

"Tansania in der Entschuldungsinitiative"

erlassjahr.de Briefing

September 2009

In drei Sätzen:

- Tansania ist eines der Länder, welche am stärksten vom Schuldenerlass unter HIPC/MDRI profitiert haben; alle relevanten Indikatoren liegen im Moment unter kritischen Grenzwerten.
- Tansania ist sehr abhängig von einem uneingeschränkten Zustrom von zinsgünstigen Krediten oder Schenkungen im Rahmen von Entwicklungshilfe.
- Anders als die meisten Nachbarländer weist Tansania auch in nennenswertem Masse Schulden zu Marktkonditionen auf, die bei einem anhaltenden wirtschaftlichen Einbruch die Zahlungsfähigkeit schwer belasten können.

1. Was ist die HIPC-Initiative?

1996 schufen die G7 die "Heavily Indebted Poor Countries Initiative" (HIPC), als sie einsehen mussten, dass das bis dahin geltende Dogma, Multilaterale Schulden könnten unter keinen Umständen erlassen werden, nicht mehr zu halten war. Ein Kreis von 41 potenziell qualifizierten Ländern wurde nach recht willkürlichen Kriterien ausgewählt. Ein aufwändiges Verfahren von drei Jahren Bewährungszeit bis zur Entscheidung über einen Schuldenerlass (*Decision Point*) und weiteren drei Jahren bis zum eigentlichen Erlass (*Completion Point*) wurde festgelegt. Nur insgesamt sechs Länder konnten sich bis 1999 unter diesen restriktiven Bedingungen für einen sehr begrenzten Erlass qualifizieren.

1999 wurde im Rahmen der "Kölner Schuldeninitiative" (oder "*HIPC-II*") eine Absenkung der Zugangsgrenzen beschlossen, sowie eine Flexibilisierung der Zeiten, die verschuldete Länder erfolgreich Strukturanpassungsprogramme des IWF umsetzen mussten. Zusätzlich wurden die Anpassungsprogramme etwas entschärft und durch die zusätzliche Verpflichtung ein zusammen mit der Zivilgesellschaft erarbeitetes Armutsbekämpfungsprogramm umzusetzen, ergänzt. Bis zum Februar 2009 haben sich 34 der 41 Länder¹ für einen Schuldenerlass qualifiziert. 26 von ihnen haben in tatsächlich erhalten. Die übrigen 8 sind in der "Interim-Phase" und erhalten begrenzte Erleichterungen beim laufenden Schuldendienst.

Bereits 2002 zeigte sich, dass die zugesagten Schuldenerlasse nicht ausreichten, um die einbezogenen Länder dauerhaft zu entlasten. Es wurde die Möglichkeit eines weiteren *Top-ping up* beim G8-Gipfel in Kananaskis (Kanada) vereinbart. Beim Gipfel 2005 im schottischen Gleneagles wurde dann die HIPC-Initiative durch die *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) ergänzt. Während HIPC nach einer ganz oder nahezu vollständigen Streichung durch die bilateralen Gläubiger (Regierungen und Privatgläubiger) eine Reduzierung der multilateralen Verbindlichkeiten bis zur Erreichung eines von IWF und Weltbank vorgesehenen Tragfähigkeitsniveaus vorsah, bedeutete die MDRI nun, dass alle Schulden bei den für die meisten Länder wichtigsten Gläubigern IDA (konzessionäres Kreditfenster der Weltbank), IWF und Afrikanische Entwicklungsbank vollständig gestrichen werden konnten. Die Inter-amerikanische Entwicklungsbank schuf wenig später eine vergleichbare Entlastungsmöglichkeit für die 5 HIPCs in der Westlichen Hemisphäre.

Im Ergebnis führte die Initiative in den meisten einbezogenen Ländern zu deutlich abgesenkten Schuldenindikatoren. Es zeigten sich aber auch zahlreiche kritische Punkte:

- Nicht alle Länder, die Schuldenerleichterungen benötigten, waren auch in die Initiative einbezogen.
- Nicht alle Gläubiger beteiligten sich wie vorgesehen am Schuldenerlass. Regierungen außerhalb des Pariser Clubs /der OECD beteiligten sich nur zu etwa der Hälfte, Privatgläubiger nur zu etwa 30%. Das führte in mehr als vierzig Fällen zu Klagen von alten Forderungsinhabern oder auf dem Sekundärmarkt tätigen "Geierfonds" vor verschiedenen Gerichten gegen HIPCs.
- HIPC war von vornherein als eine einmalige Entlastung geplant. IWF/WB gingen davon aus, dass sie mit Politikberatung im Rahmen des *Debt Sustainability Framework* (DSF)² neue Überschuldung verhindern könnten. Diese Hoffnung hat sich nicht erfüllt.

