an dem Geschäft zu sichern. Gegenwärtig stehen in den Fonds weniger als 5 Mrd. US\$ überhaupt zur Verfügung, von denen nur ein Teil als Zuschuss vergeben wird. So stehen z.B. für die dringlichsten Anpassungsmaßnahmen in den ärmsten Ländern derzeit gerade einmal 180 Mio. US\$ als Zuschuss zur Verfügung, 500 Mio. US\$ sollen es in den kommenden 4 Jahren werden. Peanuts. Kreditgestützte Kofinanzierungen sind hingegen üblich, häufig auch unter Beteiligung der Privatwirtschaft. Einige dieser Fonds vergeben von vornherein nur oder überwiegend Kredite.



So müssen also die Entwicklungsländer zahlen, für etwas, das sie selbst nicht verursacht haben, während die Verursacher neue Hebel an die Hand bekommen, die Entwicklungsländer an der Leine der Auslandsverschuldung zu belassen. Dabei geht es genau genommen bei der Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen nicht um einen Akt der Nächstenliebe, sondern um Wiedergutmachung angerichteter Schäden. Es ist in der Geschichte wohl einmalig, dass Reparationszahlungen in Form von Krediten vergeben werden.

Eine solch umfassende Aufgabe ist anspruchsvoll, aber machbar, es bedürfte lediglich ein wenig politischen Mutes, um neue Finanzierungsmechanismen durchzusetzen: die Bepreisung von CO₂-Emissionen, eine Flugticketabgabe, Finanztransaktionssteuern; zahlreiche Vorschläge liegen auf dem Tisch. Letztendlich könnten auch Schuldenerlasse für die Länder, die bislang von Erlassen ausgeschlossen sind, zur Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen beitragen. In jedem Fall aber muss zügig gehandelt werden. Sonst dürften schon sehr bald einige Entwicklungsländer wieder vor der Frage stehen: Armutsbekämpfung durch Anpassung oder erneute Verschuldung?

Irene Knoke

oder weniger seriöser Berechnungen der zukünftigen Tragfähigkeit der Auslandsschulden eines Landes vor, wieviel an neuen Krediten aufgenommen werden darf. Nimmt ein Land mehr oder teurere Kredite auf, droht ihm eine Reduzierung der zinsgünstigen Mittel aus der IDA, dem "Weichkredit"-Fenster der Weltbank.

In der Folge der Krise hat das zunächst als Allzweckwaffe gegen künftige Schuldenkrisen gepriesene DSF erhebliche Veränderungen erlebt. Vor allem wurde es unter dem Druck der Notwendigkeit, Rezessionen abzuwenden, "flexibilisiert". Das heißt: Der Zielkonflikt zwischen Wirtschaftsankurbelung und Schuldenvermeidung kann im Einzelfall und nach Gusto der Weltbank auch in Richtung auf die Wirtschaftsankurbelung aufgelöst werden.⁸

Wie die massiven öffentlichen Finanzierungen sich auf die Schuldentragfähigkeit tatsächlich auswirken werden, lässt sich im Moment der Ausleihe selbst naturgemäß nicht beurteilen. Der Moment der Wahrheit kommt, wenn Zinsen für zahlreiche, wenig koordinierte Kredite sich aufsummieren, und wenn Rückzahlungen fällig werden. Bis dahin sehen die Prognosen der Internationalen stets gleich aus: es wird von Wachstumserfolgen ausgegangen, die den Nenner der wichtigen Indikatoren ansteigen lassen; dadurch verlieren selbst steigende Schuldenbelastungen relativ an Gewicht, und Schulden werden "tragbar".

Dass bislang noch jede Schuldenkrise dadurch ausgebrochen ist, dass exakt diese frommen Wünsche aus unterschiedlichen Gründen nicht Wirklichkeit geworden sind, ficht in Washington (noch) niemand an. Schließlich verbindet sich mit dem DSF zuallererst eine Machtausweitung der Internationalen Finanzinstitutionen selbst: Wo die Weltbank in früheren Jahren erst im Zuge der Bewältigung der Schuldenkrisen weit reichende Interventionsmöglichkeiten in die Wirtschaftspolitik ihrer Mitgliedsstaaten gewann ("Strukturanpassung"), muss sie nun sogar ex-ante gefragt werden, wenn ein Land bei einer dritten Partei Geld leihen möchte. Eine Traumkonstellation für jeden Bürokraten!

3. Diagnosen auf schwacher Datenbasis

Vorhersagen künftiger Überschuldung sind in der Finanzkrise noch mehr als sonst gewagte Unterfangen. Dies liegt unter anderem auch daran, dass es global keine aktuellen, alle Länder umfassende Datenbasis zur Verschuldung von Staaten gibt. Die im November⁹ erschienene 2009-Ausgabe des Weltbank-Standardwerks "Global Development Finance" liefert einheitliche Daten über fast alle Nicht-OECD-Staaten mit Stand Ende-2007. Diese Angaben sind naturgemäß von den Auswirkungen der Finanzkrise noch gänzlich unberührt und daher für die vorliegende Analyse nur als Vergleichsgrößen bezüglich Vor- und Nachkrisen-Indikatoren brauchbar. Alle relevanten Daten müssen daher aus drei Typen von Quellen zusammengestellt werden:

- Länderanalysen der Internationalen Finanzinstitutionen im Zusammenhang mit Artikel-IV-Konsultationen des IWF sowie Weltbank-Länderprogrammen. Für zahlreiche Niedrigeinkommensländer stehen inzwischen Schuldentragfähigkeitsanalysen (LIC-DSAs) im Internet zur Verfügung.
- Informationen der Zentralbanken und Finanzministerien der einzelnen Schuldnerländer. Hier gibt es eine große Bandbreite von veröffentlichten Informationen, von aufgeschlüsselten Gläubigerprofilen und Dollar-genauen Angaben über den Schuldendienst der nächsten Jahre bis hin zu Seiten, die sich gar nicht aufrufen lassen oder den Besucher auf die Tourismuseite des entsprechenden Landes leiten.
- Informationen aus nationalen Medien und unabhängigen akademischen oder NRO-Untersuchungen. Problematisch ist, dass Daten aus diesen drei Quellen in vielen Fällen widersprüchlich sind. Selbst Angaben des IWF weichen in manchen Fällen von denen der Weltbank ab. Wir verzichten deshalb darauf, die zentralen Schuldenindikatoren, nach denen sich Überschuldung gemeinhin bemisst¹⁰, für alle hier untersuchten Länder anzugeben. [erlassjahr.de](http://www.erlassjahr.de) stellt ausführlichere Länderanalysen, in denen diese Daten län-derbezogen und mit den notwendigen Anmerkungen im Einzelfall dar-

⁸ Beispiele dafür sind Kredite für große Wasserkraftwerke in Bhutan, die eigentlich den Rahmen der zulässigen Kreditaufnahme bei weitem sprengen, sowie die Finanzierung eines Straßenbauprogramms in Kigali (Ruanda) durch einen marktmaßigen Kredit der chinesischen ExIm-Bank. Auch hier erteilte die Weltbank dem Schuldner, dem eigentlich die Aufnahme nicht-konzessionärer Kredite untersagt worden war, nach Konsultation mit anderen Gebern Ruandas eine Ausnahme genehmigung. Siehe: IMF Country Report No. 09/264, August 2009, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr09264.pdf>

⁹ Traditionell erschien "Global Development Finance", bzw. die "World Debt Tables", wie sie ursprünglich hießen, im Frühsommer eines jeden Jahres und erhielten mehr und aussagekräftigere Daten, als die Versionen der letzten Jahre. Dafür wird die früher kostenlose Veröffentlichungen nun für 400 US-\$ pro CD verkauft.

¹⁰ Schuldenstand im Verhältnis zum Sozialprodukt (EDT/GNI), Barwert des Schuldenstandes im Verhältnis zu den Exporteinnahmen (PV/XGS) und Schuldendienst im Verhältnis zu den Exporteinnahmen (TDS/XGS)

¹¹ <http://www.erlassjahr.de/themen/laenderinfo/die-schulden-die-entschuldung-und-unser-partnerland.html>

gestellt werden.¹¹ Daher beschränken wir uns auf die standardisierte Beurteilung der aktuellen Verschuldung bzw. der durch die die Weltfinanzkrise bestehenden weitergehenden Risiken.

4. Typen künftiger Überschuldung

Die folgende Klassifizierung baut auf die Untersuchung von Ländern aus der Gesamtheit derjenigen 134 Staaten, die dem *Debtor Reporting System* der Weltbank angeschlossen sind, und bei denen ein "Anfangsverdacht" auf eine mögliche Überschuldungssituation bereits vor der Krise oder im Zusammenhang mit dieser besteht.

Auf der Grundlage der Daten von *Global Development Finance* besteht ein solcher "Anfangsverdacht" bei 99 Ländern.

Für diese wurden möglichst aktuelle Daten aus den drei oben genannten Quellen zusammengestellt. Hinzugezogen wurden die Einschätzungen der Internationalen Finanzinstitutionen sowie unabhängiger Beobachter hinsichtlich der Gefährdung der betroffenen Länder durch die sich weiter zuspitzende Krise. Im Ergebnis wurden die Länder in zwei Beurteilungskategorien zusammengefasst:

- (a) Aktuelle Schuldenindikatoren
- "unproblematisch"
 - "mittel": Schuldenindikatoren an oder knapp über den von IFIs bzw. von erlassjahr.de als kritisch angesehenen Grenzwerten
 - "hoch": Schuldenindikatoren deutlich über den jeweiligen Grenzwerten¹²
 - "im Default": Länder, die aktuell ihre Auslandsverbindlichkeiten nur zu einem geringen Teil oder gar nicht bedienen.
- (b) Risiko einer Verschlechterung der Zahlungsfähigkeit im Zusammenhang mit der Weltfinanzkrise
- "hoch"
 - "mittel"

Bei Niedrigeinkommensländern orientiert sich diese Einschätzung überwiegend an den Analysen des IWF.¹³ Bei Mitteleinkommensländern eher an unabhängigen Beobachtern.

5. Einige haben's geschafft

35 der 134 Länder haben bereits bei der Voruntersuchung erkennen lassen, dass – bei allen politischen, sozialen und Entwicklungsproblemen, die sie haben mögen – Überschuldung nicht dazu gehört. Deswegen wurden sie auch bei der genaueren Analyse nicht berücksichtigt. Das betrifft:

Albanien, Ägypten, Algerien, Äquatorialguinea, Aserbaidschan, Botswana, VR China, Costa Rica, Dominikanische Republik, Fidschi, Guatemala, Indien, Iran, Kenia, Malaysia, Mauritius, Montenegro, Marokko, Nigeria, Oman, Papua Neuguinea, Paraguay, Russland, Südafrika, Swasiland, Syrien, Thailand, Tonga, Turkmenistan, Usbekistan, Weißrussland Vanuatu, Venezuela, Vietnam, Jemen.¹⁴

192 Staaten sind Mitglied der Internationalen Finanzinstitutionen; davon sind **134 Länder** im Debtor Reporting System der Weltbank; davon haben **35 Länder** zweifelsfrei kein Auslandsschuldenproblem; bleiben **99 Länder** mit einem "Anfangsverdacht"; davon erweisen sich **13 Länder** bei der Untersuchung als problemlos; bleiben **86 Länder** mit einer möglicherweise kritischen Auslandsverschuldung; von diesen sind

10 Länder aktuell zahlungsunfähig
27 Länder haben Schulden jenseits aller kritischen Grenzwerte; weitere
23 Länder liegen auf oder knapp über den Grenzwerten, und bei
26 Ländern werden die Grenzwerte klar unterschritten, aber sie sind in Gefahr, durch externe Schocks schnell in eine Überschuldungssituation abzugleiten.

Diese ziemlich bunte Liste enthält Länder, die schon im Blickpunkt der HIPC-Initiative standen (*kursiv*), wie auch solche, die in der Vergangenheit spektakuläre Umschuldungen und Schuldenreduzierungen mit dem Pariser Club oder mit ihren privaten Gläubigern vereinbart haben (unterstrichen). Ihnen allen gemeinsam ist, dass sie – für den Moment – kein Schuldenproblem haben.

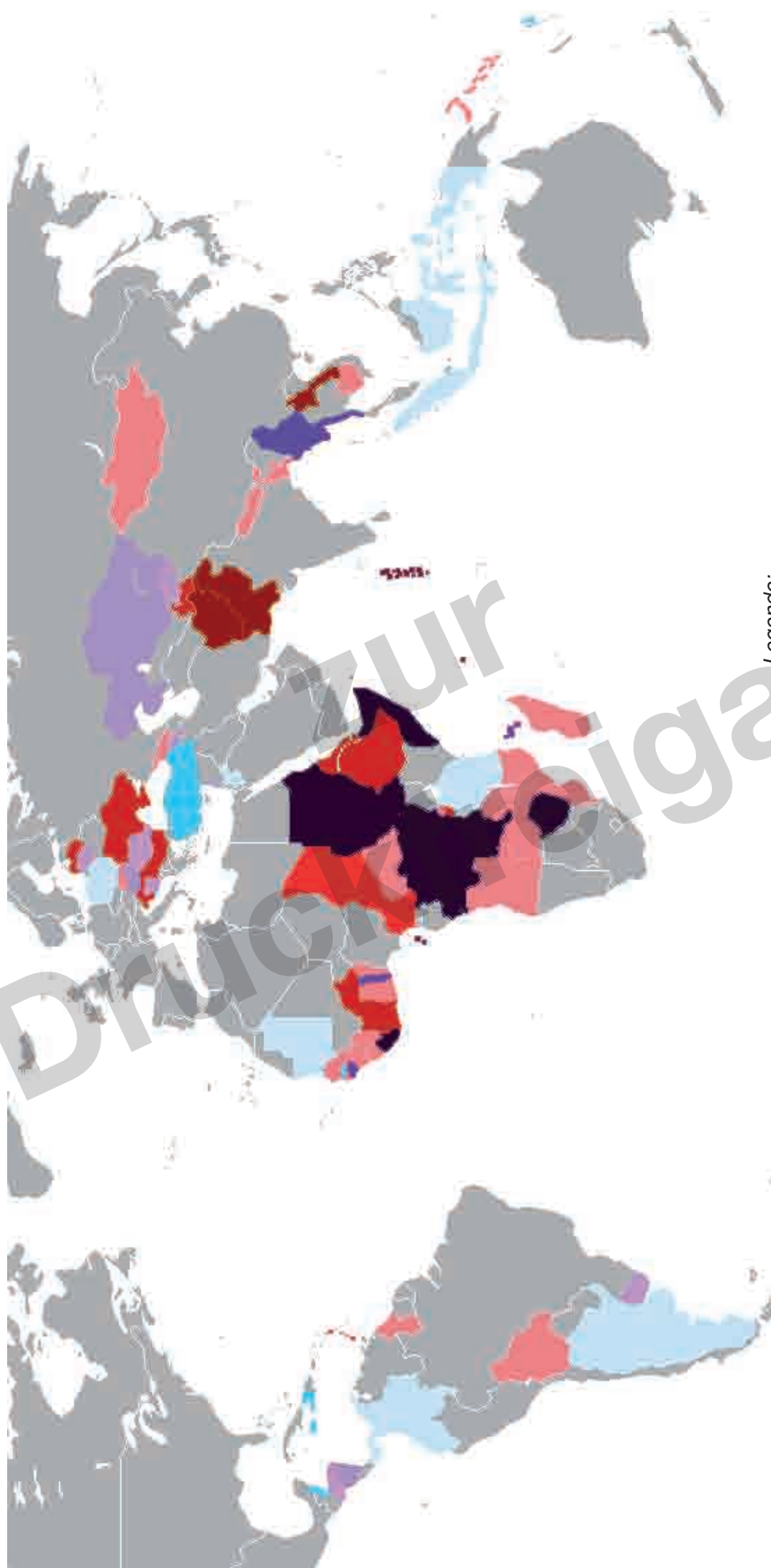
Dazu kommen 13 Länder aus der Gruppe der möglicherweise gefährdeten Länder, welche bei einer näheren Analyse ebenfalls kein imminentes Schuldenproblem oder eine Gefährdung der Zahlungsfähigkeit in der Zukunft erkennen lassen. Diese Kategorisierungen gehen indes bewusst von einem sehr engen Begriff von Schuldentragfähigkeit aus. Nicht berücksichtigt wird dabei zum Beispiel, ob Zahlungsfähigkeit künstlich aufrecht erhalten wird, indem notwendige Investitionen in die soziale Infrastruktur, z.B. zur Erreichung der

¹² (siehe Fn10): EDT/GNI: 40%; PV/XGS: 150%, TDS/XGS: 5%. Bei allen diesen Grenzwerten wurden länderspezifische Umstände berücksichtigt, und auch, dass die IFI's abhängig von der jeweiligen institutionellen Stärke sowie der Qualität der Regierungspolitik höhere oder niedrigere Grenzwerte bei EDT/GNI sowie PV/XGS ansetzt. Der Indikator TDS/XGS ist ein von erlassjahr.de definierter Grenzwert.

¹³ IMF: The Implications of the Global Financial Crisis for Low Income Countries; March 2009; sowie: IMF: The Implications of the Global Financial Crisis for Low Income Countries - an Update; September 28, 2009

¹⁴ Zwei weitere Länder – Barbados und Estland – gehören eigentlich ebenfalls zum DRS. Sie berichten aber nicht, weswegen die Weltbank in GDF auch keine Daten über sie veröffentlicht.

Grafik 1: Die neue Landkarte der Verschuldung



Legende:

Krisenanfälligkeit	Schuldenindikatoren			
	Zahlungseinstellung	hoch	mittel	unproblematisch
hoch				
mittel				
unproblematisch				

Millennium Entwicklungsziele zugunsten der Bedienung von Gläubigerforderungen hinten an gestellt werden.¹⁵

Zu den 13 Ländern gehören wiederum Mitteleinkommensländer, die bis vor kurzem im Fokus einer kritischen Entschuldungsdiskussion standen (unterstrichen), sowie Länder, die erfolgreich und ohne unmittelbar wiederum hohe Indikatoren auszuweisen die HIPC/MDRI-Entschuldungsinitiative durchlaufen haben (*kursiv*):

Brasilien, Kapverden, Chile, Gabun, Mazedonien, *Mali*, *Mexiko*, *Niger*, *Peru*, *Philippinen*, Sri Lanka, Tunesien, *Uganda*.

6. Die Problemgruppen: Typen, regionale Konzentration, einzelne Länder

Die Karte auf der folgenden Seite zeigt die verschiedenen Kategorien von Ländern hinsichtlich der Höhe ihrer aktuellen Schuldenindikatoren sowie ihrer Verwundbarkeit im Blick auf die weitere Entwicklung der globalen Finanzkrise.

Die Länder in der kritischsten Kategorie, nämlich der aktuellen Zahlungseinstellung, sind – wenig überraschend – mit einer Ausnahme HIPC-Länder, die noch vor dem Completion Point, d.h. vor der tatsächlichen Umsetzung eines von allen Beteiligten als unumgänglich erkannten Schuldenerlasses, stehen. Die eine Ausnahme ist der Sonderfall Zimbabwe. Auch hier ist allerdings unter Gläubigerregierungen weitgehend unstrittig, dass das Land eine der HIPC-Initiative zumindest vergleichbare Schuldenerleichterung benötigt, sobald die politischen Voraussetzungen dafür vorliegen, d.h. der Diktator einer international anerkannten und handlungsfähigen Regierung das Feld überlassen hat.

Die Frage nach der Krisenverwundbarkeit ist bei dieser Ländergruppe naturgemäß weniger relevant – selbst, wenn sie in Ländern, die schon seit langem keine geregelten Beziehungen mehr zu internationalen Gläubigern unterhalten, überhaupt sinnvoll beantwortet werden kann. 20 Länder weisen hohe Schuldenindikatoren und eine hohe Verwundbarkeit für die Auswirkungen der Krise auf. In dieser kritischsten Kategorie finden sich drei Gruppen von

Ländern:

- **9 Post-Completion-Point-HIPCs**, die bereits wieder kritische Werte aufweisen: Burkina Faso, Burundi, Elfenbeinküste, Eritrea, Äthiopien, Gambia, Haiti, Sao Tomé & Principe.

