Tansania:

Der Musterknabe auf dem Weg in eine neue Schuldenkrise?

erlassjahr.de
Entwicklung braucht Entschuldung

Länderinformation – Tansania: Der Musterknabe auf dem Weg in eine neue Schuldenkrise?

Veröffentlichung 24.06.2013

erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung Carl-Mosterts-Platz 1
40477 Düsseldorf
Tel.: +49 (0) 211 - 46 93 - 196
Fax: +49 (0) 211 - 46 93 – 197
E-Mail: buero@erlassjahr.de
Website: www.erlassjahr.de

Autor: Kristina Rehbein
E-Mail: k.rehbein@erlassjahr.de

Gefördert von ENGAGEMENT GLOBAL im Auftrag des

BMZ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Der Herausgeber ist für den Inhalt allein verantwortlich.

Der ostafrikanische Staat Tansania erhielt als eines der ersten Länder Schuldenerlass unter den multilateralen Schuldenerlassinitiativen[1] (im folgenden HIPC und MDRI genannt), so im Jahr 2001 und später erneut 2006. Der Schuldenerlass war so umfassend, dass die Schuldensituation seit dem Schuldenerlass tragfähig blieb. Diese Tatsache wird auch mit einer guten Wirtschaftspolitik und Regierungsführung begründet.

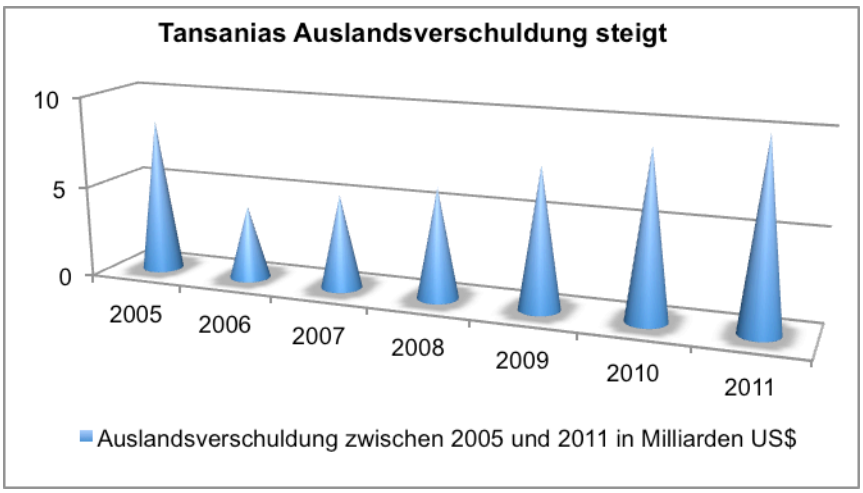
Bei Entwicklungs-NGOs hält Tansania oft als Musterbeispiel einer erfolgreichen Entschuldung her, z.B. aufgrund der massiven Investitionen in den Bildungsbereich unmittelbar nach dem Schuldenerlass und einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung mit jahrelangem hohen Wirtschaftswachstum von ca. 7 %. In den Entschuldungsbewegungen, vor allem in Tansania, wurde es daher nach den erfolgten Schuldenerlassen ruhig. Das Augenmerk der Entschuldungsbewegungen im globalen Norden richtete sich nun eher auf z.B. die Krisenländer, die keinen Zugang zur Schuldenerlassinitiative hatten.

Dabei schlummern auch in scheinbar stabilen Staaten Überschuldungsrisiken, die sich nicht auf den ersten Blick offenbaren. In diesem Kontext erscheint es als witziger Zufall, dass uns die tansanische Partnerbewegung „Tanzania Coalition on Debt and Development" im Frühjahr 2013 einen Brief mit dem Vorschlag einer Wiederaufnahme der früheren Kooperation zu Erlassjahr2000-Zeiten schrieb und nur wenige Monate später neue Krisensignale in Tansania ersichtlich sind. Der Wunsch nach Wiederaufnahme der Rolle eines „watchdogs" kommt also gerade zur richtigen Zeit.

Neue Verschuldung – mehr Entwicklung – neue Risiken

Zwischen 2007 und 2012 stieg die Verschuldung Tansanias um mehr als vier Milliarden US Dollar. Sie liegt daher heute wieder bei mehr als zehn Milliarden US Dollar, dabei sind nur ca. sechs Milliarden US Dollar auf konzessionärer[2] und damit zinsgünstiger Basis[3].