¹ Zu Beginn der Initiative wurden 41 Länder als potenziell qualifiziert angesehen. Inzwischen sind einige Länder von der Liste gestrichen worden, darunter Schwergewichte wie Kenia und Nigeria. Andere Länder wurden statt dessen neu aufgenommen, wie z.B. Afghanistan und Haiti, so dass die Zahl nun wieder bei 41 liegt, und nach den Vorstellungen der Internationalen Finanzinstitutionen auch nicht mehr verändert werden wird.

² Das "Rahmenwerk für Schuldentragfähigkeit" (Debt Sustainability Framework, DSF) wurde 2006 von IWF und Weltbank geschaffen. Darin wird jedes potenziell überschuldungsgefährdete Land gemäß der Stärke seiner Politik und seiner Regierungsstrukturen als "stark", "mittel" oder "schwach" eingestuft. Nach dieser Einstufung wiederum richtet sich, wie viel Schulden das Land aufnehmen darf. Nimmt es mehr Kredite aus, als von IWF und Weltbank zugestanden, wird es mit der teilweisen Streichung seiner zinsgünstigen Kredite und Zuschüsse aus den Töpfen der Weltbank bestraft. Siehe: erlassjahr.de-Fachinfo Nr. 13 "Bessere Tragfähigkeitsanalysen aus Washington?"; <http://www.erlassjahr.de/material-und-publikationen/fach-info/>

2. Wirtschaft und Verschuldung Tansanias³

Drückt man das nominale Bruttoinlandprodukt des Jahres 2007 pro Kopf aus, so stehen jedem Tansianer ca. 400 US-Dollar zur Verfügung oder etwas mehr als 1 US-\$ am Tag. Damit befindet sich das Land unter den letzten 20 Staaten im internationalen Vergleich bezüglich des pro – Kopf – Einkommens. Tansania ist nach wie vor eines der ärmsten Länder der Welt.

Die tansanische Wirtschaft ist größtenteils von den Einnahmen aus dem Agrarsektor (Kaffee, Baumwolle, Tee, Tabak, Cashewnüsse) abhängig, welcher 85% des Exportes ausmacht und gleichzeitig 80% der tansanischen Arbeitskraft beschäftigt. Erstaunlicherweise können aber nur 4% der Landesfläche mit Getreide bepflanzt werden, da klimatische und topografische Bedingungen eher widrig sind. Der Export ist also extrem von exogenen Schocks, wie Klimaschwankungen und nicht beeinflussbaren Weltmarktpreisen, abhängig. Folglich versucht das Land seine Exportprodukte zu diversifizieren, indem Schnittblumen, Obst und Gemüse, aber auch Biodiesel produziert werden. Der Anteil der Industrieproduktion wird mit ca. 17% angegeben. Dieser Sektor besitzt Zukunftsperspektiven, da Tansania der drittgrößte Goldproduzent in Afrika nach Ghana und Südafrika ist. Aber auch dieser Sektor ist nicht frei von Schwankungen; so musste die Goldproduktion im Jahr 2008 ein Minus von 26,4% gegenüber dem Vorjahr hinnehmen.⁴ Im noch recht begrenzten Dienstleistungssektor legt man große Hoffnungen in die Tourismusbranche und das sich erweiternde Netz von Banken, die zunehmend Bereitschaft zeigen, Kredite in den Privatsektor zu vergeben.