- **7 Staaten Mittelosteuropas und Zentralasiens**, welche vor 20 Jahren noch Teil des Ostblocks waren: Bulgarien, Kroatien, Lettland, Moldawien, Serbien, Tadschikistan, Ukraine.

- **4 Zwergstaaten**, davon drei kleine Inseln: Dschibuti, Grenada, Malediven, Seychellen.

Die erneute Überschuldung in den Post-HIPC-Staaten hängt durchweg damit zusammen, dass sich Erwartungen an eine wirtschaftliche Erholung nach erfolgtem Schuldenerlass nicht erfüllt haben. Dazu kommt, dass in einigen Ländern die Entschuldung nicht so weit reichend umgesetzt wurde, wie sie hätte sein müssen.¹⁶

Auffällig ist dagegen die Konzentration eines neuen Schuldenproblems auf ehemalige Ostblock-Länder. Die statistische Häufigkeit signalisiert in der Tat eine Spätfolge der schockartigen Liberalisierung der betroffenen Volkswirtschaften in den neunziger Jahren. Dabei gilt es zu unterscheiden zwischen Staaten, bei denen hauptsächlich die private Kreditaufnahme zum Motor des Überschuldungsprozesses wurde (hauptsächlich in Osteuropa), und solchen, bei denen die Finanzierung öffentlicher Budgets diese Rolle spielte (eher in Zentralsien).

Bei Ländern mit hohen Schuldenindikatoren aber nicht ganz so dramatisch eingeschätzter Krisenanfälligkeit setzt sich die oben beschriebene regionale Verteilung fort. Von drei Ländern in dieser Kategorie

- liegen zwei im ehemaligen Ostblock: Ungarn und Kasachstan

- ist eines ein bereits entlastetes HIPC: Nicaragua.

Drei Länder, die umgekehrt aktuell nur Schuldenindikatoren am Rande der Untragbarkeit aufweisen, denen Analysten aber eine hohe Gefährdung durch den weiteren Verlauf der Weltwirtschaftskrise attestieren, lie-

¹⁵ Zum Konzept der MDG-basierten Schuldentragfähigkeits-Definition siehe: erlassjahr.de: "Schulden müssen tragbar sein". Handbuch, Düsseldorf 2005. Zu den Gefahren für die wirtschaftliche Tragfähigkeit in der Folge der Klimaveränderungen siehe Kasten auf S. 11.

¹⁶ So hätte zum Beispiel Burundi nach den Regeln von HIPC eine zusätzliche Entlastung als Antwort auf einen externen Schock erhalten müssen, da die Weltbank sich am Decision Point zu Ungunsten Burundis bei ihren eigenen Neu-Kredit-Auszahlungen verschätzt hatte. Auf die eigentlich vorgesehen Ausweitung des Erlasses um gut 11 Mio US-\$ verzichtete die Weltbank allerdings, da ein Rechenfehler in Washington kein "externer Schock", und der Betrag ohnehin geringfügig sei. 11 Mio US-\$ entsprechen ungefähr der Hälfte des jährlichen Bildungsbudgets Burundis.

Moldau: Überschuldet infolge der internationalen Finanzkrise

Mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 1.260 US\$ gilt Moldau als das ärmste Land Europas. Der Übergang Moldaus zur Marktwirtschaft nach der Unabhängigkeit (1991) ist durch eine lang andauernde Rezession gekennzeichnet. Ein erster tiefer Einbruch folgte bereits im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise in Russland 1998, wodurch das Land weit zurückgeworfen wurde. Nach 2001 ist die Wirtschaftsleistung stabil mit deutlichen Wachstumsraten von durchschnittlich 6,6%. Dennoch betrug das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) 2005 weniger als die Hälfte des BIP von 1989.

Heute belegt Moldau Platz 117 im Index über die menschliche Entwicklung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) und liegt damit noch hinter den lateinamerikanischen HIPC's Honduras und Bolivien. Durch den wirtschaftlichen Aufschwung konnte die Armut immerhin von 73% 1999 auf 27% 2004 zurückgefahren werden, seither aber trotz anhaltendem Wirtschaftswachstum nicht weiter gesenkt werden. Der Trend kehrt sich durch die derzeitige Finanzkrise vielmehr um, Arbeitslosigkeit und Armut sind wieder deutlich angestiegen. Denn der wichtigste Eckpfeiler in der starken Wirtschaftsleistung ist der Konsum, der vor allem auch durch die Überweisungen von Migrant/innen an ihre Familienangehörige angekurbelt wird. Nach Schätzungen des IWF haben Rücküberweisungen einen Anteil von etwa 30 Prozent am BIP. Die Überweisungen der moldauischen Diaspora in Russland und der EU sanken nun im Zuge der Finanzkrise um etwa 30 Prozent. Zudem machen sich die gesunkene Nachfrage nach moldauischen Exportprodukten und ein Einbruch der Industrieproduktion um 25 Prozent im ersten Quartal 2009 bemerkbar.

Dies hat auch dramatische Folgen auf die Schuldensituation des Lan-

des. Noch im Februar 2008 attestierte die Tragfähigkeitsstudie von IWF und Weltbank Moldau eine verbesserte Schuldensituation. Insbesondere die öffentliche Verschuldung konnte stabilisiert werden. Bei stetig steigendem Wirtschaftswachstum konnte das Verhältnis der Gesamtverschuldung zum BIP von 95% in 2000 auf ca. 27% Ende 2005 gesenkt werden, also unter die kritische Schwelle von 40%. Nun hat aber für die weitere Entwicklung die Finanzkrise die schlechtesten Annahmen in den Stresstests der beiden Institutionen weit übertroffen, die vor allem einen Rückgang der Rücküberweisungen als (wenn auch relativ unwahrscheinliches) Risiko einstuften. Ausgegangen war man von einem Wirtschaftswachstum von mindestens 7%. Wenn alles optimal läuft, kann Moldau bis Ende 2009 im besten Fall mit einem negativen Wachstum von - 5% rechnen. Im ersten Halbjahr 2009 erlebte das Land nach Angaben des IWF eine Wirtschaftskontraktion von -8%.

Wie viele Länder reagierte auch Moldau mit dem Antrag auf einen neuen Kredit beim IWF in Höhe von 588 Mio. US\$, um unmittelbaren Haushaltsengpässen zu begegnen, der Anfang 2010 bewilligt werden soll. Das bedeutet eine Steigerung der öffentlichen Auslandsverschuldung auf einen Schlag um 63%. Darüber hinaus gehen die Investitionsbedürfnisse Moldaus, insbesondere notwendige Infrastrukturverbesserungen im Bereich Straßen und Wasserver- und -entsorgung, in die Milliarden. Die Regierung in Chisinau hat kaum Spielräume für eine tragfähige Finanzierung des öffentlichen Haushalts und der dringend notwendigen Investitionen. Das zeigte sich 2009, als sie einen neuen Kredit in Höhe von einer Milliarde US\$ für Investitionen im Bereich Straßenbau nicht mit konzessionären Krediten, sondern mit dem größten Bauunternehmer Chinas COVEC vereinbarte.

Das bedeutet eine weitere dramatische Erhöhung der öffentlichen Verschuldung Moldaus.

Die Indikatoren werden sich folglich von zwei Seiten verschlechtern. Das BIP geht zurück und auch die Exporte sind infolge der Krise bereits in der ersten Hälfte 2009 um 36% zurückgegangen. Gleichzeitig wird sich die öffentliche Auslandsverschuldung dramatisch erhöhen.

Während die öffentliche Auslandsverschuldung bis zum Ausbruch der Krise relativ stabil geblieben war, hat vor allem die private Auslandsverschuldung schon vor der Krise deutlich zugenommen. Dies ist teilweise auf einen Anstieg von ausländischen Direktinvestitionen zurückzuführen, die aber den hohen Investitionsbedarf dennoch nicht abdecken konnten. Nun ist zu befürchten, dass das 588 Mio.-Rettungspaket des IWF mit einer restriktiven Politik verbunden sein wird, d. h. eine Senkung der Staatsausgaben. Diese Maßnahmen wären für das Armenhaus Europas kontraproduktiv, aber sie sind derzeit die einzig möglichen am Horizont. Es sei denn, das Land bekäme endlich eine umfassende Umschuldung, die mit tiefgreifenden Schuldenerlassen im Pariser Club und einem Erlass der Privatschulden verbunden ist. Nur so könnten die notwendigen Investitionen in Infrastruktur und in soziale Belange bewerkstelligt werden, ohne ein erneutes Verschuldungsrisiko hervorzurufen.

*Dr. Pedro Morazán,
Institut SÜDWIND*

Quellen

IMF (2009): IMF Announces Staff-Level Agreement with Moldova for Extended Credit Facility/Stand-by Arrangement of About US\$ 600 Million; Pressemitteilung 28.10.2009, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09371.htm>

IDA/IMF (2008): Republic of Moldova: Debt Sustainability Analysis; Mai 2008, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/pdf/dsacr08139.pdf>

gen sämtlich in Asien:

- Afghanistan, Laos, Pakistan.

Afghanistan und Pakistan sind wiederum sicherlich politische Sonderfälle. Afghanistan darf zudem als ein "Interim HIPC" noch auf spürbare Entlastung hoffen, sobald es den Completion Point der HIPC-Initiative erreicht.¹⁷

Neun Länder haben Schuldenindikatoren im "mittleren" kritischen Bereich und sind zwar durch die Wirtschaftskrise gefährdet, ohne dass aber bereits eine dramatische Verschlechterung absehbar wäre ("mittlere Verwundbarkeit"). Von ihnen

- sind drei kleinere lateinamerikanische Länder, unter ihnen ein Post-Completion-Point HIPC: El Salvador, Honduras, Uruguay

- liegen fünf wiederum im ehemaligen Ostblock: Armenien, Bosnien & Herzegowina, Kirgisistan, Litauen, Rumänien.

- dazu kommt der Sonderfall Libanon. Dieses Land weist durchweg hohe Schuldenindikatoren auf, verfügt aber über anhaltende hohe und weit gehend krisenresistente Zuflüsse, da es der bevorzugte Bankenplatz im Mittleren Osten ist.

Schließlich weist die Übersicht 24 Länder aus, welchen zwar Krisenanfälligkeit zu bescheinigen ist, deren Schuldenindikatoren sich aktuell aber in einem unproblematischen Bereich befinden:

Angola, Bangladesh, Benin, Bhutan, Bolivien, Zentralafrikanische Republik, Kambodscha, Georgien, Ghana, Guinea, Guyana, Madagaskar, Malawi, Mongolei, Mosambik, Nepal, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Salomonen, St. Lucia, St. Vincent & the Grenadines, Sambia, Slowakei.

Bei elf Ländern schließlich gilt der umgekehrte Fall: Die Indikatoren liegen durchaus in einem kritischen Bereich, aber es ist wirtschaftspolitisch ein Aufwärtstrend oder zumindest keine deutliche Beeinträchtigung infolge der globalen Wirtschaftskrise zu erwarten:

Argentinien, Kolumbien, Ecuador, Indonesien, Jordanien, Mauretani-

en, Panama, Polen, St.Kitts & Nevis, Tansania.

Beide Risikokategorien sind eine recht bunte Mischung von Mittel- und Niedrigeinkommensländern, bei denen keine auffälligen Kategorisierungen mehr festzustellen sind.

7. Die Bewältigung der nächsten Schuldenkrise: die Vergangenheit darf sich nicht wiederholen

Die Länderanalyse hat gezeigt, in welchen Ländern und Regionen die Finanzkrise absehbar zum Auslöser der nächsten Zahlungseinstellungen werden wird. Von daher ist zu fragen, wie vorbereitet, die internationale Gemeinschaft auf eine solche Krisensituation ist, und welche Schritte notwendig sind, um die Wiederholung einer anhaltenden Entwicklungsblockade in vielen Schuldnerländern zu verhindern. Aus der schmerzhaften Geschichte der Schuldenkrise der achtziger und neunziger Jahre lassen sich einige Lehren ziehen, auf deren Grundlage manche Krisenfolgen heute abgemildert oder vermieden werden könnten:

- (a) Die Krise nicht aussitzen wollen!

Auf die Zahlungseinstellung Mexikos im Oktober 1982 folgte zunächst eine fünf Jahre andauernde Phase massiver "defensiver" Kreditvergabe. Das heißt, es wurden alte Forderungen gegen tendenziell teurere neue eingetauscht, weil man annahm, dass die Zahlungsunfähigkeit zahlreicher Länder letztlich doch nur eine Liquiditätskrise sei. Dies geschah von Seite der privaten Banken im Rahmen des so genannten "Baker-Plans" und auf Seiten der öffentlichen Gläubiger durch die beständig zunehmende Kreditvergabe durch Weltbank, IWF und einige regionale Entwicklungsbanken mit dem Ziel, den Schuldendienst gegenüber privaten und bilateralen öffentlichen Gläubigern aufrecht zu erhalten.

Diese Politik, schlechtem Geld gutes hinterher zu werfen, hat entscheidend dazu beigetragen, dass die Krise sich über zwei Dekaden hingezogen hat und ihre Überwindung auf Kosten von Banken und Steuerzahlern deutlich teurer wurde, als ein radikaler Schnitt in der ersten Hälfte der achtziger Jahre gekommen wäre.

¹⁷ Dabei lassen die HIPC-Dokumente die starke Befürchtung erkennen, dass auch nach einem Schuldenerlass gemäß den HIPC-Vorgaben, die extrem schwache und stark informelle Volkswirtschaft Afghanistans eine dauerhafte Tragfähigkeit nicht erreichen wird.

Eine solche Krisenfinanzierungs- statt Krisenüberwindungs-Strategie ist deshalb der erste Fehler, der sich in der Bewältigung der aktuellen Krise nicht wiederholen darf.

(b) Länder haben sehr differenzierte Gläubigerprofile

Das Grundmuster der achtziger Jahre "Mittleinkommensländer sind bei Banken verschuldet, Niedrigeinkommensländer bei Weltbank & Co, und bilaterale Geber hängen überall ein bisschen drin" stimmt immer weniger. Auch Niedrigeinkommensländer sind zum Ziel von Kreditvergaben durch private Gläubiger geworden, wobei auch deren Charakter sich seit den achtziger Jahren verändert hat. Vor Ausbruch der Krise waren selbst einige ehemalige HIPC's dabei, Staatsanleihen auf den globalen Finanzmärkten zu platzieren. Dazu kommt das starke Auftreten neuer öffentlicher Geldgeber, die sich aus guten Gründen weigern, sich in die vorgegebenen Verfahren des Pariser Club einbinden zu lassen. Prominent sind dies China und Venezuela. Aber auch einige Geber am Persischen Golf spielen für manche Niedrigeinkommensländer eine immer wichtigere Rolle.

(c) Dass manche der existierenden Entschuldungsverfahren weiter funktionieren ist fraglich; bei anderen ist es ausgeschlossen.

Durch sein verringertes Gewicht unter den bilateralen öffentlichen Gläubigern sind dem Pariser Club wichtige Bestandteile seines Selbstverständnisses und seiner Handlungsfähigkeit weggebrochen. Solange man selbst der dickste Fisch im Teich war, mochte es, wenn schon nicht fair, dann wenigstens durchsetzbar sein, allen anderen Gläubigern Vorgaben hinsichtlich der Entlastung eines bestimmten Schuldnerlandes zu machen. Diese alte Kolonialherren-Attitüde hat sich in den Fällen der meisten kritisch verschuldeten Länder überlebt. Nach den weit gehenden Entlastungen im Rahmen der HIPC-Initiative und der zunächst waltenden Zurückhaltung bei der Neukreditvergabe, ist das relative Gewicht des Pariser Clubs deutlich geschrumpft. Unter den Multilateralen Gläubigern war die Entschuldung durch die HIPC/MDRI-Initiativen von vornhe-

rein als einmaliger Akt geplant. Keinesfalls sollte daraus ein permanenter Mechanismus werden. Ebenso, wie Multilaterale Kreditvergabe in ihren verschiedenen Erscheinungsformen (konzessionär / nicht-konzessionär) im Moment bei der Krisenbewältigung eine zentrale Rolle spielt, ist klar, dass diese Mittel nicht für eine neue Schuldenerlassrunde zur Disposition stehen.

Schließlich kann im Prinzip auf der privaten Seite das alte Instrument der "Gläubiger Komitees", auch "Londoner Club" genannt im Prinzip weiterhin funktionieren. Allerdings deckt auch dieser "Club" nur einen Teil der Verbindlichkeiten südlicher Staaten gegenüber privaten Gläubigern ab, nämlich den der Bankkredite. Weder die privaten Inhaber von öffentlichen Anleihen, noch diejenigen komplexerer Instrumente wie z.B. Derivaten, die in manchen Mittleinkommensländern an Bedeutung gewonnen haben, sind über eine solche Club-Struktur in eine multilaterale Vereinbarung einzubinden.

(d) Die neue Schuldenkrise entsteht durch die jüngsten Kreditaufnahmen.

Als ab Ende der achtziger Jahre über Entschuldung und mögliche Gläubigerverzichte diskutiert wurde, ging es hauptsächlich um Kredite, welche aus den siebziger oder allenfalls den frühen achtziger Jahren stammten. Das heißt, es lag in einigen verschuldeten Ländern so etwas wie eine Pause zwischen aktueller Kreditvergabe und den erheblichen Forderungen, die sich aus vergangener Kreditvergabe nun als untragbar erwiesen. Diese Unterscheidung zwischen alten (=reduzierbaren) und neuen (unantastbaren) Forderungen hat der Pariser Club durch die Beachtung von Cut-off-dates systematisiert. Das heißt: um die neue, als notwendig erachtete Kreditvergabe nicht zu beeinträchtigen, verhandelt der Club im Prinzip nur über Schulden, die vor dem ersten Gang eines Landes nach Paris aufgenommen wurden.¹⁸ Über die sich abzeichnende Schuldenkrise des Jahres 2010 wird debattiert, während Länder dringend Mittel zur Krisenbekämpfung benötigen. Die Diskussion über unvermeidbare Forderungsverzichte im Einzelfall hat diesen geschützten

¹⁸ Naturgemäß erwies sich diese Beschränkung in dem Maße, wie Altsschulden zurückgezahlt oder erlassen und neue Schulden aufgenommen wurden, als immer unsinniger. Sie wurde in den HIPC's deshalb inzwischen weitgehend durchlöchert.

Raum deshalb heute nicht. Eine solche Diskussion bleibt nicht ohne Folgen für den Zugang der betroffenen Länder zu den Kapitalmärkten, und wird deshalb auf eine geradezu manische Art und Weise von beiden Seiten vermieden.¹⁹ Damit aber schafft man gerade die Voraussetzungen für eine Wiederholung der fatalen "defensiven Kreditvergabe" (s.o.).

(e) Die Gläubiger sind nicht plötzlich lammfromme Entwicklungsfinanzierer geworden.

Der Blickwinkel auf die Schulden-tragfähigkeit und die Notwendigkeiten von Entwicklungsfinanzierung verstellt mitunter den Blick auf die Interessen der Kreditgeber. Recht beiläufig enthielt z.B. auch das G20 Communiqué des April-Gipfels in London den Hinweis, man werde 250 Mrd. US-\$ in Form neuer Handelsfinanzierungen bereitstellen. Im Klartext: In diesem Umfang sollen global zusätzlich Exporte aus den G20-Staaten in ärmere Länder öffentlich abgesichert werden. Nun wird diese Möglichkeit sicherlich manchen dringend benötigten Investitionsgüterimport in ärmere Länder ermöglichen. Wesentlicher aber ist, dass damit die Exportwirtschaft der reicheren Länder einen gewaltigen Anreiz zur Ausweitung ihrer Exporte in Entwicklungs- und Schwellenländer erhält, um damit inländische Arbeitsplätze zu sichern. Es wäre das erste Mal in der Geschichte, wenn eine solche massive Exportförderungs-politik nicht mit einer Aufweichung von Standards und einer deutlichen Zunahme kritikwürdiger Exporte und der Schaffung letztlich illegitimer Schulden einherginge.

Wie kann in dieser brisanten Konstellation eine Entschuldungspolitik aussehen, die der delikaten Balance zwischen notwendigen Kapital- und Güterimporten auf der einen und der neuen Überschuldungsgefahr auf der anderen Seite gerecht wird?