Graphik 1[4]



[1] Damit sind die Initiativen „Heavily Indebted Poor Countries" Initiative und „Multilaterla Debt Relief Initiative" gemeint. Mehr Informationen dazu unter http://www.erlassjahr.de/die-schuldenkrise/entschuldungsinitiativen/entschuldungsinitiativen.html.

[2] Ein „konzessionärer Kredit" ist ein wichtiges Instrument der finanziellen Entwicklungszusammenarbeit. So sind konzessionäre Kredite zinsverbilligte Kredite, die oft einen sehr niedrigen Zinssatz von 1 % oder weniger und sehr lange Laufzeiten von mehreren Jahrzehnten haben. Die „nicht-konzessionären" Kredite hingegen haben höhere Zinsen und viel kürzere Laufzeiten. Dies sind für ein armes Land, dass diese Kredite zur Entwicklungsfinanzierung benötigt, daher schlechte Konditionen. Die „nicht-konzessionären" Kredite, die Tansania aufnimmt, liegen laut dem Internationalen Währungsfonds aktuell bei durchschnittlich 8 Prozent Zinsen (IDA und IWF (2012): United Republic of Tanzania: Joint World Bank/IMF Debt Sustainability Analysis, http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/pdf/2012/dsacr12185.pdf, zuletzt besucht am 18.06.2013). In Deutschland haben konzessionäre Kredite mindestens ein Zuschusselement von 25 %. Die OECD/DAC-Vorgabe sieht bei Niedrigeinkommensländer ein Zuschusselement von mind. 35 bis 50 % vor.

[3] Vgl. Weltbank Datenbank „World Development Indicators", http://databank.worldbank.org.

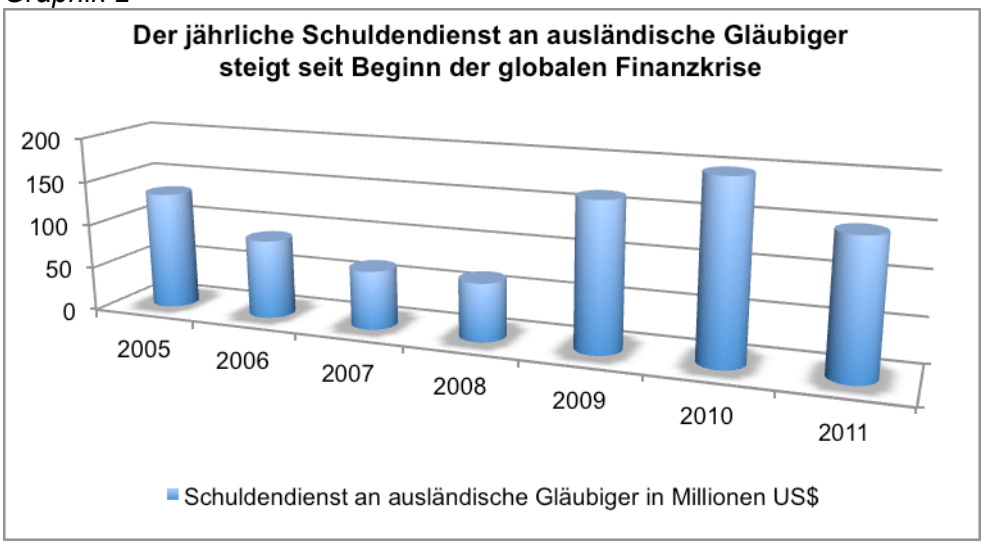
[4] ebd.

Zwischen 2006 und 2011 stieg die Verschuldung im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung von 29 % auf 43 %[5]. Für Tansania gelten laut IWF und Weltbank 50 % als tragfähig; ein Grenzwert für Staaten mit guter Regierungsführung.

Dabei ist ein beachtlicher Teil der Neukreditaufnahme des immer noch sehr armen Landes bei kommerziellen Gläubigern erfolgt. Kredite von kommerziellen Gläubigern, das bedeutet Kredite zu teuren Konditionen, also mit kurzen Laufzeiten und hohen Zinsen. 17 % der soeben genannten Neuverschuldung gehen auf dieses Konto[6]. In Zeiten von globalen Finanz- und Wirtschaftskrisen und damit geringeren Entwicklungshilfebudgets ist dieser Umstand kein Wunder.

Auch der jährliche Schuldendienst an ausländische Gläubiger stieg seit Beginn der globalen Finanzkrise in den letzten drei Jahren wieder rasant im Vergleich zu der Reduzierung im Rahmen der Schuldenerlassinitiativen.

Graphik 2[7]



Eine neue Schuldenaufnahme ist nicht automatisch gefährlich oder schlecht. Entwicklungsfinanzierung funktioniert in reichen wie in armen Ländern dadurch, dass Investitionen durch Kredite finanziert werden können, die die betroffenen Ländern aus eigener Kraft nicht aufbringen können.