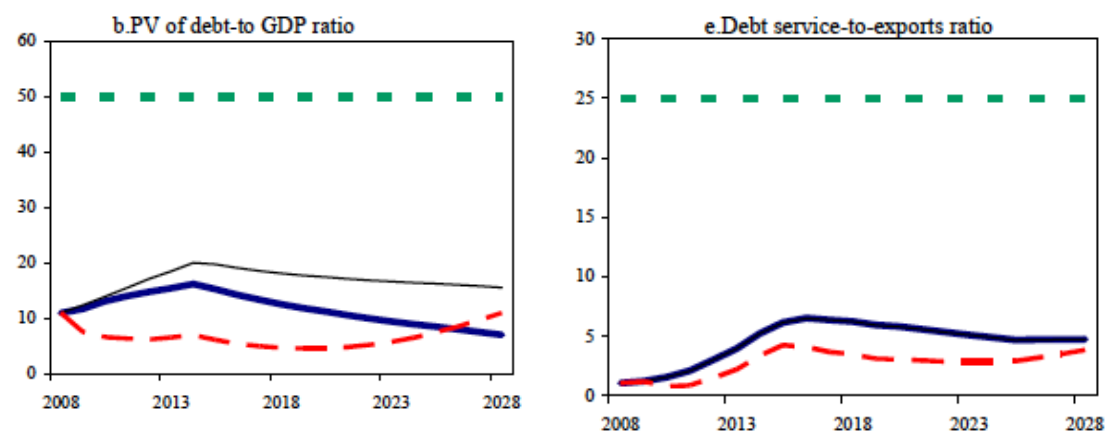
Trotz der wirtschaftlichen Teilerfolge und einem enormen Reichtum an natürlichen Ressourcen (Edelsteine, Edelmetalle, Öl, Gas, Eisenerz, Kohle), ist eine flächendeckende Armutsbekämpfung bisher nicht möglich. Der Bevölkerungswachstum von 2,6%, langanhaltende Dürren und Schwächen in der Verwaltung wirken dem entgegen.

Tansania erhielt 2001 einen teilweisen Schuldenerlass auf der Grundlage der HIPC – Initiative. Die beiden Graphen auf S.4⁵ zeigen, wie entspannt sich die künftige Schuldensituation nach den Vorhersagen der Weltbank darstellt. Sowohl das von der Weltbank als wahrscheinlich angenommene "Basis"-Szenario (blaue Linie) als auch die alternative Berechnung für den Fall, dass alle relevanten Parameter der wirtschaftlichen Entwicklung sich im Durchschnitt der letzten Jahre bewegen (rote Linie), halten Tansanias Indikatoren deutlich unter den von IWF und WB festgelegten Grenzwerten. Diese sind, weil Tansania eine "starke" Wirtschaftspolitik und Regierungsführung bescheinigt werden, aber auch deutlich höher als in afrikanischen Nachbarländern. Der Barwert aller Schulden im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (linke Graphik) hat selbst bei einem Schock-Szenario einige Luft nach oben. Beim laufenden Schuldendienst im Verhältnis zu den jährlichen Exporteinnahmen (rechts) wird allerdings der von erlassjahr.de zugrunde gelegte Grenzwert von maximal 5% der jährlichen Exporteinnahmen als höchstzulässiger Schuldendienst leicht überschritten.

³ Quellen im Folgenden: <http://www.financial.de/news/top-stories/2008/07/01/topstory-gold-tansania-exportiert-26-weniger-gold/> und <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Tansania/Wirtschaft.html>

⁴ <http://www.financial.de/news/top-stories/2008/07/01/topstory-gold-tansania-exportiert-26-weniger-gold/>

⁵ aus der Debt Sustainability Analyse von IWF und Weltbank in 2009; siehe: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr09179.pdf>



3. Schuldenerlasse unter HIPC/MDRI

Tansania erreichte den *Completion Point* der erweiterten HIPC-Initiative als eines der ersten Länder bereits 2001. Im Jahr 2006 wurde zusätzlich der Schuldenerlass unter der MDRI ausgesprochen. Danach lagen alle Indikatoren unter den von erlassjahr.de als kritisch angesehenen Grenzwerten (in Klammern):

- Schulden zu Bruttoinlandprodukt (EDT/GNI): 33,6% (40%)
- Schulden zu Exporteinnahmen (EDT/XGS): 128,7% (150%)
- Schuldendienst zu Exporteinnahmen (TDS/XGS): 3,4% (5%).⁶

Allerdings haben sich bis 2008 nicht alle Gläubiger, die das nach den Vorstellungen der Weltbank tun sollten, am Schuldenerlass für Tansania beteiligt. 7% aller vorgesehenen Schuldenerlasse entfallen auf Gläubigerregierungen außerhalb des "Pariser Clubs". Diese haben sich bis dato erst mit 25-45% beteiligt.⁷

Tansania weist einen vergleichsweise hohen Bestand an Schulden bei bilateralen Gläubigern auf, die sich nicht an Schuldenerlassen im Pariser Club beteiligt haben. Auch, wenn diese Forderungen in der Regel nicht bedient werden, bergen sie immer die Gefahr von Gerichtsverfahren entweder durch den ursprünglichen Gläubiger selbst oder durch einen "Geierfonds", der die entsprechende Forderung von dem ursprünglichen Gläubiger auf dem Sekundärmarkt erwirbt. Gläubiger, die sich bis Ende 2007⁸ noch nicht am Erlass beteiligt hatten, waren (Forderungen in Mio US-\$ Barwert von 2006): Algerien (23), Angola (1), Serbien (31), Iran (34), Irak (21), Saudi Arabien (7),

Seit 2006 steigt der Schuldenstand aber wieder deutlich an; siehe Abschnitt (6) unten.