Zunächst muss akzeptiert werden, dass klare, harte Schnitte in einer frühen Phase der Krise einer langen Phase defensiver Ausleihungen unbedingt vorzuziehen sind. Alles andere würde teurer und als wiederum Jahrzehnte anhaltende Staatsfinanzkrise für viele Menschen im Süden tödlich.

Das zweite wichtige Prinzip ist, dass keine Differenzierung nach Länder- und Gläubigerkategorien vorgenommen wird. Gerät ein Land in die Zahlungsunfähigkeit, muss eine Lösung mit allen Gläubigern gefunden werden. Das ist ein Grundprinzip jeder Insolvenzordnung: es darf kein Freiraum für Trittbrettfahrer geschaffen werden, die sich von einem Verzicht einiger Gläubiger verbesserte Rückzahlungen auf ihre eigenen fragwürdigen Forderungen versprechen. Alle müssen an den Tisch, kein Gläubiger darf gewinnen, während andere Opfer bringen.²⁰

Drittens braucht es jetzt keine ausgefeilten neuen Verfahren, sondern ein Rettungsnetz in Form einer globalen Zusicherung, dass überschuldete Länder Zugang zu einer wirksamen, fairen und transparenten Entschuldung bekommen, wenn denn die Notwendigkeit dafür besteht. Es war stets ein Defekt des HIPC-Prozesses, dass jeder Stolperstein auf diesem Wege mit neuen multilateral mühsam abgestimmten technischen Detailregelungen bei Wahrung aller Präferenz-Interessen der Multilateralen Finanzinstitutionen bewältigt werden musste.

Auf Druck von erlassjahr.de hat die neue Bundesregierung die Schaffung einer Internationalen Insolvenzordnung als ein Ziel ihrer Entwicklungspolitik im Koalitionsvertrag verankert. Eine solche Insolvenzordnung kann als genau solch ein Rettungsnetz fungieren – ohne dass als allererstes IFI-Bürokraten an die Ausarbeitung von Tragfähigkeitsgrenzen und Gleichbehandlungsklauseln gehen. Die Zusicherung, dass ein verschuldetes Land in einem geeigneten Rahmen²¹ Zugang zu einem unparteiischen und rechtsstaatlichen Verfahren hat, wäre entscheidend dafür, dass private und öffentliche Gläubiger einschätzen können, woran sie gegenüber einem Schuldnerstaat sind.

¹⁹ HIPC Finance Ministers Statement Istanbul.

²⁰ Das heißt nicht, dass es innerhalb eines umfassenden Verfahrens nicht Differenzierungen im Einzelfall – z.B. im Zusammenhang mit Besicherungen einzelner Forderungen – oder der Bereitschaft von Gläubigern, frisches Geld bereitzustellen, geben darf. Es darf nur niemand, der Ansprüche an das Schuldnerland hat, außerhalb des Verfahrens bleiben.

²¹ Zum Beispiel, wie von der niederländischen Regierung in die Diskussion gebracht, dem "Permant Court of Arbitration" in Den Haag.



Stand der internationalen Entschuldungsbemühungen

von Irene Knoke

Die Entschuldungsinitiative für hoch verschuldete arme Länder (Heavily Indebted Poor Countries - HIPC) stellt die umfassendsten Entschuldungsmaßnahmen im internationalen Schuldenmanagement dar und feiert in diesem Jahr bereits ihren 14. Geburtstag. Viel ist über die Jahre an ihr herumgedoktert worden und sie hat sich besser entwickelt, als es bei ihrer Geburt noch zu befürchten stand. So stellt die Verknüpfung von Verschuldung und Armutsbekämpfung, wie sie im Zuge des Weltwirtschaftsgipfels in Köln 1999 beschlossen wurde, eine wesentliche Verbesserung der ursprünglichen HIPC-Initiative dar. Voraussetzung für den Schuldenerlass ist seither die Vorlage einer umfassenden, in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft erstellten Strategie zur Armutsbekämpfung (Poverty Reduction Strategy Paper - PRSP). Auch wurden seinerzeit in Köln einige Rahmenbedingungen für die Entschuldung verbessert: Schuldenerlass sollte nun schneller gewährt werden und durch die Absenkung der Indikatoren für die Berechnung des Erlasses kamen nicht nur mehr Länder in den Genuss der Initiative, die begünstigten Länder konnten auch mit einem höheren Erlass rechnen.

Doch selbst das reichte nicht aus. Schon bald wurde deutlich, dass viele Länder selbst nach Durchlaufen der HIPC-Initiative noch immer unter Schuldenproblemen leiden. Ein großes Problem waren

dabei die multilateralen Forderungen, also die Schulden bei den Internationalen Finanzinstitutionen, wie Internationaler Währungsfonds (IWF) oder Weltbank, und bei regionalen Entwicklungsbanken. Sie waren im Zuge der HIPC-Initiative zu wenig berücksichtigt worden und waren daher nach den Erlassen im Verhältnis sehr viel höher als die bilateralen Forderungen. Und so bekam die HIPC-Initiative 2005 (ebenfalls als Beschluss eines G8-Weltwirtschaftsgipfels in Gleneagles) ein Geschwisterchen: die Multilaterale Entschuldungsinitiative (Multilateral Debt Relief Initiative - MDRI), mittels derer nun auch die multilateralen Forderungen erlassen werden konnten.

Allein die Geschichte dieser Initiativen macht zwei Dinge deutlich, die für Erfolg bzw. Misserfolg zumindest teilweise verantwortlich sind:

1. Sämtliche Initiativen sind der Feder der reichsten Industrienationen (der G8) und der internationalen Finanzinstitutionen (IWF und Weltbank) entsprungen. Damit sind zwar die wichtigsten Gläubiger an Bord, ein umfassendes Verfahren unter Berücksichtigung aller Interessen, auch der Schuldnerseite, hat damit aber nicht stattgefunden.

2. Wirklich beherzt waren die einzelnen Schritte nie. Die Tatsache, dass bereits nach drei und dann wieder nach sechs Jahren entscheidend nachgebessert werden musste, verdeutlicht, was Entschuldungscampaigner von Beginn an

kritisiert haben: Es geht weniger darum, den entschuldeten Ländern einen wirklichen Neuanfang zu ermöglichen, sondern es geht im Wesentlichen darum, die Haushalte der Gläubiger so wenig wie möglich zu belasten.

Wie funktioniert die Initiative?

Die Initiative ist in zwei Phasen eingeteilt. Die erste Phase bis zur Erreichung des Entscheidungszeitpunktes („Decision Point“) beinhaltet keine Erlasskomponente. Hier muss das Land zunächst einmal die Durchführung wirtschaftspolitischer Reformen unter Direktive des IWF nachweisen. Ein vorläufiges PRSP muss erstellt werden, wobei hier oft die Beteiligung der Zivilgesellschaft nur sehr schwach war, weil die Schuldenlast die Priorität eher auf eine rasche Erstellung denn auf eine breite Beteiligung legte. Werden die Entwicklungen vom IWF als „erfolgreich“ eingestuft, wird am Decision Point der Erlassbedarf berechnet. Das Schlagwort zur Berechnung des Erlasses ist die Erreichung der Schuldentragfähigkeit (siehe Kasten). Hierfür werden Prognosen über die zu erwartende Entwicklung der Exporte und der Wirtschaftsleistung insgesamt erstellt. Dann wird berechnet, wie hoch der Erlass ausfallen muss, damit die festgelegten Indikatoren erreicht werden. In der folgenden Interimphase bis zum Vollendungszeitpunkt („Completion Point“) werden Tilgung und Zinszahlungen in diesem Umfang bereits ausgesetzt, die Schulden aber noch nicht aus den Büchern gestrichen. Den „Completion Point“ erreicht ein Land, wenn es sein endgültiges PRSP erstellt und mindestens ein Jahr lang erfolgreich umgesetzt hat. Dann erst werden die Schulden aus den Büchern gestrichen.

Im Rahmen der HIPC-Initiative beraten die Industrienationen zunächst im sogenannten Pariser Club über einen größtenteils substantiellen Schuldenerlass. Dies sind bis zu 100% der Forderungen, die für einen Schuldenerlass im Pariser Club in Frage kommen (pre-cut-off-date Forderungen, s. Glossar), Das reichte aber meist nicht, um eine insgesamt tragfähige Schuldensituation herbeizuführen. Zur Erreichung der festgelegten Indikatoren wur-

Wann sind Schulden tragfähig?

Wann sind Schulden für ein Entwicklungsland – oder überhaupt für irgendein Land – „tragfähig“? Unter welchen Umständen sollten diese zurückgezahlt und unter welchen nicht? Welche qualitativen Kriterien und/oder quantitativen Grenzen müssen eingehalten werden, damit ein Land als zahlungsfähig gelten kann?

Für viele hat dies mit dem Konzept der Menschenwürde zu tun, also damit, ob genug Ressourcen vorhanden sind, um wenigstens die Grundbedürfnisse eines Volkes - in Bereichen wie Armutsbekämpfung, Bildung, Gesundheit, Ernährung und Basisinfrastruktur - zu decken, bevor man Geld zurück in die Industrieländer überweist. Eigentlich sollte es schon lange so sein wie es der frühere UN-Generalsekretär Kofi Annan 2005 gefordert hat: „(...) Um weiter voranzuschreiten, sollten wir Schuldentragfähigkeit neu definieren als das Niveau, das es einem Land ermöglicht, die Millenniums-Entwicklungsziele zu erreichen, ohne dass seine Schuldenlast wächst.“

Heute ist es aber immer noch nicht so, denn alle existierenden Entschuldungsmechanismen orientieren sich an Parametern, die mit diesem Ziel nichts im Sinn haben. Das hat einen wohlbekannten Grund: diese politisch zentrale Frage – so technisch sie auch klingen mag – der Schuldentragfähigkeit wird immer noch von den Internationalen Finanzinstitutionen und den betuchten Gläubigern nach ihren eigenen Vorstellungen definiert. Die für tragbar gehaltenen Grenzwerte bei den wichtigsten Indikatoren – Schulden-zu-Export-Quote, die Schuldenbarwert-zu-Staatseinnahmen-Quote und die Schulden-zu-BSP-Quote – wurden von Weltbank und IWF nach historischen Erfahrungswerten festgelegt: Bei welchen Schuldenständen haben Länder begonnen, ihre Zahlungen nicht mehr zu leisten? Alles was unter den entsprechenden Werten liegt, wurde für "tragfähig" erklärt. Die Tatsache, dass die betroffenen Länder ihren Schuldendienst häufig auf Kosten essenzieller staat-

licher Leistungen aufrecht erhielten, fiel dabei dezent unter den Tisch. Ob in der HIPC-Initiative, der darauf folgenden MDRI oder dem „Tragfähigkeitsrahmen“ vom IWF: es sind immer diese „technischen“ und kurz-sichtigen Kriterien, die bestimmen, ob die Schulden eines Landes tragfähig sind oder nicht; und wenn nicht wie hoch der dann unvermeidbare Erlass sein wird. Im Rahmen des "Debt Sustainability Framework", kurz DSF, bestimmen die Internationalen Finanzinstitutionen sogar kurzerhand, ob ein Land „gut“, „passabel“ oder gar „schlecht“ regiert wird, stufen das Schuldenrisiko entsprechend ein und machen Finanzierungen davon abhängig.

Die Frage, ob ein Land zu einer internen sozio-ökonomischen Entwicklung fähig ist, wird jedoch völlig vernachlässigt. Es ist also keine große Überraschung, dass viele der „entlasteten“ Länder immer noch vor dem Dilemma stehen, entweder ihrem Schuldendienst nachzukommen, oder in wichtige wirtschaftliche und soziale Sektoren zu investieren. Die Bedürfnisse und Interessen der Bevölkerung in verschuldeten Entwicklungsländern sind also im gegebenen Rahmen den Interessen der Gläubiger diametral entgegengesetzt. Aktuelle Daten zeigen, dass Schuldendienstzahlungen weit über die Ausgaben für Gesundheit und Bildung in vielen dieser armen Länder gehen: als „tragfähig“ kann man das wohl nur in Ministerien in Washington, Berlin oder Paris bezeichnen.

Francesco Oddone

Eine ausführliche Analyse der aktuellen Tragfähigkeitskriterien findet sich in: erlassjahr.de: Schulden müssen tragbar sein. Ein Handbuch. Düsseldorf 2005.

Tabelle 1: HIPC-Länder

26 Länder, die den **Completion Point** erreicht haben:

Äthiopien, Benin, Bolivien, Burkina Faso, Burundi, Gambia, Ghana, Guyana, Haiti, Honduras, Kamerun, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mosambik, Niger, Nicaragua, Ruanda, Sambia, Sao Tomé und Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Tansania, Uganda, Zentralafrikanische Republik

9 Länder, die den **Decision Point** erreicht haben (Interimphase):

Afghanistan, Demokratische Republik Kongo, Elfenbeinküste, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Republik Kongo, Togo, Tschad

5 Länder, die den **Decision Point noch nicht erreicht** haben:

Eritrea, (Kirgistan*), Komoren, Somalia, Sudan

Stand: Oktober 2009

* Kirgistan hat 2007 sein Decision Point Dokument zurückgezogen. Bei der letzten Erhebung vor Ausbruch der Finanzkrise 2008 lagen die Schuldenindikatoren unter den Grenzwerten für die HIPC-Initiative.

den dann auch multilaterale Forderungen einbezogen, was aber im Schnitt nur etwa einen 50%igen Erlass dieser Forderungen bedeutete. Erst mit Einführung der MDRI werden auch die Schulden bei den beteiligten Institutionen vollständig erlassen, sofern sie vor 2003 bzw. 2004 (je nach Institution) aufgenommen wurden. Alle Forderungen, die danach eingegangen wurden, werden nicht berücksichtigt. Das heißt natürlich, dass die Länder, die erst jetzt den Completion Point erreichen, teilweise schon beträchtliche Schulden angehäuft haben, die für einen Erlass gar nicht in Frage kommen.

Welche Länder sind betroffen?

Seit Redaktionsschluss des letzten Schuldenreports haben Burundi (Januar 2009), Haiti und die Zentralafrikanische Republik (beide im Juni 2009) den Completion Point erreicht. Togo (November 2008) und die Elfenbeinküste (März 2009) haben den Decision Point erreicht. Damit haben bislang insgesamt 35 Länder einen vorläufigen oder endgültigen Erlass erhalten. Schon in der Vergangenheit hat der Schwung, mit dem die ersten Länder noch durch die einzelnen Stadien der Initiative geschlittert sind, merklich nachgelassen. Togo und die Elfenbeinküste konnten beispielsweise den Decision Point erst erreichen, nachdem sie mithilfe der Finanzinstitutionen ihre Zahlungsrückstände bei eben diesen begleichen konnten. Von den verbleibenden 5 Ländern sind lediglich die Komoren auf dem Weg zum Decision Point, in allen anderen Ländern ist entweder der politische Wille für eine Beteiligung nicht vorhanden (Kirgisistan) oder die politische Lage lässt eine baldige Erreichung nicht zu. Von den Decision Point Ländern könnten Afghanistan, Liberia und die Republik Kongo schon bald den Completion Point erreichen. Insgesamt ist die Verweildauer in dieser Interimsphase für viele Länder sehr viel länger geworden, weil sie meist nicht den Anforderungen des IWF genügen können. Viele der Länder sind Post-Konflikt Länder, in denen politische Instabilitäten und administrative Schwächen die Umsetzung der IWF-Programme erschweren.

Wie viele Schulden wurden und werden noch erlassen?

Der Erlass für die 35 Länder, die den Decision Point erreicht haben, beläuft sich auf 117 Mrd. US\$ (nominal). Etwa 45 Mrd. US\$ entfielen dabei auf den Erlass der Multilateralen Finanzinstitutionen durch MDRI und beziehen sich daher ausschließlich auf die Post Completion Point Länder. Allein diese Zahlen verdeutlichen, wie notwendig die Ergänzung der HIPC-Initiative durch MDRI war. Gerechnet im Gegenwartswert (siehe Glossar) gehen die letzten Schätzungen von Gesamtkosten für alle in Frage kommenden Länder in Höhe von 74 Mrd. US\$ für die HIPC-Initiative aus. Mehr als die Hälfte (39 Mrd. US\$) betreffen die 26 Länder, die den Completion Point bereits erreicht haben, und sind damit aus den Büchern gestrichen. Weitere 19 Mrd. US\$ wurden den 9 Ländern in Aussicht gestellt, die den Decision Point erreicht haben. Die restlichen 17 Mrd. US\$ betreffen die fünf Länder, die den Decision Point noch nicht erreicht haben, wobei der weitaus größte Teil allein auf die beiden Länder Sudan und Somalia entfällt (IDA/IMF, 2009).

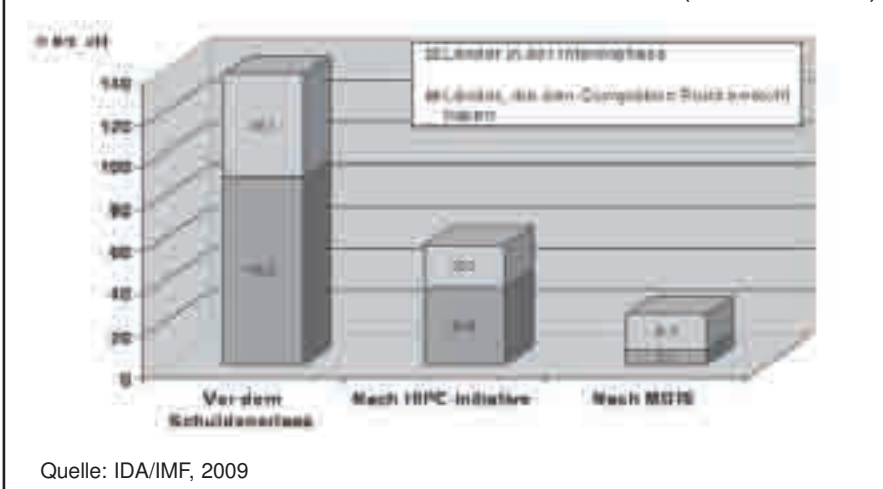
Für die Umsetzung von MDRI werden von den vier beteiligten multilateralen Finanzinstitutionen weitere 29 Mrd. US\$ für alle 41 Länder veranschlagt, von denen 85% bereits an die 26 Länder ausgesprochen wurden, die den „Completion Point“ erreicht haben. Den weitaus größten Teil der Gesamtsumme trägt mit 64% die Weltbanktochter IDA. (IDA/IMF, 2009).

Was hat es gebracht?

Relativ beeindruckend mutet das Ergebnis an, wenn man sich den tatsächlichen Schuldenstand der Länder anschaut, die zumindest den Decision Point erreicht haben und mit ersten Schuldenerleichterungen rechnen können. Für diese Länder hat sich durch HIPC und MDRI der Schuldenstand um immerhin 83% reduziert. Grafik 1 gibt einen Überblick über den Schuldenstand, der durch die einzelnen Phasen der Entschuldungsinitiative erreicht wurden bzw. für die Länder in der Interimsphase nach Abschluss erreicht werden können.