Tansania zählt zu den ostafrikanischen Staaten, die hohe Defizite im Infrastrukturbereich aufweisen[8]. Bereits 2010 stand der Infrastrukturausbau im Zentrum des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses. So ist etwa der Ausbau der landesweiten Stromversorgung eine der größten Herausforderungen des Landes. Zudem basiert die Stromversorgung noch auf teuer zu importierendem Kraftstoff. Die tansanische Regierung plant den Ausbau einer Naturgas-Pipeline, um weniger abhängig vom Einkauf von Öl aus dem Ausland zu sein[9] und günstiger Strom produzieren zu können. Allein in 2012 und 2013 soll die tansanische Regierung nichtkonzessionäre Kredite in Höhe von ca. 5 Prozent der nationalen Wirtschaftsleistung aufneh-

[5] Vgl. Weltbank Datenbank „World Development Indicators“, http://databank.worldbank.org.
[6] Vgl. Internationaler Währungsfonds (2013): Review of the Policy on Debt Limits in Fund-Supported Programs, S. 37.
[7] Vgl. Weltbank Datenbank „World Development Indicators“, http://databank.worldbank.org.
[8] Vgl. Shkaratan, Maria (2012): Tanzania's Infrastructure – A Continental Perspective – The World Bank, Africa Region, Policy Research Working Paper 5962.
[9] Ölimporte, also der Einkauf von Öl aus dem Ausland, bringt hohe Kosten mit sich. So müssen Importe in ausländischer Währung (z.B. Dollar oder Euro) bezahlt werden, was man „Devisen“ nennt. Devisen müssen zuerst einmal erwirtschaftet werden, z.B. durch Exporte. Die Preise für den Einkauf von Öl unterliegen dabei Schwankungen auf dem Weltmarkt. Hohe Ölpreise bedeuten, dass ölimportierende Länder mehr Devisen erwirtschaften müssen.

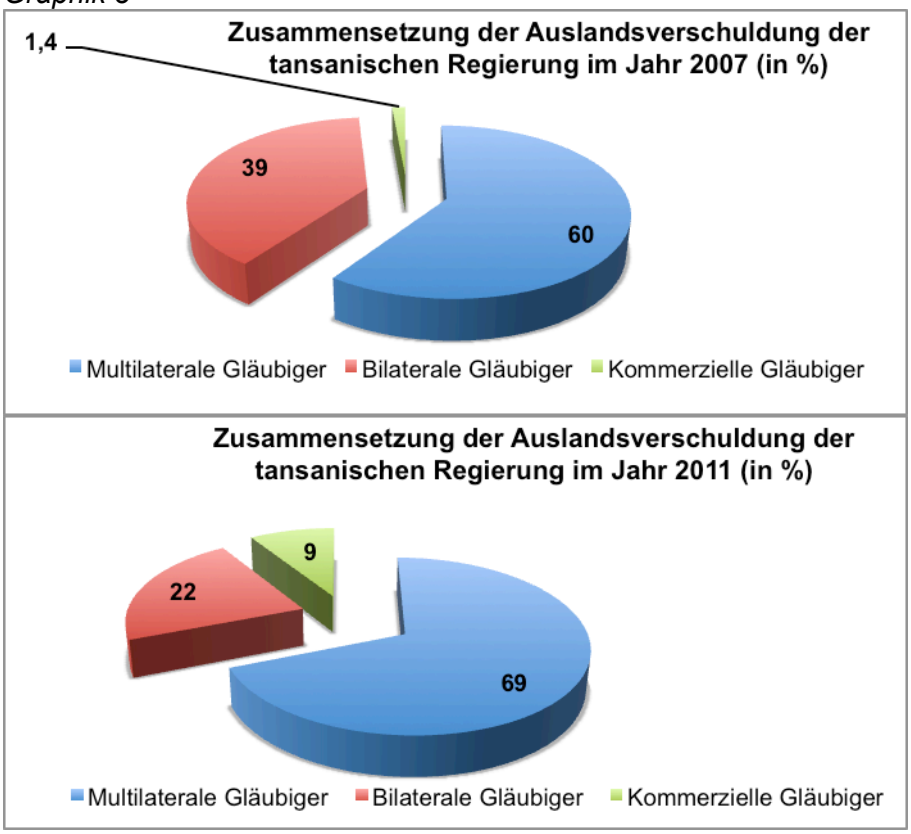
men, um dieses Projekt voranzubringen[10].