4. Bedingungen für Schuldenerlasse

Die standardmäßige Verknüpfung von HIPC-Schuldenerlass und Privatisierung führte zu einem öffentlich beachteten Konflikt über die Privatisierung der Wasserversorgung in der Hauptstadt Daressalam. Diese wurde 2002 an ein britisch-deutsches Firmenkonsortium (DWS) übertragen, welches allerdings die Leistung der öffentlichen Wasserbehörde noch deutlich unterbot. Deswegen kündigte die tansanische Regierung am 13. Mai 2005 den Vertrag mit dem CWS-Konsortium fristlos. Anfang 2008 bekam Tansania vor einem Londoner Zivilgericht Recht, als eine Entschädigungsklage von DWS abgewiesen wurde. Ende des

⁶ World Bank: Global Development Finance 2008.

⁷ IDA/IWF: HIPC Status of Implementation Report 2008; auch Weltbank und IWF haben oft Schwierigkeiten, festzustellen, welche Schulden bereits erlassen wurden und welche noch nicht. Deswegen die etwas vage Angabe hinsichtlich der Beteiligung.

⁸ IWF/IDA: HIPC Status of Implementation Report 2008; annex table 14; sowie: Tanzania Ministry of Finance: Quarterly Public Debt Report June 2007.

gleichen Jahres erklärte ein Weltbank-Schiedsgericht ICSID allerdings das Verhalten Tansania's für unrechtmäßig – ohne aber der Firma einen Entschädigungsanspruch zuzusprechen. Ansonsten ist während der Phase starken Wachstums die Umsetzung sowohl des Strukturanpassungs- wie des Armutsreduzierungsprogramms relativ konfliktfrei verlaufen.

5. Folgen von Schuldenerlassen

Die Angaben zu armutsreduzierenden Ausgaben bei Weltbank/IWF sehen für Tansania einen anhaltenden Anstieg auf HIPC-Rekordniveau. Von bereits hohen 53% der öffentlichen Ausgaben steigt das, was WB/IWF als armutsreduzierend definieren, auf 121% aller Ausgaben der Zentralregierung in 2008, um dann bis 2012 in den Vorhersagen, auf diesem Niveau zu verharren.⁹ Dieses erstaunliche Ergebnis kommt dadurch zustande, dass auch Ausgaben von regionalen Behörden und weiteren Akteuren in den "armutsreduzierenden" Bereichen Bildung und Gesundheit in die Gesamtsumme einbezogen werden.

6. Neue Kreditaufnahmen und neue Risiken

Von dem Moment des MDRI-Erlasses 2006 – quasi dem Höhepunkt des Schuldenerlass-Prozesses seit dem Kölner G8-Gipfel von 1999 – ist Tansania's Schuldenstand wieder deutlich angestiegen, von 4,2 Mrd. US-\$ auf inzwischen 6,3 Mrd. US-\$ im Februar 2009.¹⁰

Bis 2007 erfreute sich Tansania sehr hoher Wachstumsraten von real über 7%. Die Vorhersagen des IWF wurden unter dem Eindruck der Finanzkrise für die Jahre 2009 und 2010 allerdings auf 5% und 5,7% zurückgenommen. Nach diesem – im internationalen Vergleich relativ milden – Einbruch soll nach den Vorhersagen aus Washington der vorherige Wachstumspfad wieder erreicht werden.¹¹

Tansania ist ein *green light country* nach der Logik der Weltbank. Das heißt: infolge der Stärke seiner Regierungsstrukturen und infolge des relativ niedrigen Schuldenstandes erhält es Finanzierungen der IDA zu deren Standardkonditionen (0,5% Zinsen bei 40 Jahren Laufzeit und bis zu 12 Freijahren) statt verlorener Zuschüsse, wie sie schwächere Länder erhalten. Auch hat Tansania weiterhin einen begrenzten aber für die ärmsten Länder nicht zu vernachlässigenden Bestand an nicht-konzessionären Schulden, also Schulden zu harten Marktbedingungen. Ende 2006 waren dies 510 Mio. US-\$ von 2,9 Mrd. langfristiger Schulden; dazu kommen 1,3 Mrd. US-\$ kurzfristige Schulden, die stets zu Marktkonditionen vergeben werden. Im Jahr 2008 wurden auch erstmals seit 2005 wieder 446 Mrd. US-\$ an neuen Bankkrediten aufgenommen.