Etwas anders sieht das Bild schon aus, wenn man sich die Schulden-

Grafik 2: Schuldenstand nach HIPC und MDRI (in Mrd. US-\$)

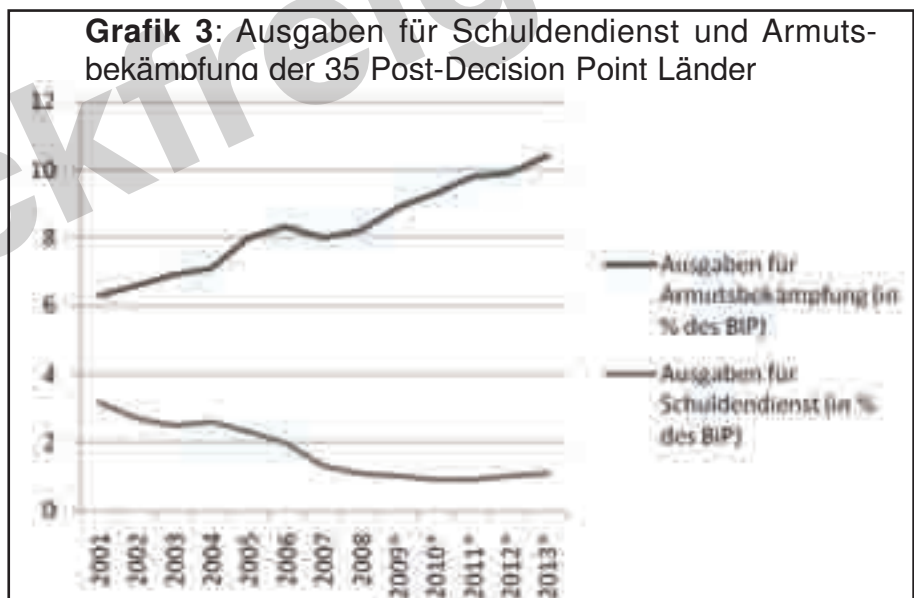


dienstzahlungen anschaut. Während für die frühen Länder die HIPC-Initiative in der Regel kaum Erleichterung brachte, konnte erst durch MDRI überhaupt eine nennenswerte Entlastung beim laufenden Schuldendienst erreicht werden. Das macht deutlich, dass mit der HIPC-Initiative überwiegend solche Schulden gestrichen wurden, die vorher ohnehin nicht bedient wurden. Erst MDRI brachte hier tatsächlich eine nennenswerte Erleichterung. In einigen wenigen Fällen konnten die Schuldendienstzahlungen tatsächlich um über 80% gesenkt werden. Das gilt z.B. für Benin oder Malawi. Für die meisten Länder lagen die Entlastungen hier aber deutlich niedriger. Eine genaue Aussage ist jedoch schwierig, weil viele Länder durch den Schuldenerlass mit einem bereinigten Kreditbuch auf dem Kapitalmarkt auftreten konnten und teilweise nicht unerhebliche neue Kredite aufgenommen haben.

Die Schuldendienstquote wiederum, also der Schuldendienst im Verhältnis zu den Exporten, konnte in der Tat für viele Länder sogar unter die von erlassjahr lange Zeit geforderten 5% abgesenkt werden. Für die 35 Post-Decision Point Länder ist sie im Schnitt von 12,7% 2001 auf 4,1% 2008 gesunken. Bis 2011 soll sie weiter sinken auf 3,6%, bevor sie wieder langsam ansteigt (IDA/IMF, 2009). Dies sind allerdings Durchschnittswerte, die durchaus schwanken können. So lag beispielsweise die Schuldendienstquote von Burkina Faso auch nach MDRI noch bei 6,2%, die für Gambia bei 9,1% und von Sao Tome und Prinzipe bei 10,1%.

So konstatiert der IWF auch einen Zusammenhang zwischen Schuldenerlass und Ausgaben in der Armutsbekämpfung. Für die 35 Post-Decision Point Länder haben die Ausgaben für Armutsbekämpfung zwischen 2001 und 2008 um etwa 2% des BIP zugenommen, wohingegen die Ausgaben für Schuldendienst im gleichen Zeitraum um die gleiche Marge abgenommen haben (IDA/IMF, 2009).

Grafik 3: Ausgaben für Schuldendienst und Armutsbekämpfung der 35 Post-Decision Point Länder



In absoluten Zahlen haben sich hingegen die Schuldendienstzahlungen bis 2008 kaum verändert, während sich die Ausgaben für die Armutsbekämpfung mehr als vervierfacht haben. Das deutet darauf hin, dass die Quotienten sich vor allem deshalb verbessert haben, weil der jeweilige Nenner, also die Exporteinnahmen, und damit auch das BIP gerade seit Beginn dieses Jahrhunderts dramatisch verbessert haben. Das hat zum Einen mit gestiegenen

Exportmengen zu tun, in nicht unerheblichem Maße aber auch mit den gestiegenen Preisen für die Exportprodukte, insbesondere seit 2004. Die Entschuldungsmaßnahmen haben somit vor allem dazu beigetragen, dass die Entwicklungsländer die Früchte ihrer Wachstumserfolge selber einheimen konnten und nicht durch vermehrte Schuldentrückzahlungen wieder in die Gläubigerländer abführen mussten.

Im letzten Schuldenreport haben wir bereits darauf hingewiesen, dass in der Vergangenheit die Prognosen von IWF und Weltbank meist viel zu optimistisch waren, und dass daher abzuwarten bleibt, ob die errechnete Schuldendienstquote 2011 auch tatsächlich erreicht werden kann. Nun zeigt sich, dass die sehr optimistische Einschätzung für die Hochpreisphase von Lebensmitteln und Rohstoffen in der Zeit von 2004 bis Mitte 2008 zwar ausnahmsweise mal zutreffend war, dass hierdurch aber auch eine Blase produziert wurde, die schließlich mit Ausbruch der Finanzkrise auch geplatzt ist. Viele Entwicklungsländer, auch HIPC's, haben nun mit sinkenden Exporteinnahmen zu tun, was die Quotienten wieder verschlechtern wird.

Umgekehrt hat die Hochpreisphase für viele Länder hingegen auch dazu geführt, dass die Ausgaben für Importe dramatisch gestiegen sind. Das betrifft z.B. alle öl-importierenden Länder, da hier die Preise besonders rasant gestiegen sind. Aber auch die Preise für Lebensmittel, die viele Länder importieren müssen, und vor allem für Düngemittel, die vom Rohölpreis abhängig sind, sind dramatisch angestiegen. Das hat in vielen Ländern zu einer deutlichen Verschlechterung der Haushaltsbilanz geführt. In dieser Situation war der Schuldendienst eine zusätzliche untragbare Belastung. Die Indikatoren bilden dies nicht ab. Für einige HIPC's bedeutete das, dass sie einen neuen Kredit beim IWF aufnehmen mussten, um der Situation Herr zu werden. Malawi und Äthiopien gehören zu diesen Ländern. Solche Entwicklungen bilden die Indikatoren, die für die Beurteilung der Tragfähigkeit von Schulden herangezogen werden, nicht ab.

Herausforderungen für die HIPC-Initiative

Nicht alle Gläubiger beteiligen sich

Einige Schwächen der HIPC-Initiative sind auch IWF und Weltbank bekannt. Jahr um Jahr werden sie wieder im Fortschrittsbericht der HIPC-Initiative aufgeführt, ohne dass daraus die notwendigen Konsequenzen gezogen würden. Als eine der wichtigsten Herausforderungen ist hier die Einbindung von anderen Gläubigern zu nennen, von privaten Gläubigern, Gläubigerregierungen, die nicht über den Pariser Club an der Initiative beteiligt sind, und einigen kleineren multilateralen Gläubigern, die sich nicht an MDRI beteiligen, aber für einzelne Länder durchaus relevante Forderungen halten können. Nach dem Gang zum Pariser Club wird vom Schuldnerland erwartet, dass es ähnliche Konditionen (also in der Regel einen Erlass von 90-100%) mit seinen restlichen Gläubigern aushandelt. Man stelle sich das also so vor, dass ein Land zu einem seiner Gläubiger geht, der im Einzelfall durchaus beträchtliche Forderungen hält und sagt: „Die 8 mächtigsten Staaten haben beschlossen, dass ein Großteil meiner Schulden erlassen werden sollen. Der Pariser Club hat das nun getan und geht davon aus, dass du dich dem anschließt.“ Da ist es durchaus nachvollziehbar, dass der ein oder andere sich weigert.

Zu den bilateralen Gläubigerregierungen außerhalb des Pariser Clubs zählen z.B. Costa Rica, das über eine halbe Milliarde US\$ an Forderungen gegenüber Nicaragua hält und sich bis jetzt noch gar nicht an Schuldenerlassen beteiligt hat. Oder Taiwan und der Irak, die beide Forderungen gegenüber jeweils 10 Completion Point Ländern halten und sich ebenfalls noch nicht beteiligt haben. Auch viele der größeren Gläubiger, wie Libyen oder Algerien haben ihre Forderungen bis jetzt kaum erlassen, andere wichtige Gläubiger, wie China, Kuwait oder Saudi Arabien nur zu 42 bis 70%.

Insgesamt werden die zu erlassenden Beträge, die auf diese Ländergruppe entfallen, auf 13% der Gesamtbeträge geschätzt. Bis zum Herbst 2009 wurden die Forderungen dieser Gläubigergruppe insge-

samt zu 35-40% erlassen. Das bedeutet keine Veränderungen seit dem letzten Fortschrittsbericht und deutet darauf hin, dass das Potential mehr oder weniger erschöpft ist. Daraus wiederum lässt sich schließen, dass eben nicht einfach so angenommen werden kann, dass alle sich an einer Initiative beteiligen, an deren Konzeption sie nicht mitgewirkt haben, ja nicht einmal eingeladen waren, sich daran zu beteiligen. Einen gewissen Erfolg können IWF und Weltbank bei den privaten Gläubigern verbuchen. Hier wurde für Liberia ein Deal mit den privaten Gläubigern ausgehandelt, in dem Forderungen in Höhe von 1,2 Mrd. US\$, die seit den 80er Jahren nicht mehr bedient wurden, für insgesamt 38 Millionen US\$ zurückgekauft werden konnten. Das bedeutet einen 97%igen Erlass auf diese Forderungen. Das Geld hierfür stammt von der Weltbank und einigen Geberländern, darunter auch die Bundesrepublik. Auch für die Elfenbeinküste, wo die privaten Gläubiger fast ein Drittel der zu erlassenden Beträge halten, wollen diese sich in voller Höhe an den Entlastungen durch die HIPC-Initiative beteiligen.

Ähnliche Rückkäufe wurden in der Vergangenheit auch für Mozambique und Nicaragua getätigt. Banken agieren dabei nicht unbedingt als barmherzige Samariter, sie sind vielmehr kommerziellen Interessen verhaftet. Dass es solche Schuldentrückkäufe gibt verdeutlicht, dass es auch aus betriebswirtschaftlichen Gründen Sinn machen kann, einen alten Disput notfalls auch mit einem erheblichen Abschlag zu regeln. Derlei nicht eintreibbare Forderungen haben auf dem Markt ohnehin kaum noch einen Wert. Eine andere Art, sich ihrer zu entledigen ist, sie mit ähnlich hohen Abschlägen auf dem Markt zu verkaufen. Dies machen sich indes einige spezialisierte Fondsmanager zunutze. Diese Fonds kaufen solche Forderungen zu sehr niedrigen Preisen auf und klagen sie dann vor Gericht zum vollen Nennwert ein. Verzugszinsen und Vertragsstrafen können dabei eine Forderung gewaltig aufblähen (s. Kasten).

Erlassjahr hat von Beginn an immer wieder betont, wie wichtig es ist, von vorneherein alle Gläubiger an den Tisch zu holen, um gemeinsam zu

Die Geier ziehen weiter ihre Kreise

Nicht nur Entschuldungsaktivisten waren empört: 2007 sprach ein britischer Richter dem von einer Steueroase aus operierenden Hedgefonds „Donegal International“ das Recht zu, von Sambia, einem der ärmsten Länder der Welt, \$15 Mio. zu pfänden. Der Fonds hatte eine alte Schuld Sambias auf dem Markt für nicht bediente Altschulden für \$3 Mio. aufgekauft und so lange prozessiert, bis ihm \$15 Mio. zugesprochen wurden. So funktionieren diese Firmen (vgl. Grafik). Sie kaufen unbediente Schuldverträge und legen ohne Rücksicht auf die Situation des Landes rechtliche Daumenschrauben an, bis gezahlt wird.

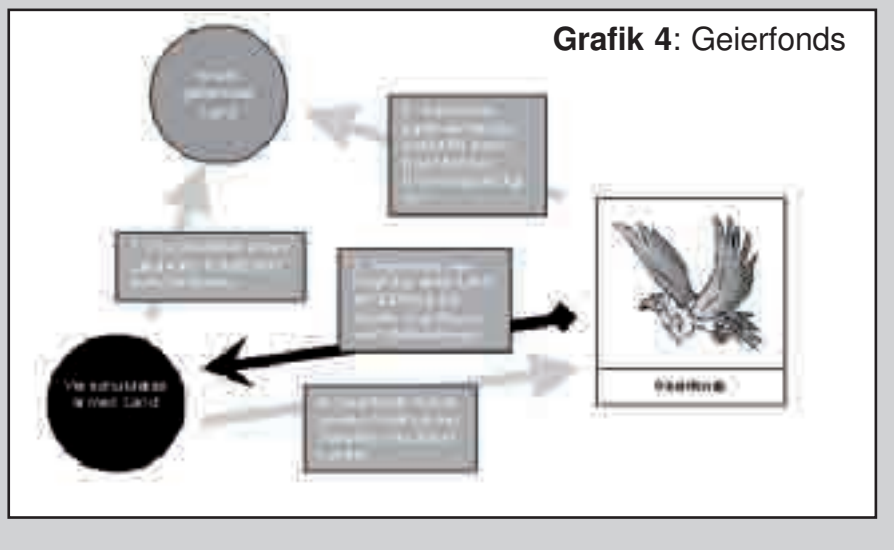
Deswegen hören sie auch auf den charmannten Namen „Geierfonds“. Sambia hatte 2007 eine Summe in etwa der gleichen Höhe von staatlichen Gläubigern und von Weltbank und IWF an Schulden erlassen bekommen, damit Aidsprogramme finanziert und Schulen gebaut werden konnten. Die Geierfonds führten mit ihrer juristischen Vorgehensweise die Entschuldungsinitiativen der G8 ad absurdum. Den Internationalen Finanzinstitutionen ist es bisher trotz ärgerlichster Verbalreaktionen nicht gelungen, diese Praxis zu unterbinden.

Die Weltbank berichtet inzwischen regelmäßig über den Stand der Klagen gegen HIPC: 2008 klagten die Geierfonds auf knapp \$ 1,5 Mrd. an Tilgungen, Schuld- und Strafzinsen von Gerichten auf Originalforderungen von etwas mehr als \$ 1 Mrd. Im Bericht 2009 hatten sich die von den Ländern gegenüber der Weltbank gemeldeten Klagen reduziert: Gut \$ 1,1 Mrd. wollten klagende Gläubiger einnehmen - allerdings auf deutlich geringere Originalforderungen von etwa \$ 520 Mio. Diese Zahlen der Weltbank erlauben aber bestenfalls einen vagen Einblick in die Szene der Geierfonds. In Wirklichkeit ist wahrscheinlich ein Vielfaches dieser

Forderungen anhängig. Die Republik Kongo legte dem Pariser Club eine Liste mit nicht weniger als 170 anhängigen Verfahren vor. Pikanterweise wurden die meisten Klagen an Gerichtsständen von Club-Mitgliedern erhoben, obwohl die dort versammelten Regierungen sich gegenseitig versprochen hatten, sich nicht nur über Klagen zu informieren, sondern diese nach Möglichkeit zu unterbinden. Der Geierfonds „FG Hemisphere“ z. B. erwirkte gegen die Demokratische Republik Kongo Zwangsgelder von US-\$ 88.000 pro Woche, weil sie ihr pfändbares ausländisches Vermögen bis dato nicht veröffentlicht hat. Aus diesem möchte sich der Geierfonds gern bedienen. Andere betroffene Länder sind Äthiopien, Honduras, Sierra Leone, Uganda, Sambia, Kongo und Sudan. In den USA haben Kongressabgeordnete mit Unterstützung von „Jubilee USA“ einen Gesetzesvorschlag in den Kongress gebracht, der es den Geierfonds künftig unmöglich machen soll, exorbitante Profite aus ihrer Verwertung von Altschulden aus den 79 Ländern mit niedrigem Einkommen zu schlagen. Belgien hat ein Gesetz verabschiedet, das es den Geierfonds verbietet, sich aus den belgischen Entwicklungshilfe-Zahlungen zu bedienen.

Das Problem der Geierfonds kann auf Dauer nur durch die Einrichtung eines Fairen und Transparenten Schiedsverfahrens bei Staateninsolvenz gelöst werden. Solange es dieses Verfahren international nicht gibt, sollte es auch in Deutschland gesetzlich ausgeschlossen sein, dass arme Länder unter die Geier fallen.

Peter Lanzet



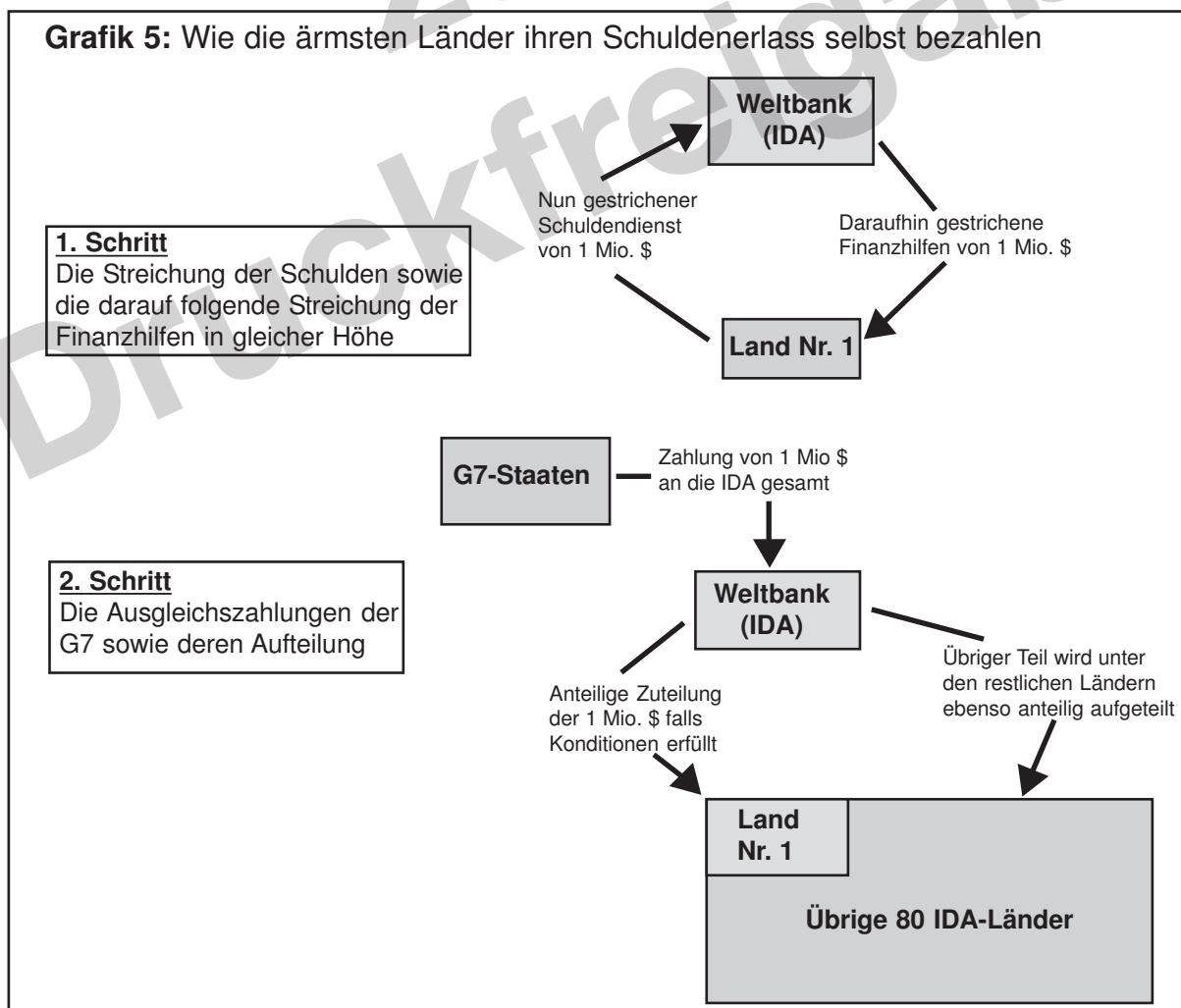
einer von allen akzeptierten Lösung zu kommen. Durch die Zunahme solcher Fälle, in denen skrupellose Fondmanager davon zu profitieren versuchten, dass Schuldenerlasse einiger Gläubiger die Haushaltslage eines Landes so weit verbesserten, um eigene Forderungen einzutreiben, sehen nun auch die Macher der HIPC-Initiative ihre Felle weschwimmen. Das Engagement der Weltbank im Bereich der Schulderrückkäufe ist eine Reaktion hierauf. Ein wichtiger Schritt wurde aber auch in der Legislative in einigen wichtigen Gläubigerländern unternommen. So denken die USA, Großbritannien und auch Belgien über Gesetzesvorlagen nach, mithilfe derer die Möglichkeiten eingeschränkt werden sollen, vor Gericht gegen HIPC's solche Forderungen durchzusetzen. Sollten derartige Gesetze eingeführt werden, beträfe dies all solche Verfahren, die in diesen Ländern verhandelt werden. Ein wichtiger Schritt; doch von den gegen-

wärtig offenen Verfahren beträfe das gerade einmal ein einziges (gegenüber Sudan). Viele weitere Länder, darunter auch einige HIPC's selbst, in denen Gerichtsverfahren anhängig sind (Honduras, Sambia, Uganda), vor allem aber die wichtigen Gläubigerstaaten müssten sich solchen Initiativen anschließen.

Schuldner bezahlen die Zeche selbst

Als eine weitere Herausforderung sieht der Fortschrittsbericht die Finanzierung der HIPC-Initiative und vor allem der Erlasse der multilateralen Gläubiger durch MDRI, darunter auch IWF und Weltbank selbst. Um ihre Kreditwürdigkeit zu wahren und damit auch die Möglichkeit, sich selbst auf dem Kapitalmarkt mit den günstigsten Krediten versorgen zu können, dürfen diese Institutionen ihre Verluste, die sie durch die Schuldenerlasse in Form von entgangenen Schulderrückzahlungen haben, nicht selbst tragen. Sie müssen re-

Grafik 5: Wie die ärmsten Länder ihren Schuldenerlass selbst bezahlen



finanziert werden. Erfreut stellt der Bericht fest, dass die Finanzierung mit Ausnahme der derzeit ohnehin unwahrscheinlichen Wackelkandidaten Somalia und Sudan weitgehend gesichert sei (IDA/IMF, 2009). Woher aber kommt das Geld?

Das Geld kommt hauptsächlich von den G8-Staaten, die die HIPC-Initiative ja auch weitgehend beschlossen haben, und wird in einen Treuhandfonds eingezahlt. So weit so gut. Aus Gründen der „Gleichbehandlung“, so ist selbst auf der Homepage des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit zu lesen, werden diese Zahlungen „den davon profitierenden Ländern bei der Vergabe neuer Hilfeleistungen von IDA und Afrikanischem Entwicklungsfonds angerechnet“. Das bedeutet im Klartext: Was den Ländern im Rahmen des multilateralen Schuldenerlasses zugute kommt, wird ihnen auf der anderen Seite, bei der Vergabe neuer Hilfeleistungen, wieder abgezogen – ein Nullsummenspiel.

Dies deckt sich im Grunde mit der weitgehenden Praxis, Schuldenerlasse auf die Zahlungen für die Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Aid - ODA) anzurechnen. Dass bei der UN-Konferenz über die Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit das Gegenteil, also die Zusätzlichkeit von Schuldenerlassen beschlossen wurde, stört dabei kaum jemanden. Auch die jährlich aktualisierten Zahlen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zur ODA weisen dies so aus, thematisieren aber immerhin die Problematik. Durch die Anrechnung der Schuldenerlasse, insbesondere an den Irak und Nigeria, konnten in den Jahren 2005 und 2006 die Entwicklungshilfezahlungen erheblich aufgebläht werden. Als 2007 die Schuldenerleichterungen nicht mehr so stark haushaltswirksam waren, schrumpfte die Quote der größten Geber prompt von traurigen 0,31% des BIP (2006) auf erschreckende 0,28% (2007) (OECD, 2009). Zwar wird bei dieser Praxis nicht jedem von Schuldenerlassen berechtigten Land jeweils die entsprechende Summe auf der anderen Seite wieder abgezogen, aber sie hat natürlich Auswirkungen

auf die Summe der Entwicklungshilfezahlungen, die der Gesamtheit aller Entwicklungsländer zur Verfügung stehen. Somit werden also auch die Länder in Mitleidenschaft gezogen, die gar keinen Schuldenerlass bekommen haben, im Zweifelsfall aber auch unter einer nicht unerheblichen Schuldenlast zu tragen haben.

zur
ckfreigabe



Deutschland als Gläubiger

von Andreas Hübers

A Die Bundesrepublik als Öffentlicher Gläubiger

1. Quantitäten - Schuldenstände zum 31.12.07 und Trends

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) veröffentlicht auf seiner Homepage Übersichten zu den aktuellen Forderungsbeständen an Entwicklungs- und Schwellenländer. Leider aktualisiert das Ministerium diese Übersichten mit großer Zeitverzögerung, so dass Ende 2009 lediglich die Schuldenstände bis Ende 2007 verfügbar waren. Tabelle 1 enthält die deutschen Forderungen aufgeschlüsselt nach Forderungen aus der Entwicklungszusammenarbeit und Handelsforderungen zum 31.12.07.

Die Zahl der Schuldner Deutschlands ist von 112 auf 105 Länder zurückgegangen.

Die Veränderungen im Bereich der Forderungen aus der Entwicklungszusammenarbeit sind vor allem der vorzeitigen Rückzahlung Jordaniens (-50 Mio. •) und einem Rückgang der Forderungen an Indonesien (-30 Mio. •) geschuldet.

Bedeutender sind die Reduzierungen der Forderungsbestände bei den Handelsforderungen. Hier ist zu unterscheiden zwischen Ländern, die vorzeitig alle oder fast alle Schulden bei Deutschland getilgt haben, und solchen, die in den Genuss von Schuldenerleichterungen im Rahmen multilateraler Entschuldungsbeschlüsse gekommen sind.

Tab. 2: Deutsche Forderungen an Entwicklungs- und Schwellenländer

Jahresende	Forderungen aus Entwicklungshilfe	Forderung aus Handelsgeschäften	gesamt (in Mio EUR)
2004	16.892	30.686	47.578
2005	16.385	18.577	34.962
2006	15.892	8.517	24.409
2007	15.790	7.927	23.717

Während die Forderungen aus der Entwicklungszusammenarbeit nominal nur leicht zurückgegangen sind, haben sich die Forderungen aus bundesverbürgten Handelsgeschäften ("Hermes-Bürgschaften") von 2004 auf 2005 und dann nochmals auf 2006 drastisch reduziert. 2007 sank der geschrumpfte Bestand an Handelsforderungen nur noch wenig weiter.

Schließlich gibt es auch einige Länder, deren Schulden sich gegenüber Deutschland erhöht haben. In den meisten Fällen infolge von Verzugszinsen nach längerer Nichtbezahlung.

Bei den drei letztgenannten Ländern stellt die Erhöhung der deutschen Forderungen eine ziemlich sinnlose buchhalterische Übung dar. Alle drei

Tab. 3: Bedeutsame Veränderungen bei deutschen Handelsforderungen 2005-2007 (Mio EUR)

Land	Handelsschulden	Handelsschulden	Kommentar
	Ende 05	Ende 07	
Algerien	588	0	Vorzeitige Rückzahlung
Afghanistan	37	11	Teilerlass im Pariser Club (HIPC)
Bermuda	50	5	Reguläre Rückzahlung
Brasilien	504	76	Vorzeitige Rückzahlung
Bulgarien	168	141	Reguläre Rückzahlung
Gabun	192	152	Vorzeitige Rückzahlung
Kamerun	547	6	Erlas im Rahmen des Pariser Clubs /HIPC
Nigeria	1735	0	Teilerlass und Schuldenrückkauf im Pariser Club
Mexiko	82	55	Reguläre Rückzahlung
Peru	26	1	Vorzeitige Rückzahlung
Russland (ex-UdSSR)	7366	2	Vorzeitige Rückzahlung
Sambia	185	0	Vollständiger Erlass unter HIPC
Serbien-Montenegro	399	292	Teilerlass im Pariser Club
Argentinien	1114	1472	Verzugszinsen
China VR	104	131	Neue Kreditvergabe
Liberia	40	85	Verzugszinsen
Myanmar	155	290	Verzugszinsen
Sudan	153	213	Verzugszinsen

Länder leisteten 2007 keinen Schuldendienst – daher die beträchtlichen Verzugszinsen; Liberia ist inzwischen für die HIPC/MDRI-Entschuldungsinitiative qualifiziert, und wird in deren Rahmen von Deutschland eine vollständige Schuldenstreichung erwarten können. Wenn die politischen Verhältnisse in Myanmar und im Sudan eine Zulassung zu der Initiative erlauben, wird das Gleiche dort auch geschehen. Die Heraufsetzung des Forderungsbestandes dient daher keinem anderen Zweck als der Erhöhung der dann anzurechnenden Entschuldungsleistung – und mithin der deutschen Entwicklungshilfequote.

Deutlicher Rückgang der Einnahmen

Der laufende Schuldendienst an den Gläubiger Deutschland ist auf die Handelsforderungen naturgemäß gewichtiger als auf die zinsgünstigen

Forderungen aus der Entwicklungszusammenarbeit. Der deutliche Rückgang der Handelsforderungen schlägt sich deshalb in deutlich niedrigeren Einnahmeerwartungen des Finanzministers in den kommenden Haushaltsjahren nieder.¹ Durch die Renaissance der Außenwirtschaftsförderung, die sich in der aktuellen Wirtschaftskrise beobachten lässt, könnte sich diese Tendenz wieder umkehren. Wenn nämlich auf Grund einer flexibleren Genehmigungspolitik für Exportbürgschaften diese auch für riskantere Geschäfte vergeben werden, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass deutsche Exporteure von den Bürgschaften Gebrauch machen müssen, da die Geschäftspartner nicht zahlungsfähig sind. In den Fällen geht die Forderung auf die Bundesrepublik über. Trotzdem bleibt es schwierig, die zukünftigen Einnahmen des Bundes aus Handelsforderungen zu projizieren, da die Entschädigung natürlich

¹ In der vom Haushaltsausschuss im November 2008 gebilligten Kabinettsvorlage für den Bundeshaushalt 2009 wird nur noch von Gesamteinnahmen in Höhe von 660 Mio. • (530 Mio. Tilgungen und 130 Mio. Zinsen) ausgegangen. In den Vorjahren wurde von rund 1 Mrd. ausgegangen.

vom Eintreten des Schadensfalles abhängig ist.

Ausblick

Mit der erheblichen Reduzierung der deutschen Forderungsbestände verringert sich auch die Bedeutung Deutschlands im Kreis der internationalen (bilateralen) Gläubiger. Dieser Rückgang wäre noch bedeutender, wäre Deutschland nicht eines der letzten Geberländer, die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit weiterhin Kredite an Länder außerhalb der Gruppe der ärmsten Staaten vergeben. Die Mehrheit der Geber in der OECD hingegen vergibt mittlerweile grundsätzlich verlorene Zuschüsse auch an Länder mit mittlerem Einkommen.

Der neue Koalitionsvertrag macht deutlich, dass die Außenwirtschaftsförderung, für Schwarz-Gelb auch und gerade im Zusammenhang mit der Entwicklungspolitik einen hohen Stellenwert hat. Im Blick auf die Handelsförderungen beteiligt sich die Euler-Hermes Kreditversicherungs AG bereits jetzt im Wettlauf mit anderen Exportfinanciers an der Neukreditvergabe für die unter HIPC/MDRI entlasteten Länder. Dieses Bestreben könnte unter Schwarz-Gelb weiter ansteigen. War die HIPC-Ländergruppe noch vor drei Jahren für die staatlichen Exportversicherer weitgehend eine No-Go-Area, wurden inzwischen von 40 HIPC-Ländern bereits 11 auf die zweitschlechteste Bonitäts-Stufe (6) hochgestuft. Das ist mehr als doppelt so viel wie noch ein Jahr zuvor. In 33 von 40 Ländern sind Deckungen deutscher Exporte mit strengen Auflagen und begrenzten Einschränkungen wieder möglich. Nur 4 Länder sind weiterhin kategorisch ausgeschlossen; für 3 Länder existiert schlicht keine Nachfrage auf Seiten der deutschen Exportwirtschaft.²

Schuldenerlasse bis zum 30.06.08

Zusammen mit den Forderungsbeständen veröffentlicht der BMF auch eine Liste aller von der Bundesregierung gewährten Schuldenerlasse.³ Seit 1978 hat die Bundesrepublik Forderungen in Höhe von 22,32 Mrd. • erlassen. Davon entfallen 4,79 Mrd. • auf Erlasse unter

der multilateralen HIPC-Initiative, und 17,53 Mrd. • auf Erlasse außerhalb von HIPC. Insgesamt wurden 16,32 Mrd. • an Handelsförderungen und 6 Mrd. • an Forderungen aus der Finanziellen Zusammenarbeit erlassen.

Es gibt es die folgenden Typen von Schuldenerlassen:

- Erlasse zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries - LLDCs) gemäß Beschluss des Bundeskabinetts von 1978. Damit passte sich die damalige Bundesregierung zumindest für die ärmsten Länder ex-post der Praxis anderer grosser Geber an, die ihre finanzielle Zusammenarbeit bereits durchweg als Zuschüsse statt als zinsgünstige Kredite vergaben.

- Erlasse zugunsten von Niedrigeinkommensländern unter den Toronto-, London- und Neapel-Bedingungen im Pariser Club vor Einsetzen der HIPC-Initiative, bzw. zugunsten von ärmeren Ländern, die von Weltbank und IWF nicht zur HIPC-Initiative zugelassen wurden.

- Erlasse zugunsten von HIPC-Ländern gemäß den Regeln der Initiative zur Lastenverteilung zwischen bilateralen und multilateralen Gläubigern.

- Erlasse zugunsten von Ländern außerhalb der HIPC-Gruppe, zunächst gemäß der zuweilen recht willkürlichen Vereinbarungen im Rahmen von ad-hoc-Vereinbarungen im Pariser Club; später gab es für diese im Club den Rahmen des „Evian-Ansatzes“, welcher aber nichts anderes bedeutet, als dass der Club gegenüber Nicht-HIPCs, bei denen es ihm geboten erscheint, ohne vorgegebene Erlassquoten machen kann, was er will.

Who is who der Schuldner

Die 105 Länder mit Zahlungsverpflichtungen gegenüber Deutschland lassen sich grob in folgende Kategorien einteilen:

- 27 Länder mit kleinen Ausständen (i.d.R. unter 10 Mio. •).

² <http://www.agaportal.de/pages/aga/deckungspolitik/laenderbeschluesse.html>

³ <http://bit.ly/bmf-erlass>

- 8 Großschuldner mit Außenständen von rund 1 Mrd. • oder mehr: Ägypten, Argentinien, VR China, Indien, Indonesien, Irak, Pakistan, Türkei. Abgesehen vom Irak resultieren in allen Fällen die Forderungen hauptsächlich aus der Entwicklungszusammenarbeit.

- 21 europäische und Industrieländer, die in unterschiedlichem Umfang Schulden aus beiden Kreditkategorien haben. Neben einigen EU-Ländern mit Handelsschulden oder z.T. sehr alten FZ-Forderungen gehören dazu auch Sonderfälle wie Singapur oder als größter Fall Israel.

- 32 Nicht-HIPC-Staaten vor allem in Asien und Lateinamerika. In diesen Fällen kann der Schwerpunkt auf jeder der beiden Schuldenkategorien liegen.

- 17 Länder von der HIPC-Liste. Bei 8 dieser Länder handelt es sich um bereits entlastete HIPCs mit neuen Schulden gegenüber Deutschland. Diese neuen Schulden können entweder auf neue bundesverbürgte Exporte zurückzuführen sein, oder auf neue Forderungen aus der Entwicklungszusammenarbeit, die an Nicht-LDCs als Kredit vergeben werden.

2. Wahrnehmung und Wirklichkeit

Die deutsche Entschuldungspolitik der letzten 10 Jahre

Auf seiner Website erweckt das BMF den Eindruck, Deutschland sei einer der Vorreiter beim Abbau untragbarer Schulden.⁴ Davon kann in den letzten zehn Jahren aber nur bedingt die Rede sein:

Länger als die meisten G8-Länder hielt Deutschland (in diesem Fall noch die Regierungen unter Helmut Kohl) daran fest, dass multilaterale Schulden grundsätzlich nicht in Schuldenerlassregelungen einbezogen werden dürften, auch wenn sie längst uneintreibbar geworden waren. Als dann 1996 die HIPC-I-Initiative aus der Taufe gehoben wurde, war die Bundesregierung unter denen, die den prinzipiell möglichen Schuldenerlass für die ärmsten Länder durch sinnlose Tragfähigkeitsberechnungen so klein rechnen lies-

sen, dass er praktisch wirkungslos wurde.

Erst die Regierung Schröder, welche ein gutes halbes Jahr vor dem G8-Gipfel in Köln 1999 die Regierungsgeschäfte übernahm, legte ein gewisses Gespür für die Notwendigkeit eines weitergehenden Erlasses an den Tag. Die BMF-Selbstdarstellung erklärt noch heute, dass die Kölner Schuldeninitiative auf deutschen Druck hin zustande gekommen sei. Das ist insofern richtig, als Deutschland als damaliger G8-Vorsitz das Vorschlagsrecht für die Gipfelagenda hatte. Es stimmt insofern nicht, als die konkreten Beschlüsse (die sich spätestens beim G8-Gipfel 2005 als heillos unzureichend erwiesen haben und durch die MDRI ergänzt werden mussten), keinen mutigen deutschen Vorstoß widerspiegeln, sondern einen Konsens, den es unter allen G8-Mitgliedern längst gab.⁵

Des Weiteren stellt sich im Jahre 5 nach MDRI und mitten in der globalen Wirtschaftskrise die Frage, wie ein Rückfall entschuldeter Länder in eine Überschuldung vermieden werden kann, bzw. wie man international mit erneut insolventen Staaten umgeht. Die Fälle von Staateninsolvenz selbst europäischer Staaten im Zuge der Finanzkrise wurden in den Medien beleuchtet. Weniger in der öffentlichen Wahrnehmung war hingegen eine Studie des IMF vom März 2009, demzufolge auch für 31 Niedrigeinkommenländer ein hohes Überschuldungsrisiko besteht; unter ihnen 19 HIPC-Länder.⁶ In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der Haltung der Bundesrepublik zu einem internationalen Insolvenzverfahren.

Die Diskussion um ein Internationales Insolvenzverfahren

Unter dem Druck der Erlaßjahr-Kampagne haben sich die deutschen Bundesregierungen seit Rot-Grün positiv zu dem Vorschlag eines internationalen Insolvenzverfahrens (in Form eines Fairen und Transparenten Schiedsverfahrens - FTAP) geäußert. Zwei Bundestagsanhörungen 2001 und 2003 und zwei entsprechende Passagen im Koalitionsvertrag von 2002 waren die wichtigsten Wegmarken in diesem Prozess.

⁴ <http://bit.ly/bmf-strategie>

⁵ Im Februar 1999 veranstaltete Jubilee2000 in London einen Workshop mit Vertretern aller G7-Finanzministerien. Dabei kam es zu einem regelrechten „Schönheitswettbewerb“ (so ein Ministerialer), bei dem die einzelnen Regierungen ihre Vorschläge den kritischen NROs vorstellten. Die Deutschen lagen damals „schönheitsmäßig“ eher im Mittelfeld (wie bis heute).

⁶ IMF, „The implications of the Global financial crisis for Low-income countries“ März 2009, S. 44; Siehe auch: Kaiser, J., I. Knoke, H. Kowsky: Towards a Renewed Debt Crisis?; FES Dialogue on Globalization No.44; http://www.erlassjahr.de/dev/cms/upload/2009/koeln/FES_Dialogue.pdf

Das Internationale Insolvenzverfahren

Wenn ein Land seine Auslandsschulden nicht mehr bedienen kann, ist es gezwungen, sich den Verfahren zu unterwerfen, die die Gläubiger für einen solchen Fall geschaffen haben: den Pariser und Londoner Club oder die HIPC-Initiative. Alle diese Verfahren haben gemeinsam:

- Es wird nur über einen Teil der Schulden verhandelt, was mit dem Rest passiert ist unklar.
- Alle Entscheidungen werden von (den) Gläubigern getroffen;
- Ein eventuell notwendiger Schuldenerlass wird ohne Rücksicht auf die Erreichung von Entwicklungszielen von der Weltbank berechnet.

Wenn in Deutschland eine Person oder ein Unternehmen überschuldet ist, geht es anders zu: Entscheiden kann nur ein neutraler Insolvenzrichter. Der regelt den gesamten Schuldenstand, und er berücksichtigt dabei das Existenzminimum eines Schuldners.