Nach der Einschätzung des IWF von Anfang 2009 ist die tansanische Ökonomie gegenüber externen Schocks vergleichsweise robust. Ein niedriges Risiko besteht in den Bereichen Handel, Auslandsinvestitionen und Rücküberweisungen von Migrant/innen, welche in anderen afrikanischen Ländern vielerorts Hochrisiko-Bereiche sind. Im Blick auf die Abhängigkeit des Landes von ausländischer Entwicklungshilfe, wird ein "mittleres" Risiko konstatiert.¹²

Zusätzliche Risiken resultieren aus Klimaveränderungen; das betrifft vor allem eine mögliche Wasserknappheit in Folge der Schneeschmelzen am Kilimandscharo.

7. Arbeit am Thema Ver/Entschuldung im Partnerland

Auf der offiziellen Seite stellt die Tansanische Zentralbank¹³ in ihrer *Monthly Economic Review* die zuverlässigsten Daten zur Verschuldung des Landes zur Verfügung. das Schuldenmanagement obliegt ansonsten dem Debt Management Office im Finanzministerium.

⁹ IWF/IDA: HIPC Status of Implementation Report 2008; annex table 3.

¹⁰ Bank of Tanzania, *Monthly Economic Review*, March 2009.

¹¹ Joint IMF/WB Debt Sustainability Analysis May 15th 2009; <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr09179.pdf>

¹² IMF: *The Implications of the Global Financial Crisis for Low Income Countries*; March 2009

¹³ <http://www.bot-tz.org/>

In Tansania arbeitet die *Tanzania Coalition on Debt and Development* an den Themen Entschuldung, nachhaltige Entwicklung und Entwicklungsfinanzierung.¹⁴ Das Netzwerk aus zahlreichen NROs und Kirchen scheint allerdings im Moment nicht sehr aktiv zu sein. Die Webseite enthält letzte Informationen aus dem Jahr 2005.

8. Besondere Aspekte

Informationen über Klagen von Hold-out-Gläubigern oder Geierfonds gegen Tansania liegen nicht vor.

Tansania selbst hält Forderungen gegen Uganda im Umfang von 4 Mio. US-\$. Diese sollten gemäß dem HIPC-Arrangement für Uganda vollständig gestrichen werden, was aber bisher nicht geschehen ist. Die Gründe dafür sind nicht bekannt.

9. Was braucht Tansania?

Auf Grund seiner hohen Abhängigkeit von zinsgünstigen Krediten und Schenkungen braucht Tansania ein anhaltend hohes Niveau von Entwicklungshilfe. In Zeiten, wo entsprechende Budgets in einigen Geberländern deutlich reduziert (z.B. Italien oder Irland) oder sogar ganz gestrichen werden (Litauen), muss dringend auf eine Einhaltung der Zusagen in diesem Bereich gedrängt werden.

Für den Fall, dass die mutige Kreditaufnahme auf den Finanzmärkten zur Finanzierung wichtiger Infrastrukturfinanzierungen unter dem Eindruck der globalen Rezession und eventueller Einbrüchen bei den Exportpreisen, die Schuldendienstindikatoren ansteigen lässt, braucht Tansania die Option eines schnellen und umfassenden Entschuldungsverfahrens. Keinesfalls darf es – wie in den achtziger Jahren erneut zu einer anhaltenden Phase defensiver Kreditvergabe durch die Internationalen Finanzinstitutionen, und die daraus folgende Multilaterale Überschuldung kommen.

10. Wie mischen wir uns ein?

Mit Deutschland ist Tansania vor allem über kirchliche Partnerschaftsbeziehungen so eng verbunden wie kaum ein anderes afrikanisches Land. Den besten Überblick auf laufende Initiativen auch zu Fragen wirtschaftlicher Gerechtigkeit für Tansania bietet das Tanzania Network mit Sitz in Berlin.¹⁵

Im Rahmen des erlassjahr.de Partnerschaftsprogramms läuft noch bis Anfang 2010 die Unterschriftenkampagne für ein faires und transparentes Staateninsolvenzverfahren. Dieses wäre auch für Tansania die entscheidende Absicherung gegen eine erneute Überschuldungskrise, falls sich die Schuldenindikatoren unter dem Einfluss der globalen Finanzkrise in den kommenden zwei bis drei Jahren erneut verschlechtern.

Jürgen Kaiser, Susann Nowack, erlassjahr.de 25.9.09

¹⁴ <http://tcdd.org/news.html>

¹⁵ <http://tanzania-network.de/>