Auch Staaten könnten so behandelt werden (nach dem Vorbild des Kap.9 des US-Insolvenzrechts zum Beispiel): Statt von den Gläubigern kann von einem Schiedsgericht entschieden werden, für das beide Seiten die gleiche Anzahl Schiedsrichter benennen. Das ist der Vorschlag für ein Faires und Transparentes Schiedsverfahren (FTAP), auch Internationales Insolvenzverfahren genannt.

⁷ http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a19/anhoerungen/64_Illegitime_Schulden/index.html

⁸ "Internationale Kreditfinanzierung in der Entwicklungspolitik auf eine neue Grundlage stellen" Antrag der Fraktionen von CDU/CSU und SPD im Deutschen Bundestag, 17.6.09

⁹ WACHSTUM. BILDUNG. ZUSAMMENHALT. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, S. 121

¹⁰ <http://www.erlassjahr.de/blog/wp-content/Antwort-Dirk-Niebel.pdf>

¹¹ Der gesamte Brief ist im Internet zu finden unter <http://www.erlassjahr.de/blog/2009/12/07/entwicklungsminister-niebel-will-sich-aktiv-fuer-internationales-insolvenzverfahren-einsetzen/>

Unter der großen Koalition war diese Positionierung aus dem Koalitionsvertrag gestrichen worden, da sich die CDU nie positiv zu dem Thema positioniert hatte.

In einer Anhörung zum Thema illegitime Schulden im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AWZ) des deutschen Bundestages am 4. Juni 2008 nahmen die im Bundestag vertretenen Parteien auch zum Thema des Internationalen Insolvenzverfahrens Stellung. Alle Parteien schienen der weiteren Beschäftigung mit diesem Instrument offen gegenüber zu stehen.⁷ Ein Jahr später verabschiedete der 16. Deutsche Bundestag als eine der letzten parlamentarischen Initiativen der Großen Koalition einen gemeinsamen Antrag zur Entwicklungsfinanzierung, in dem die Bundesregierung aufgefordert wird, die Möglichkeiten für die Schaffung eines Internationalen Insolvenzverfahrens zu prüfen.⁸

Der Allparteienkonsens fand dann auch seinen Niederschlag im Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Regierung. Im Kapitel 5, Punkt 8, findet sich auch ein Passus zum zukünftigen Umgang mit überschuldeten armen Ländern:

„Kredite werden wir insbesondere unter Berücksichtigung der Schuldentragfähigkeit geben. Entschuldungen von Entwicklungsländern werden wir nur unter der Voraussetzung einer transparenten Haushaltsführung, der Bekämpfung von Korruption und Misswirtschaft sowie des Aufbaus einer soliden Wirtschaftsstruktur und der Stärkung der Eigenfinanzierung der Entwicklungsländer gewähren. Wir setzen uns zudem für die Implementierung einer internationalen Insolvenzordnung ein.“⁹

Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses (Dezember 2009) ist es noch zu früh, um zu beurteilen, wie dieser neue Einsatz der Bundesregierung aussehen wird. Die Tatsache, dass der Bundesentwicklungsminister Dirk Niebel (FDP) sich bereits positiv zu einer internationalen Insolvenzordnung positioniert hatte, bevor er das Amt antrat, spricht für eine aktivere deutsche Politik zu diesem Thema. In einem Brief an den erlassjahr.de Mitträger 'Mission EineWelt' schrieb er am 27. Juli 2009:

„Eine Internationale Insolvenzordnung gibt der Entschuldung einen transparenten und nachvollziehbaren ordnungspolitischen Rahmen, den wir begrüßen“¹⁰ Diese deutliche Haltung des FDP-Generalsekretärs Niebel wiederholte Minister Niebel in einem Brief an erlassjahr.de am 4.12.09. Darin heißt es:

„Ich kann Ihnen versichern, dass ich mich innerhalb der Bundesregierung und auch im Kreis der internationalen Finanzinstitutionen in die Diskussionen zur Umsetzung eines Staateninsolvenzverfahrens aktiv einbringen werde. Gerne nehme ich auch Ihren Vorschlag auf, das Thema im Rahmen der nächsten Frühjahrstagung von IWF und Weltbank anzusprechen.“¹¹

3. Schuldenumwandlung als innovatives Finanzierungsinstrument

Die Geschichte der Schuldenumwandlungsfazität

Seit 1992 wird die Bundesregierung im Rahmen des jeweiligen Haushaltsgesetzes Jahr für Jahr vom Bundestag ermächtigt, auf Entwicklungshilfe-Forderungen an ärmere Länder unter bestimmten Umständen zu verzichten. Im Gegenzug müssen die begünstigten Länder die frei werdenden Mittel für Projekte des Umweltschutzes oder der Armutsbekämpfung einsetzen. Dies bedeutet keine zusätzlichen Verpflichtungsermächtigungen für das BMZ. Seit dem Haushaltsgesetz 2008 können Umwandlungen sich nicht nur auf die tatsächlich im Pariser Club verhandelten Forderungen, sondern auf alle deutschen Forderungen an das betreffende Schuldnerland beziehen. Außerdem wurde die Fazilität beständig aufgestockt: von ursprünglich mal 50 Mio DM für 1993 auf bis zu 150 Mio. • 2009. Trotz der Erhöhungen ist das Gesamtvolumen dieser Schuldenumwandlungen im Vergleich zu den Schuldenerlassen der vorhergehenden Jahre unter HIPC und MDRI sehr gering. War die Schuldenumwandlungsfazität ursprünglich ein bilaterales Instrument zwischen Deutschland und jeweils einem Empfängerland, gibt es seit 2007 erstmals auch "multilaterale Umwandlungen": Im Rahmen der

"Debt2Health"-Initiative werden die Mittel, die sonst für den Schuldendienst aufgewendet worden wären, vom Schuldnerland mit oder ohne einen Abschlag auf den Nennwert der Forderungen dem Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS Tuberkulose und Malaria (GFATM) in Gesundheitsprogramme zur Verfügung gestellt. Zwei Abkommen sind bislang unterzeichnet: mit Indonesien und Pakistan. Ein weiteres mit Ecuador ist unterschriftsreif. Das erste der beiden Abkommen – mit Indonesien – erfährt zudem eine weitere Multilateralisierung, indem die Australische Regierung dem deutschen Beispiel folgt. Die Regierung in Canberra wandelt dabei sogar Handelsforderungen an Indonesien im Rahmen von D2H in Gesundheitsprogramme um.¹² Dazu, nicht nur "weiche" Entwicklungshilfeschulden, sondern marktmäßig verzinsten Handelsforderungen umzuwandeln, konnte sich Deutschland bislang nicht durchringen. Dabei lasten gerade diese Schulden deutlich schwerer auf den betroffenen Ländern. Da in Einzelfällen auch durchaus kritische Fragen an die Legitimität der deutschen Ansprüche gestellt werden müssen, könnte die Umwandlung solcher Forderungen auch ein längst überfälliges Zeichen der Bundesregierung sein, den kritischen Diskurs anderer Gläubiger- und Schuldnerregierungen zum Thema Illegitimität endlich aufzunehmen.¹³

B Deutsche Privatgläubiger in den Ländern des Südens

Informationen über die Forderungen von Privatgläubigern beschränken sich auf Statistiken zu den Beständen der privaten Banken. Länderspezifische Aufschlüsselungen hinsichtlich der Forderungsbestände von Anleihegläubigern liegen in einem vergleichbaren Format nicht vor.

Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIS) in Basel veröffentlicht auf Vierteljahresbasis Forderungsbestände von Banken aus 24 Mitgliedsländern gegenüber Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern.¹⁴ Diese Zahlen, die mit den ansonsten in diesem Kapitel verwendeten Zahlen des BMF und der Weltbank nicht immer vergleich-

bar sind, geben einen Anhaltspunkt über die absolute und relative Bedeutung deutscher Banken als Gläubiger von Staaten in Asien, Afrika und Lateinamerika.

Im ersten Quartal 2009 hielten deutsche Banken demnach Forderungen von 167 Mrd. US-\$ gegenüber nicht-europäischen Entwicklungs- und Schwellenländern. Gegenüber dem Stand in den frühen neunziger Jahren ist die Bedeutung deutscher Banken als Kreditgeber relativ zurückgegangen. Hinter britischen, US-amerikanischen, französischen und spanischen Banken liegen sie weltweit aber immer noch auf dem fünften Rang unter den Industrieländern.¹⁵

Von den 167 Mrd. US-\$ entfallen 52 Mrd. auf die Länder in Afrika, wobei der einzige nennenswerte Kreditnehmer südlich der Sahara Südafrika ist. Der größte Anteil der Außenstände besteht gegenüber den Staaten in Asien (84 Mrd. US-\$), hier vor allem Indien, China und Südkorea. Lateinamerikanische Länder schulden deutschen Banken insgesamt 32 Mrd. US-\$.

Überhaupt keine systematischen Informationen existieren über die Forderungen von Bundesbürgern und deutschen Unternehmen als Inhaber von Staatsanleihen. In einzelnen Fällen können diese Forderungen die klassischen syndizierten Bankkredite übersteigen. Dies hat zum Beispiel der spektakuläre Fall der in Deutschland in den neunziger Jahren ebenso aggressiv wie erfolgreich vermarkteten Argentinien-Anleihen gezeigt. Nach dem Staatsbankrott Argentiniens 2001 waren deutsche und italienische Privatanleger die wichtigsten "Holdouts", d.h. Gläubiger, die nicht bereit waren, sich auf das von Argentinien vorgelegte Umschuldungsangebot einzulassen.

¹² Ausführliche Hintergrundinformationen zu Debt2Health unter <http://www.theglobalfund.org/en/innovativefinancing/debt2health/>

¹³ Siehe: erlassjahr.de: Leichen im Keller; Illegitime Forderungen der Bundesrepublik. DDR-Kriegsschiffe für Indonesien 1992 - 2004 - 3. Aktualisierte Auflage November 2008

¹⁴ http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qs0909.pdf

¹⁵ Offshore-Bankenplätze bleiben unberücksichtigt.



Die Geschichte eines Landes, das etwas anders machen wollte – eine neue Schuldenstrategie in Ecuador?

von Gabriela Weber

Seit Amtsantritt des Präsidenten Rafael Correa¹ nimmt das Thema Auslandsschulden in Ecuador einen prominenten Platz in der Regierungsgenda ein, denn das Erbe der Vorgänger war beträchtlich: 2007 hatte das Land 17,5 Mrd. USD öffentliche und private Auslandsschulden, das entsprach 38,3% des BIP und lag damit über dem Durchschnitt Lateinamerikas von knapp 35%. 2006 flossen noch 26% des Staatshaushalts in den Schuldendienst, und für Sozialausgaben blieb in den Jahren 2000-2006 durchschnittlich 4,8% des BIP übrig. In der 2^{1/2} jährigen Amtszeit ist es gelungen, den Schuldendienst 2008 auf 21,6% des Staatshaushalts zu reduzieren.²

Bei der Suche nach einem alternativen Schuldenmanagement orientierte sich die neue Regierung zu Beginn an wesentlichen Positionen zivilgesellschaftlicher Organisationen wie *Jubileo 2000 Guayaquil*, *Grupo Nacional de Deuda (GND)*³ und *Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES)*(s. Kasten S. 37).

Der erste Wirtschaftsminister und Mitbegründer von Jubileo 2000, Ricardo Patiño, trat als einer der Hauptverfechter des Slogans *no pago* – die Nichtbezahlung illegitimer Schulden – hervor, was einerseits Irritationen hervorgerufen und andererseits hohe Erwartungen an eine neue Schuldenstrategie geweckt hatte.

Doch schon bald zeigten sich Widersprüchlichkeiten zwischen progressiver Rhetorik und pragmatischer Vorgehensweise. Dies ist allerdings ein Spiegelbild der gesamten Politik dieser Regierung, die eine Bürgerrevolution, das Ende der langen Nacht des Neoliberalismus erklärt hat und Ecuador in den Sozialismus des XXI. Jahrhunderts führen will. Etwas nüchterner betrachtet handelt es sich um die Suche nach einem neuen Entwicklungsmodell innerhalb einer hoch diversifizierten Gesellschaft, in der immer deutlicher ideologische Auseinandersetzungen zu Tage treten.

Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público - CAIC Ein Beispiel, das Schule macht

Nachdem Rafael Correa in seiner Antrittsrede am 15.1.2007 verkündet hatte, dass es notwendig sei, die Kriterien der Schuldenfähigkeit neu zu definieren, die illegitimen Auslandsschulden zu identifizieren und ein Internationales Schiedsverfahren voranzutreiben,⁴ ging es voller Elan an die Arbeit, und mit ein bisschen Druck von Jubileo 2000 und der Nationalen Entschuldungsgruppe (GND) wurde im Juli 2007 die erste Auditoría per Präsidentendekret in Lateinamerika ins Leben gerufen.

Vor allem ehemalige Jubileo 2000 Guayaquil Mitstreiter waren in ihrem Element, die in der neuen Regierung

¹ Allem Ansinnen und Aktivitäten der alten Oligarchie zum Trotz wurde die Regierung und ihr Projekt Movimiento PAIS im April 2009 mit 51,99% im ersten Wahlgang bis 2013 im Amt bestätigt und erlangte 58 von 130 Sitzen im Parlament.

² www.mef.gov.ec; Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean CEPAL 2008; UN February 2009. Weisbrot, Mark; Sandóval, Luis 2009 "La economía ecuatoriana en los años recientes", pdf. Hoy 21.1.2008 www.hoy.com.ec

³ Die nationale Entschuldungsgruppe - GND ist ein Zusammenschluss mehrerer NGO, die in Quito arbeitet.

⁴ Discurso de posesión Rafael Correa, Presidente del Ecuador, 15.1.2007 <http://www.rafaelcorrea.com/noticias.php>

Positionen zivilgesellschaftlicher Gruppen	Regierungspolitik
Soziale und produktive Investitionen im Rahmen einer solidarischen Ökonomie haben Vorrang vor der Schuldentrückzahlung.	Senkung des Schuldendienstes zugunsten der sozialen Entwicklung: Laut dem letzten Konjunkturbericht hat sich in 2 Jahren der Schuldendienst um fast 2,2 Mrd. USD gesenkt, und die Sozialausgaben haben sich um 2 Mrd. USD (7,4% des BIP für 2008) erhöht. ⁵
Die Aufkündigung der Beziehungen mit der Weltbank und dem IWF als Hauptverantwortliche für die neoliberale Strukturanpassung und hohe Verschuldung des Landes.	Rafael Correa hatte im April 2007 den ehemaligen Weltbank-Vertreter als persona non grata des Landes verwiesen und seither sind die Beziehungen eingefroren. Gleiches gilt für den IWF, dem Ecuador die Restschuld von 9 Mio. USD ebenfalls im April 2007 zurückbezahlt hat.
Die Nichtrückzahlung illegitimer Schulden, die auf Grundlage der ersten Untersuchungen der Comisión Especial de Investigación de la Deuda Externa (CEIDEX) ⁶ und GND festgestellt wurden. Eine Untersuchung und Sanktionierung der Mitverantwortung der involvierten Akteure und eine Schadensersatzleistung der betroffenen Bevölkerung.	Berufung einer Kommission zur Überprüfung der öffentlichen Verschuldung (Comisión para la Auditoría Integral de Crédito Público CAIC) auf der Grundlage des Decreto Ejecutivo no. 472 vom 9.7.2007. Rückkauf der Global Bonds 2012 und 2030.
Die verfassungsmäßige und rechtliche Festlegung klarer Kriterien für Neuverschuldung auf der Grundlage der ökonomischen, sozialen und kulturellen Menschenrechte; eine institutionalisierte Kontrolle durch das Parlament und eine Auditoría mit zivilgesellschaftlicher Beteiligung. Staatliche Kontrolle öffentlicher Schulden durch ein interinstitutionelles Komitee, in dem neben dem Präsidenten, die Planungsbehörde SENPLADES, das Finanzministerium, das Ministerium für politische Koordination, die Zentralbank sowie mindestens 2 Repräsentanten zivilgesellschaftlicher Organisationen vertreten sein sollen.	Art. 289 – 291 der neuen Verfassung beziehen sich auf öffentliche Verschuldung, in denen einige Kriterien festgelegt sind, wie z.B.: Genehmigung der Kredite durch ein per Gesetz zu definierendes Komitee unter Einhaltung der Souveränität und Menschenrechte; Kreditaufnahme lediglich als Fehlfinanzierung, nur für Infrastrukturprojekte und Projekte, die den Rückzahlungsverpflichtungen nachkommen können; Anfechtung illegitimer und illegaler Schulden, wobei illegale Schulden zurückgefordert werden können; Verbot der Verstaatlichung privater Schulden; kreditfinanzierte Projekte erfordern vorab Studien zur Finanzierung, sozialen und Umweltverträglichkeit und sollen im gesamten Vertragszeitraum einer Auditoría unterzogen werden.

unter Rafael Correa in verschiedene Ministerämter, Behörden und die Zentralbank avancierten.

Die Auditoría mit insgesamt 13 Mitgliedern, zusammengesetzt aus Repräsentanten staatlicher Einrichtungen, zivilgesellschaftlicher Organisationen und internationalen Vertretern übernahm nun die nüchterne Aufgabe, Kreditverträge der letzten 30 Jahre nach illegitimen und illegalen Machenschaften zu durchforsten. Nun begann ein harter Lernprozess und nicht wenige ministerielle Stolpersteine mussten überwunden werden.

Schließlich wurde die Arbeit der

CAIC in vier Kommissionen (bi- und multilaterale, kommerzielle und Inlandsschulden) sowie mehrere Subkommissionen aufgeteilt und am 20.11.2008 wurden die Resultate in einer offiziellen Veranstaltung unter Anwesenheit des Präsidenten vorgestellt.

Die in dem Zeitraum ab 1976 untersuchten Kreditverträge weisen laut CAIC-Bericht⁷ eine Reihe von Unregelmäßigkeiten auf, insbesondere Verstöße gegen das nationale Recht, gegen internationale Regeln und gegen Prinzipien des internationalen Völkerrechts.

Neben regem Interesse und gros-

⁵ Acosta, Alberto (Koordinator) et.al. 2009 "Análisis de Coyuntura Económica", Ecuador 2009 pdf; Kapitel 7; FLACSO, ILDIS-FES. Weisbrot, Mark; Sandóval, Luis 2009 "La economía ecuatoriana en los años recientes", pdf; dort wird eine Steigerung von 8,3% genannt. Dank des hohen Ölpreises erreichte Ecuador 2008 6,5% Wirtschaftswachstum.

⁶ Eine Auditoría war schon seit Jahren von Jubileo 2000 gefordert und in ersten Ansätzen mit CEIDEX (Comisión Especial de Investigación de la Deuda Externa) unter Alfredo Palacio 2006 eingeführt worden.

⁷ CAIC 2008: „Informe Final Resumen Ejecutivo“; Quito. Der Bericht ist in spanisch und englisch auf der website www.auditoriadeuda.org.ec zu finden. Seit August findet auch in Brasilien eine Auditoría statt www.divida-auditoriadicada.org.br

⁸ Die Frage der Mitverantwortung der damaligen Regierungen hat zu wenig Raum in der Diskussion eingenommen, wäre aber wichtig für eine kohärente nationale Schuldenstrategie.

So hatte z.B. die Amnestie einer der hauptverantwortlichen Politiker des Bankencrashes von 2000 und damaligen Präsidenten, Gustavo Noboa, im Juli 2008 damals schon die Frage nach der Kohärenz der Schuldenpolitik aufgeworfen. Noboa waren u.a. Unregelmäßigkeiten bei den Verhandlungen der Auslandsschulden vorgeworfen worden. Während seiner 3 jährigen Amtszeit wurden 161 Millionen USD Schuldendienst bezahlt.

<http://www.hoy.com> 5.7.2008

⁹ Zur Zeit werden in der GND Überlegungen angestellt, mit welchen Mitteln ein Handbuch finanziert werden kann.

¹⁰ So fanden neben nationalen Veranstaltungen in verschiedenen Städten auch 2 internationale Seminare zum Thema illegitime Schulden 2007 und 2008 statt; ein weiteres ist Anfang November 2009 geplant. S.a. die Dokumentation: Weber, G. (Koordination) et.al. 2008: "Sobre la deuda ilegítima – Aportes al debate", Quito

¹¹ Zur Zeit beginnt im Finanzministerium auch die Überprüfung der Legalität von bi- und multilateralen Verträge.

¹² Im Rahmen der Umstrukturierung der Schulden unter der Regierung G. Noboa wurden 2000 die Brady Bonds in Global Bonds umgetauscht. In der damaligen Krise sollte v.a. die Kreditwürdigkeit auf internationalen Finanzmärkten wieder hergestellt werden. Letztendlich handelte man sich mit dieser Schuldenumwandlung zu einem überhöhten Marktpreis und hohen Zinsen zusätzliche Schulden über ca. 3 Mrd. USD ein. Die Bonos Globales 2012 und 2030 machten 80% der kommerziellen Schulden aus. Acosta, A. 2001: „El canje de los Bonos Brady por Bonos Globales – Detalles de un atraco maravilloso“.

¹³ Das Rückkaufangebot ist für italienische Bonusinhaber bis Mitte Oktober 2009 verlängert worden. S.a. Bericht der Finanzministerin vom 11.6.2008 www.mef.gov.ec; „Análisis de Coyuntura Económica“, 2009.

sem Lob ließ auch die Kritik nicht lange auf sich warten, die je nach politischer Couleur finanztechnische Fehler oder die Vermischung von Ideologie und Fakten bemängelte.⁸ Leider ist es bis heute nicht gelungen, das versprochene Handbuch zu erstellen, um auf Grundlage der CAIC-Erfahrungen die konzeptionelle Weiterarbeit voranzutreiben.⁹ Begleitet wurde der Auditoría-Prozess von Jubileo 2000, GND und CDES mit regelmäßigen Veranstaltungen,¹⁰ Erstellung von Informationsmaterialien und der Lobbyarbeit in der verfassungsgebenden Versammlung zum Thema Schulden. Im Rahmen der Erarbeitung der neuen Verfassung sind eine Reihe von Vorschlägen der GND mit aufgenommen worden. Deren Umsetzung lässt allerdings zu Wünschen übrig: So wurde z.B. das geforderte interministerielle Kreditkomitee zwar in der neuen Verfassung (Art. 289) verankert, nimmt aber – zumindest zur Zeit – lediglich eine technische Prüfungsrolle ein. Die Neuaufnahme von Krediten wird in der Secretaría de Crédito Público, der staatlichen Planungsbehörde SENPLADES und von dem Präsidenten entschieden. Laut Artikel 290 dürfen Kredite nur aufgenommen werden, wenn die Eigenmittel und die öffentliche Entwicklungshilfe nicht ausreichen. Außerdem dürfen sie lediglich zur Finanzierung von Infrastrukturprogrammen oder Projekten, die den Rückzahlungsverpflichtungen nachkommen können, dienen. Was die diesbezügliche Forderung nach einer parlamentarischen Kontrolle, einer institutionalisierten Auditoría und Kriterien für neue Kreditaufnahmen angeht, bleibt abzuwarten, was das Gesetz zu öffentlichen Finanzen (Ley de Finanzas Públicas) beinhalten wird.

Schuldenmanagement unter Correa – Strategie oder Taktik?

Mit dem CAIC Bericht wurde ein Meilenstein gesetzt, der allerdings droht, auf einem Seitenweg liegen zu bleiben: Die durchaus schwierige Kernfrage der illegitimen Schulden wurde offiziell nicht weiter verfolgt, stattdessen hat man sich auf Legalitätsfragen im Bereich der kommerziellen Kreditverträge¹¹ konzentriert, wobei die juristischen Berater der Regierung kein ausreichendes Beweismaterial gefunden haben, um ein Verfahren einzuleiten. Auch der dann erfolgte Rückkauf der beanstandeten Forderungen mit einem hohen Abschlag erfolgte mit nur noch rhetorischem und unverbindlichem Bezug auf die Ergebnisse des CAIC-Berichts.

Als die Regierung im Juni 2009 den Rückkauf der Bonos Globales¹² 2012 und 2030 vorstellte statt – wie lange angekündigt – eine innovative Schuldenstrategie, waren die Reaktionen bei Jubileo und ehemaligen CAIC Mitgliedern eher zurückhaltend. Zwar berief die Regierung sich dabei auf die Resultate der CAIC, traf aber ungeachtet der politisch-ethischen Diskussion eine pragmatische Entscheidung, um vor allem mögliche langfristige juristische Verfahren zu vermeiden.

Auf der Grundlage eines technischen Moratoriums hatte die Regierung im April die Einstellung der Zahlungen erklärt und im Juni 2009 den Anleihehabern vorgeschlagen, ihre Schuldscheine zu einem Preis von 35 cent pro 1 USD des Nominalwertes zurückzukaufen. Damit gelang es bisher 91% dieser Schuldscheine, d.h. gut 2,9 Mrd. USD, zu einem Preis von 900 Mio. USD zurückzukaufen und damit rund 1/3 der Auslandsschulden zu eliminieren. (vgl. Tabelle 1). Bis 2030 können so insgesamt 7,505 Mrd. USD an Zinsen und Tilgungen eingespart werden.¹³

Im Mai 2009 hatten die öffentlichen Auslandsschulden einen Stand von 10,124 Mrd. USD und im September knapp 7,5 Mrd. USD. Das entspricht 14,6% des BIP, ein historischer Tiefstand in der ecuadorianischen Schuldengeschichte; zusammen mit der privaten Auslandsverschuldung von 6,2 Mrd. bleiben 13,7 Mrd. USD (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4

Öffentliche und private Auslandsschulden 2005-2009
In Millionen USD

	Öffentliche Auslandsschulden	Private Auslandsschulden	Gesamt
2005	10.851,0	6.386,7	17.237,7
2006	10.215,7	6.143,3	16.358,9
2007	10.379,0	7.053,0	17.432,0
2008	10.028,5	7.737,9	17.766,4
2009*	7.517,9	6.212,9	13.730,8

Quelle: Banco Central del Ecuador (www.bce.fin.ec), * 2009 bis 31.09.2009

Finanzkrise in Ecuador und neue Schulden

Die negativen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise zeigen sich seit Ende letzten Jahres vor allem in 3 Bereichen: Dem Rückgang der Öleinnahmen um 3,8 Mrd. USD im ersten Halbjahr im Vergleich zum Vorjahr (von 6,188 Mrd. USD in 2008 auf 2,388 Mrd. USD in 2009)¹⁴, dem signifikativen Rückgang der Exporte der traditionellen Agrarprodukte¹⁵ und dem Rückgang der Auslandsüberweisung der Migranten um 27% allein im ersten Quartal 2009.¹⁶ Das hat bis Ende 2008 zu einem Handelsbilanzdefizit von über 5 Mrd. USD und einem Haushaltsdefizit von 1,6 Mrd. USD geführt.¹⁷

Um diese Lücken zu schließen und den Staatshaushalt von ca. 14 Mrd. USD abzudecken, wurden seit 2007 fast ausschließlich neue multilaterale Kreditverträge von mehr als 1,9 Mrd. USD¹⁸ abgeschlossen, wovon knapp 1,6 Mrd. Staatsschulden sind und der Rest auf Kommunen und Staatsunternehmen entfallen.

Insbesondere die Vereinbarungen mit China über 1 Mrd. USD für Projekte im Erdöl- und Energiesektor haben zu Diskussionen geführt. Dabei handelt es sich um einen Vertrag zwischen Petroecuador und Petrochina mit 2 Jahren Laufzeit, der den Vorverkauf von Erdöl (ca. 70 Millionen Barrel) festschreibt. Im Gegenzug erhält die ecuadorianische Regierung 1 Mrd. USD zu einem Zinssatz von 7,25%. Dabei gibt einigen die Höhe des Zinssatzes zu denken, anderen eher die Tatsache, dass Ecuador 1/3 der Rohölexporte ausschließlich nach China sendet, das damit zum zweitgrößten Empfänger des Erdöls und – im Hinblick auf weitere Großprojekte – zu einem der wichtigsten Handelspartner wird.¹⁹ Ein weiterer Diskussionspunkt ergibt sich aus der bisher zum Teil noch unklaren Verwendung der Milliarde: 600 Mio. sollen in die Infrastruktur von Petroecuador fließen und weitere 300 Mio. USD in die Finanzierung des durchaus umstrittenen Wasserkraft-Großprojektes Coda-Coca Sinclair in der Amazonasprovinz Napo. Oppositionelle Stimmen behaupten, mit dem Restgeld soll die Haushaltslücke gestopft

werden, was allerdings verfassungswidrig wäre, wenn mit dem Geld laufende Kosten bestritten würden.²⁰

Neue Finanzarchitektur als Teil des neuen Entwicklungsmodells

Insgesamt bietet die Finanzkrise auch hier Stoff genug, die mangelnde Regulierung internationaler Finanzmärkte zu kritisieren und die Forderung einer neuen Finanzarchitektur zu bekräftigen. Diese ist – neben der neuen Politik für Entwicklungszusammenarbeit und dem nationalen Entwicklungsplan – der wichtigste Baustein des angestrebten Entwicklungsmodells.

Dabei bilden die Anfang Oktober 2009 mit einem Kapital von 20 Mrd. USD gegründete Regionalbank Banco del Sur, ein gemeinsamer Reservefonds und eine regionale Währungsvereinbarung SUCRE die Kernelemente, um sich mittelfristig vom Dollar abzukoppeln, die südamerikanische Kooperation zu stärken und eine stabile regionale Wirtschaft aufzubauen. Damit wollen sich v.a. Ecuador, Bolivien und Venezuela endgültig von der Weltbank und dem IWF unabhängig machen.

Im Rahmen des geplanten schrittweisen Ausstiegs aus der Dollarisierung und der Einführung des SUCRE²¹ als regionale Handelswährung wird auch darüber nachgedacht, im Boden verbleibendes Erdöl als Währungsreserve einzusetzen, sozusagen als schwarzes Gold. Damit könnte das Yasuní-ITT Projekt (s. Kasten S. 40) zusätzlich einen Beitrag für die neue Finanzarchitektur leisten.

Die Diskussion um Schuldenumwandlungen für dieses Projekt, die in England, Italien und Spanien in Erwägung gezogen wird – und in Deutschland diskutiert werden – wird noch spannend. Dieser Mechanismus stößt in Ecuador generell auf Skepsis, da er an Konditionen gebunden ist. Aber es gibt weitere Vorschläge zur Umstrukturierung von Auslandsschulden zugunsten von ITT: diese sollen in ein Sicherheitszertifikat umgewandelt werden; eine Art Garantieschein, dass kein Erdöl gefördert wird. Die freiwerdenden Mittel sollen dem Projekt ITT

¹⁴ „Análisis de Coyuntura Económica“, 2009, S.23

¹⁵ V.a. Bananen, Blumen, Krabben, Kakao, Kaffee und Holz

¹⁶ 2008 haben die Rücküberweisung der ecuadorianischen Migranten 5,4% des BIP ausgemacht; www.bce.fin.ec

¹⁷ Banco Central del Ecuador: Ecuador: Evolución de la Balanza Comercial 01-09/2009 www.bce.fin.ec

Das Defizit schließt den Erdölsektor aus. Unter Einbeziehung dieses Sektors verringert sich das Handelsbilanzdefizit auf knapp 2,5 Mrd. USD.

¹⁸ „Análisis de Coyuntura Económica“, 2009; El Comercio 10.12.2008; El Universo 2.4.2009; Hoy 2.4.2009. Zusätzlich erhält Ecuador vom IWF 400 Millionen USD, die im Rahmen der G-20 Vereinbarungen zur Wiederbelebung der Weltwirtschaft auf das Land entfallen; El Comercio 29.8.2009

¹⁹ China ist seit Januar 2009 Mitglied der Interamerikanischen Entwicklungsbank BID. Mit der EximBank China und der Chinesischen Entwicklungsbank wurden mehrere Verträge zur Kofinanzierung von Infrastrukturprojekten in Lateinamerika und der Karibik abgeschlossen. Pressemitteilung des BID vom 28.3.2009: <http://www.iadb.org/news/detail.cfm?language=Spanish&id=5261>

²⁰ „Análisis de Coyuntura Económica“, 2009; Kapitel 6.5.2.; Hoy 18.8.2009 www.diariocritico.com/ecuador/2009/; Pressemitteilung von PetroEcuador vom 15.09.09 http://www.petroecuador.com.ec/idc/groups/public/documents/peh_noticias/060385.pdf

²¹ SUCRE (Sistema Unitario de Compensación Regional), wurde 2008 von den Mitgliedsländern der ALBA (Alternativa Bolivariana de las Américas; Kuba, Bolivien, Nicaragua, Honduras, Dominikana, Venezuela) vorgeschlagen. Die Banco del Sur wird von Venezuela, Argentinien, Brasil, Bolivien, Ecuador, Uruguay und Paraguay gegründet.

Die Yasuní-ITT (Ishpingo-Tambococha-Tiputini) Initiative

Dieser wegweisende Vorschlag wurde vor 2 Jahren vom Energie- und Bergbauministerium unter Alberto Acosta in die öffentliche Debatte gebracht und sieht vor, das Erdöl im Nationalpark Yasuní des ekuadorianischen Amazonasgebiets gegen internationale Ausgleichszahlungen in Höhe von ca. 4 Mrd. USD im Boden zu lassen.

Damit sollen die außergewöhnliche Biodiversität und die indigene Bevölkerung dieser Region geschützt, sowie der Ausstoß von ungefähr 400 Millionen Tonnen CO₂ verhindert werden. Im Oktober richtete UNDP einen internationalen Treuhandfonds ein, um die vorgesehenen Zahlungen in Höhe von 350 Mio. USD jährlich zu verwalten. Bisher haben sich Deutschland mit 50 Mio. und Spanien mit 20 Mio. USD jährlich für einen Zeitraum von 12 Jahren verpflichtet, wobei sich beide Länder schon im Vorfeld bei der Erstellung der Machbarkeitsstudien engagiert haben.

Mit diesen Geldern sollen Projekte zur Bekämpfung der Armut, für erneuerbare Energie, Umweltschutz und zur Bewahrung der geschützten Region finanziert werden. Das Projekt wurde im Dezember 2009 auf der Weltklimakonferenz in Kopenhagen vorgestellt, u.a. auch, um weitere Geber zu gewinnen.

zugute kommen. Im Falle der Aufnahme der Erdölproduktion wandelt sich das Zertifikat wieder in die ursprünglichen Schulden. Und es gibt noch eine weitere Vision: sämtliche Schuldendienste aus bi- und multilateralen Verpflichtungen zugunsten einer kompletten Einstellung des Erdölabbaus im Süden des Landes zu suspendieren. Diese und andere Ideen²² werden diskutiert und geben sicherlich auch weitere Impulse, international ein gerechteres Wirtschafts- und Entwicklungsmodell voranzutreiben.

Bisher sind zweifelsohne wichtige Prozesse angestoßen worden, insbesondere mit der Auditoría, der verfassungsmäßigen Verankerung eines integrierten Entwicklungsmodells und der Begrenzung der Neuverschuldung sowie des südamerikanischen Ansatzes einer neuen Finanzarchitektur. Kritische Fragen beziehen sich auf die Umsetzung der Verfassung in entsprechende Gesetze und institutionellen Rahmen; desweiteren auf die Art der Durchführung der geplanten Infrastrukturprojekte. Allem voran wird sich die Glaubwürdigkeit des integrierten Entwicklungsmodells für Mensch und Natur (sumak kawsay) an der zukünftigen Regierungspolitik in Bezug auf die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen (Erdöl und Bergbau) und den Umweltschutz zeigen.

²² Präsident Correa hat den OPEC-Ländern eine Steuer pro Barrel exportiertem Erdöl vorgeschlagen, die sogenannte Daly-Correa Steuer. Acosta, A. et.al. 2009: „Dejar el crudo en la tierra o la búsqueda del paraíso perdido“; dt. Kurzfassung: Acosta, A. 2009: „Auf der Suche nach dem verlorenen Paradies – Bleibt das Erdöl im Boden des ekuadorianischen Nationalparks Yasuní?“ EED, Bonn, http://www.eed.de/fix/files/doc/eed_090511_verlorenes_Paradies_Acosta_de.pdf. Larrea, Carlos 2009: „La Iniciativa Yasuní-ITT: un camino alternativo hacia la sustentabilidad“, in boletín „Ventana a la Cooperación“, 11/2009 No.6; www.cooperacion.org.ec
Aktuelle Informationen in spanisch finden sich auf der Website: www.amazoniaporlaveda.org

zur
Druckfreigabe

GLOSSAR

AFRODAD African Network on Debt and Development

Afrikanisches Netzwerk zu Schulden und Entwicklung

Das afrikanische Netzwerk zu Schulden und Entwicklung wurde 1994 gegründet und spricht sich für einen formal und permanent institutionalisierten Schiedsgerichtshof für Auslandsschulden aus, der bei den Vereinten Nationen angesiedelt werden soll.

Barwert (auch „Gegenwartswert“):

Der Barwert eines Kredits ist die Summe der abgezinsten, künftigen Schuldendienstzahlungen. Je höher der Zinssatz im Verhältnis zu einem weltweiten Referenzzinssatz ist, desto höher liegt der Wert heutiger Geldeinkünfte im Vergleich zu künftigen Geldeinkünften. Bei einem Zinssatz von 10 Prozent und einem Berechnungszeitraum von einem Jahr sind 1.100 Euro, die ich in einem Jahr erhalte, zum jetzigen Zeitpunkt nur 1.000 Euro wert (Barwert). Das heißt, dass ich heute einen Kredit von 1.000 Euro aufnehmen könnte, um in einem Jahr ebenfalls einen Betrag von 1.100 Euro zu erhalten. Der Barwert von 1.100 Euro, den ich in einem Jahr erhalte, beträgt also 1.000 Euro. Wenn ich diesen Betrag von 1.100 Euro erst in zehn Jahren erhalte, beträgt der Barwert heute lediglich 424 Euro. Der Barwert ist also um so niedriger, je länger der Betrachtungszeitraum und je höher der Zinssatz ist. Als Diskontsatz dient im Rahmen der HIPC-Initiative ein gewichteter **CIRR-Zinssatz (Commercial Interest Reference Rate)**, den die OECD als Referenzzinssatz für öffentlich unterstützte Exportfinanzierungen vorgibt. Die Berechnung des Barwerts dient dazu, die Kredite verschiedener Gläubiger mit zum Teil sehr unterschiedlichen Konditionen (Zinsen, Laufzeit, Freijahre) vergleichbar zu machen.

BIP - Bruttoinlandsprodukt: Es entspricht der Summe aller Erwerbs- und Vermögenseinkommen, die in der Berichtsperiode im Inland entstanden sind.

BMZ Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Bottom-up-Ansatz: Nach diesem Ansatz, der vom europäischen Entschuldungsnetzwerk EURODAD entwickelt wurde, soll in einem verschuldeten Land zunächst festgestellt werden, wie viel Geld es benötigt, um die Existenzsicherung der Bevölkerung sicher zu stellen (Pfändungsfreigrenze). Dann noch vorhandene Ressourcen können eventuell für den Schuldenerlass eingesetzt werden.

Completion Point (Abschlusszeitpunkt): Zeitpunkt, an dem ein Land den am Decision Point (Entscheidungszeitpunkt) zugesagten Erlass tatsächlich erhält.

Cut-off-date: Das ist der Zeitpunkt der ersten Umschuldung eines Landes im Pariser Club. Entsprechend sind post-cut-off-date-Schulden die Schulden, die einem Land nach dem Zeitpunkt der ersten Umschuldung vor dem Pariser Club entstanden sind und pre-cut-off-date-Schulden die Schulden, die ein Land vor diesem Datum gemacht hat.

Decision Point: Zeitpunkt, an dem IWF und Weltbank nach Abschluss einer Schuldentragfähigkeitsanalyse über die Höhe einer Entschuldung im Rahmen der HIPC-Initiative entscheiden. Damit der Erlass auch vollzogen wird, muss das Schuldnerland von IWF und Weltbank vorgeschriebene Reformen durchführen.

Diversifizierung: Bezeichnet die Ausweitung der Exportproduktpalette und Erschließung neuer Absatzmärkte durch einen Staat, mit dem hauptsächlich Ziel, weniger anfällig gegen Konjunkturschwankungen oder Veränderungen der „Terms of Trade“ zu werden.

ESAF Enhanced Structural Adjustment Facility: Die erweiterte Strukturanpassungsfazilität ESAF ist eine günstige Kreditlinie des IWF für Niedrigeinkommensländer, die bis

1999 vergeben wurde. Die Kreditvergabe war an die Erfüllung eines dreijährigen Strukturanpassungsprogramms geknüpft. Eine vom IWF selbst durchgeführte Studie kam zu dem Ergebnis, dass die Maßnahmen innerhalb dieses Programms Auswirkungen auf die Armut in den jeweiligen Ländern nicht berücksichtigte. Im Herbst 1999 ging die ESAF in die PRGF (Poverty Reduction Growth Facility) über.

EURODAD European Network on Debt and Development:

Das Europäische Netzwerk zu Schulden und Entwicklung wurde 1990 gegründet, und vertritt inzwischen 56 NROs aus 18 europäischen Ländern; eins seiner Mitglieder ist **erlassjahr.de**. EURODAD will eine bessere Koordination der in der Entschuldungsarbeit engagierten Organisationen und versucht Einfluss auf europäische und multilaterale Entscheidungsträger auszuüben. Der Sitz des Sekretariats ist Brüssel.

FTAP - Fair and Transparent Arbitration Process: Ein konkreter Vorschlag von **erlassjahr.de** und anderen Organisationen für ein „fares und transparentes Schiedsverfahren“ innerhalb der internationalen Debatte um ein Insolvenzrecht für Staaten.

G7/8 - Group of Seven/Eight: Informeller Zusammenschluss der sieben größten Industrieländer der Welt: Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada und die USA. 2002 ist Russland als Vollmitglied dazu gekommen. Die G8 treffen sich einmal jährlich zum Weltwirtschaftsgipfel.

G77 - Gruppe der 77: Informeller Zusammenschluss von Entwicklungsländern innerhalb der Vereinten Nationen zur besseren Kooperation zwischen den Entwicklungsländern und zur besseren Abstimmung in internationalen Verhandlungen. Bei seiner Gründung 1964 gehörten 77 Länder dazu, heute haben die G77 insgesamt 134 Mitglieder.

HIPC - Heavily Indebted Poor Countries: Hoch verschuldete arme Länder.

HIPC I, auch HIPC-Initiative genannt: Weltbank und IWF ermöglichten den HIPC-Ländern mit dieser Initiative 1996 erstmals, dass sie einen Teilerlass ihrer multilateralen Kredite bekommen sollten. Damit waren neben bilateralen Schulden bei Staaten erstmals auch die multilateralen Schulden gegenüber internationalen Organisationen (vor allem Weltbank und IWF) abgeschlossen.

HIPC II, auch Kölner Schuldeninitiative genannt: Beim G7-Gipfel 1999 in Köln wurde eine deutliche Erweiterung gegenüber HIPC I beschlossen. Die Belastbarkeitsgrenzen der Länder für die Rückzahlung ihrer Schulden wurden weiter gesenkt. Außerdem wurde eine Reform der Bedingungen für Schuldenerlasse angestoßen: Schuldenerlasse wurden an die Durchführung von Armutsbekämpfungsprogrammen gebunden (Poverty Reduction Strategy Paper – PRSP).

IDA - International Development Agency: Die Internationale Entwicklungsorganisation IDA gehört zur Weltbank-Gruppe und vergibt Kredite zu besonders günstigen Konditionen an die ärmsten Entwicklungsländer. Eine Voraussetzung für die Aufnahme in die HIPC-Initiative ist der **IDA-only-Status**. Das bedeutet, dass ein Land ausschließlich Kredite von der IDA und keine Weltbank-Kredite zu Marktkonditionen erhält. Ein Land erhält nur dann einen IDA-only-Status, wenn es ein Pro-Kopf BIP von weniger als 895 US-Dollar aufweist.

IFI - Internationale Finanzinstitutionen: Dazu gehören regionale Entwicklungsbanken sowie die Weltbank und der Internationale Währungsfonds, siehe Weltbank und IWF.

IWF - Internationaler Währungsfonds/IMF – International Monetary Fund: Der IWF wurde 1944 mit dem Ziel gegründet, die internationale

Währungsstabilität zu sichern. Er hat zur Zeit 185 Mitgliedsstaaten, deren Stimmrecht sich nach ihrem Kapitalanteil richtet. Der IWF hat das Schuldenrahmenwerk DSF als Tragfähigkeitsanalyse erarbeitet und zusammen mit der Weltbank die HIPC-Initiative gegründet.

Londoner Club: Informelle Interessengemeinschaft von rund 1.000 Gläubigerbanken und Fondsgesellschaften, die sich in den Verhandlungen mit den Regierungen der Schuldnerländer durch einen Lenkungsausschuss vertreten lassen. Dieser Ausschuss tritt bei Bedarf zusammen und verhandelt über die Umschuldung von privaten und nicht verbürgten Krediten öffentlicher Schuldner.

Millenniums-Entwicklungsziele - Millennium Development Goals (MDGs): Im September 2000 hat die UN-Vollversammlung in New York die Millenniumserklärung beschlossen. Zu ihrer Umsetzung wurden acht Ziele formuliert (u.a. die Halbierung der Armut und Senkung der Kindersterblichkeit), die bis zum Jahr 2015 verwirklicht werden sollen.

Niedrigeinkommensländer: Länder mit niedrigem Einkommen laut Definition der Weltbank. Dazu zählen Länder mit einem Bruttonationaleinkommen pro Kopf von weniger als 935 US-Dollar.

NRO/NGO: Nicht-Regierungsorganisation/Non Governmental Organisation

Odious Debts – „verabscheuenswürdige Schulden“ oder Illegitime Schulden: juristische Bezeichnung für Schulden, bei deren Entstehung die allgemeinen Sitten und Gebräuche des Geschäftsverkehrs gebrochen wurden. Dazu zählen vor allem Schulden diktatorischer Regime, die mit Wissen der Gläubiger zur Unterdrückung und gegen die Interessen der Bevölkerung des Schuldnerlandes verwandt wurden.

Pariser Club: Informeller Zusammenschluss von derzeit 19 Gläu-

bigerregierungen, der seit 1956 besteht. Im Pariser Club werden Umschuldungen und Schuldenerleichterungen von Entwicklungshilfedarlehen und staatlich garantierten Exportkrediten für einzelne Schuldnerländer ausgehandelt. Nach einer Einigung im Pariser Club werden die rechtlich bindenden Abkommen auf bilateraler Ebene mit der Schuldnerregierung geschlossen.

PRGF - Poverty Reduction and Growth Facility: Die Armutszureduzierungs- und Wachstumsfazilität PRGF ist eine günstige Kreditlinie des IWF für Niedrigeinkommensländer, die 1999 die ESAF ersetzte. Die Ziele und Projekte der mit der PRGF finanzierten Programme sollen sich am PRSP des betreffenden Landes orientieren.

PRSP - Poverty Reduction Strategy Paper: Strategiepapiere zur Reduzierung der Armut, die seit 1999 von den Regierungen der IDA-only-Länder in Zusammenarbeit mit der Weltbank, dem IWF sowie der Zivilgesellschaft und weiteren Gebern erstellt werden müssen. Sie ersetzen die **Policy Framework Papers**, in denen früher die Maßnahmen der Strukturanpassungsprogramme (SAP) festgelegt wurden. Die Papiere sind Vorbedingung für günstige Kredite sowie für Entschuldungen im Rahmen der HIPC-Initiative. Sie definieren die makroökonomischen, strukturellen und sozialen Maßnahmen, die ein Land in Angriff nehmen will, um eine Förderung des Wirtschaftswachstums und eine Bekämpfung der Armut zu erreichen. Ferner werden der Finanzbedarf und die wichtigsten Finanzierungsquellen beschrieben. Vor der Verabschiedung eines endgültigen PRSP, dessen Erarbeitung oft über ein Jahr dauert, kann zunächst ein so genanntes **Interims-PRSP** erstellt werden.

SAP – Structural Adjustment Program: Strukturanpassungsprogramm des IWF.

Schuldenrahmenwerk/Debt Sustainability Framework – DSF: 2005 stellten IWF und Weltbank ein neues Konzept zur Bestimmung von Schuldentragfähigkeit vor. Nach diesem Konzept soll ein Land in Abhängigkeit von dem bereits existierenden Schuldenstand und von der Qualität seiner öffentlichen Institutionen Zugang zu mehr oder weniger neuen Krediten (= Schulden) haben. Ziel des DSF ist es ausdrücklich nicht, den Erlassbedarf hinsichtlich der existierenden Schuldenbelastung zu ermitteln.

Schulden-Export-Quote (auch Schuldenquote): Verhältnis von Schuldenstand zu den jährlichen Exporteinnahmen. Rechnerisch wird der Schuldenstand durch die jährlichen Exporteinnahmen geteilt. Diese Quote wird als Indikator für Tragfähigkeitsanalysen verwendet. Hat ein Land also einen Schuldenstand in Höhe von 30 Millionen Euro und Exporteinnahmen in Höhe von 20 Euro, so beträgt die Schulden-Export-Quote 150 Prozent; der Schuldenstand ist anderthalb mal so groß wie die Exporteinnahmen.

Schulden-BIP-Quote: Verhältnis von Schuldenstand zum Betrag des BIP eines Landes. Die Schulden-BIP-Quote entspricht der wirtschaftlichen Leistung eines Landes, indem sie die Summe aller Erwerbs- und Vermögenseinkommen darstellt, die innerhalb eines Jahres von den Einwohnern dieses Landes geschaffen wurden.

Schulden-Fiskaleinnahmen-Quote: Verhältnis von Schuldenstand zu den Staatseinnahmen aus Steuern und Zöllen.

Schuldenbarwert-Export-Quote: Verhältnis des Schulden Barwertes eines Landes zu den jährlichen Exporteinnahmen.

Schuldendienstquote: Verhältnis der Summe der jährlichen Schuldendienste (also Zinsen und Tilgungen) zu den jährlichen Exporterlösen ein-

es Landes. Dieses Verhältnis ist wie die Schulden-Export-Quote ein Indikator für eine Tragfähigkeitsanalyse.

SILIC - Severely Indebted Low Income Countries: Gruppe von 27 (Stand 2003) hoch verschuldeten Ländern mit niedrigem Einkommen laut Definition der Weltbank. Dazu zählen Länder mit einem Bruttonationaleinkommen pro Kopf von weniger als 736 US-Dollar, deren Barwert des Schuldendienstes 220 Prozent der Exporterlöse oder 80 Prozent des Bruttonationaleinkommens übersteigt.

SIMIC - Severely Indebted Middle Income Countries: Gruppe von 19 (Stand 2003) hoch verschuldeten Ländern mit mittleren Einkommen laut Definition der Weltbank. Dazu zählen Länder mit einem Bruttonationaleinkommen pro Kopf zwischen 736 und 9.075 US-Dollar, deren Barwert des Schuldendienstes 220 Prozent der Exporterlöse oder 80 Prozent des Bruttonationaleinkommens übersteigt.

Terms of Trade: Austauschverhältnisse im internationalen Handel: Darstellung der Beziehungen zwischen den durchschnittlichen Ausfuhr- und Einfuhrpreisen eines Landes oder einer Gruppe von Ländern. Die Terms of Trade eines Landes verbessern sich, wenn die im Export erlösten Durchschnittspreise steigen und/oder die für Importgüter bezahlten Preise sinken. Verhält es sich umgekehrt, so spricht man von einer Verschlechterung der Terms of Trade. Es müssen dann mehr Güter exportiert werden, um die Importe bezahlen zu können. Meist bezeichnet man mit den Terms of Trade die reale Austauschrelation zwischen Primärgütern - das sind Rohstoffe - und Industriegütern.

World Bank/ Weltbank: Sie wurde 1944 zusammen mit dem IWF als internationale Entwicklungsbank (International Bank for Reconstruction and Development – IBRD) gegründet und hat 185 Mitgliedsstaaten. Ähnlich wie beim IWF müssen Anteile erworben werden, um dann ein

Mehrfaches dieser Anteile als Kredit anfordern zu können. Auch die Stimmrechte sind ähnlich verteilt wie beim IWF. Ein Land kann nur dann Mitglied der Weltbank werden, wenn es auch Mitglied des IWF ist. Ziel der Weltbank ist es, durch langfristige Kreditvergabe und Beratung die wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern. Dabei vergibt sie sowohl Kredite zu marktnahen Konditionen als auch zinsgünstige Kredite an die ärmsten Entwicklungsländer. Zusammen mit dem IWF hat sie 1996 die HIPC-Initiative gegründet. Die Weltbank ist mittlerweile für viele Entwicklungsländer der mit Abstand größte Kreditgeber.

Weltbank-Gruppe: Besteht aus der International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), der IDA, der IFC (International Finance Corporation), MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency, gegründet 1985) und ICSID (International Centre for Settlement of Investment Disputes, gegründet 1966).

WSK-Rechte - Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: Das ist unter anderem das Recht jedes Menschen auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und die Familie, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen (Artikel 11 Absatz 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte - „Sozialpakt“, 1966); das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit (Artikel 12), das Recht eines jeden auf Bildung (Artikel 13) sowie das Recht eines jeden, am kulturellen Leben teilzunehmen und an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts und seiner Anwendung teilzuhaben (Artikel 15). Die Achtung, der Schutz und die Förderung der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte für alle sind auch Teil der UN-Millenniumserklärung aus dem Jahr 2000 (Ziffer 25).

Ausgewählte Internationale Literaturhinweise

1. In 2009 erschienene Monographien und Artikel

Die ausgewählten Neuerscheinungen des Jahres 2009 beziehen sich mit wenigen Ausnahmen entweder auf die zentrale Frage des Schuldenreports, nämlich, ob eine neue Schuldenkrise bevorsteht, oder auf das Thema Legitimität/Illegitimität von Schulden. Es handelt sich fast durchweg um englischsprachige Titel:

Eine Bilanz der HIPC/MDRI-Entschuldungsinitiativen zieht alljährlich der HIPC-Umsetzungsbericht von Weltbank und IWF (s. Abschnitt 2). Aus NRO-Sicht kritisch setzen sich einige Papiere damit auseinander: erlassjahr.de zusammen mit der Friedrich Ebert Stiftung in **Kaiser/Knoke/Kowsky: Towards a Renewed Debt Crisis; FES Dialogue on Globalization Occasional papers Nr. 44 / June 2009**; als Hardcopy kostenlos im erlassjahr-Büro zu bestellen oder zum Download über www.erlassjahr.de.

Weitere Veröffentlichungen zum gleichen Thema sind: **EURODAD: Debt in the Downturn; Brüssel 2009**; über www.eurodad.org sowie die Studie des US-amerikanischen Think Tank aus dem Umfeld der Obama-Regierung "Center for Global Development": **Leo, B.: Will World Bank and IMF Lending Lead to HIPC IV? Debt Déjà-Vu All Over Again; CGD- Working Paper 193; Nov. 2009**.

Sowohl mit der Frage von Schulden-tragfähigkeit als auch der von NROs in die Weltbank getragenen Diskussion um illegitime Schulden befasst sich eine umfangreiche Aufsatzsammlung, welche die Weltbank zur Jahrestagung 2009 in Istanbul herausgegeben hat: **Braga, C.A. and D. Dömeland: Debt Relief and Beyond; World Bank 2009**. Der Band enthält überwiegend sehr technische Papiere zur aktuellen und künftigen Tragbarkeit von Auslandsschulden. Interessant ist das Werk, welches fast ausschließlich aus der Feder von Weltbankern stammt, für Zahlenfuchser und Statistikfreaks; vereinzelt brilliert es mit unfreiwilliger Komik, wenn z.B. versucht wird, der Sinnhaftigkeit eines Konzepts Illegitimer Schulden mittels ökonomischer Formelsprache auf die Spur zu kommen.

Zum Thema "Illegitime Schulden" hat die Aktion Finanzplatz Schweiz eine kommentierte Sammlung von Fall-

beispielen vorgelegt: **Mader, M. and A. Rothebühler (eds) : How to challenge Illegitimate debt? Theory and Legal case studies**; zu bestellen oder zum Download unter www.aktionfinanzplatz.ch. Eine wichtige kritische Auseinandersetzung mit dem traditionellen Konzept der "Odious debts" liefern US-amerikanische Jurist/innen von der Duke University: **Ludington S., M. Gulati, L. Brophy: Demystifying the Doctrine of Odious Debts; Duke Public Law & Legal Theory Research Paper Series No. 236; March 2009**.

Die Brücke zwischen Menschenrechten und der Frage nach der Legitimität von Auslandsschulden schlägt der "Sonderbeauftragte der Vereinten Nationen für den Zusammenhang zwischen Auslandsschulden und der Gewährung von Menschenrechten." Diesen sperrigen Titel hat der afrikanische Jurist Dr. Cephas Lumina inne. Sein erster Jahresbericht ist erschienen als: **Lumina, C.: Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights. 12. August 2009; UN documents A/64/289**

Auf zwei weitere Veröffentlichungen jenseits der beiden Hauptthemenfelder sei noch hingewiesen: Eine sehr gut zusammengestellte Broschüre zum Thema "Geierfonds" hat die französische "Plateforme Dette et Développement" vorgelegt: **Un vautour peut cacher un autre. Paris 2009**. Zum Download unter http://www.dette2000.org/data/File/EXE_FONDS_VAUTOURS_bd.pdf Schließlich wird auch im akademischen Bereich zunehmend die kritische Frage nach der inneren Logik des aktuellen Schuldenmanagement gestellt. Zum Ende des Jahres erschien dazu aus der Feder eines der führenden UNCTAD-Volkswirte und seiner Ko-Autoren: **Pannizza, U., F. Sturzenegger, J. Zettmeyer: The Law and Economics of Sovereign Debt and Default. Journal of Economic Literature 2009, 47.3, pp653-700**

2. Standardwerke und wichtige Links zum Thema

Die Schuldenstrategie der Bundesregierung wird ausführlich auf der Homepage des Finanzministeriums beschrieben. Allerdings ist der Text schon seit September 2008 nicht mehr aktualisiert worden (die letzte Meldung davor berichtet begeistert von einer Schuldenregelung für Kamerun aus dem Jahr 2005). Auch die auf Druck der Entschuldungsbewegung endlich veröffentlichten deutschen Forderungsbestände und Schuldenerlasse beziehen sich bei Drucklegung dieses Schuldenreport noch auf Ende 2007. Trotzdem ein gut lesbarer Einstieg aus der Sicht eines Gläubigers: <http://bit.ly/bmf-strategie>

Ebenfalls aus Gläubigersicht erscheint jedes Jahr das Standardwerk "Global Development Finance" der Weltbank. Die früheren "World Debt Tables" werden allerdings inhaltlich immer mehr ausgedünnt. So werden Jahr für Jahr stets kritische Informationen heraus gesäubert wie z.B. die früher mal berichtete Diskrepanz zwischen vertraglich fälligem und tatsächlich gezahltem Schuldendienst. Dafür wird die CD immer teurer. Frei im Netz verfügbar ist lediglich der erste Band, welcher die relevanten Daten weniger enthält denn interpretiert.

<http://www.worldbank.org/gdf2009> Enger auf die Entschuldung der HIPC/MDRI-Länder fokussiert ist der alljährliche Umsetzungsbericht "Status of Implementation Report". Er enthält eine Fülle von Daten - relevante wie weniger relevante - zur Entwicklung in den 40 Ländern, die aktuell Teil der Initiative sind. Zum Download unter:

<http://www.worldbank.org/hipc> Stets aktuelle Informationen zu Themen und politischen Initiativen der weltweiten Entschuldungsbewegung gibt es außer auf www.erlassjahr.de (und im **Blog** unter www.erlassjahr.de/blog) auf den Internet-Seiten der kontinentalen Netzwerke www.eurodad.org, www.latindad.org, www.afrodad.org sowie der Ländernetzwerke www.jubileeusa.org und www.jubileeAustralia.org

zur
Druckfreigabe

SCHULDENREPORT 2010

eine gemeinsame Publikation von erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung e.V. und Kindernothilfe e.V.

www.erlassjahr.de

www.knh.de