Auch der Zugang zu sauberem Wasser ist noch immer unterentwickelt. Weiter würden ein adäquater Zugang zu Märkten und ganzjährig befahrbare Straßen vielen Menschen vor allem auf dem Land einen Ausweg aus der Subsistenzwirtschaft ermöglichen.

Nicht zuletzt jüngste Absprachen mit China zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen in Höhe von ca. 10 Milliarden US$[11] und die Konzentration eines großen Anteils des nationalen Entwicklungshaushaltes für die Infrastrukturausgaben[12] zeugen von der Entschlossenheit der Regierung, den Defiziten im Infrastrukturbereich entgegen zu treten.

In diesem Kontext muss man die hohe Neukreditaufnahme verstehen. Alarmierend ist, dass die tansanische Regierung stärker auf Kredite zu Marktkonditionen zurückgreifen muss. Im Jahr 2007 lag der Anteil der kommerziellen Verschuldung an der Gesamtverschuldung noch bei 1,4 %, im Jahr 2011 bereits bei 9 % . Wie oben gezeigt, kann davon ausgegangen werden, dass der Anteil der nicht-konzessionären Verschuldung in Tansania stetig steigen wird, da Tansania dadurch seine Infrastrukturinvestitionen finanzieren will und muss.

Graphik 3[13]

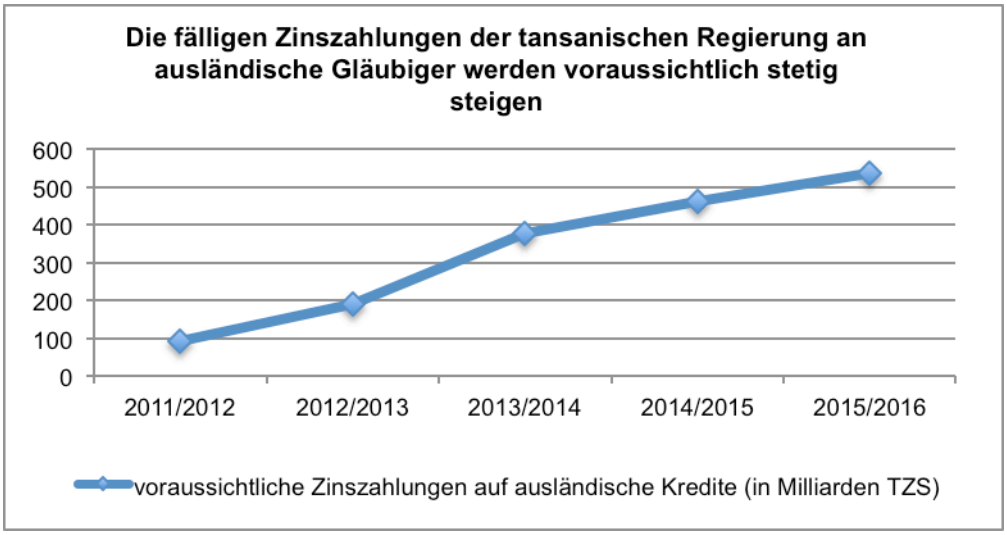


Dies bedeutet bei Fälligkeit der Kreditrückzahlung vor allem hohe Ausgaben für Zinszahlungen, die dem Staatshaushalt für andere dringende Ausgaben fehlen. So ist das Land im Vergleich zu seinen Nachbarn in Subsahara-Afrika noch immer eines der ärmsten Länder[14] der Welt. Die durchschnittliche Lebenserwartung eines Menschen in Tansania liegt gerade mal bei 58 Jahren und nur 44 % der Menschen in ländlichen Gegenden haben Zugang zu saube-

[10] Vgl. IDA und IWF (2012): United Republic of Tanzania: Joint World Bank/IMF Debt Sustainability Analysis, http://www.imf.org/external/pubs/ft/das/pdf/2012/dsacr12185.pdf (zuletzt besucht am 18.06.2013).
[11] Balile, Deodatus (2013): Tanzania and China sogn port development package, sabahionline.com,, http://sabahionline.com/en_GB/articles/hoa/articles/features/2013/03/27/feature-01 (zuletzt besucht am 20.06.2013).
[12] The East African (2013): Tanzania bets big on infrastructure, http://www.theeastafrican.co.ke/news/Tanzania-bets-big-on-infrastructure-/-/2558/1856338/-/9wx3hiz/-/index.html (zuletzt besucht am 20.06.2013).
[13] Vgl. Internationaler Währungsfonds (2013): Review of the Policy on Debt Limits in Fund-Supported Programs, S. 38.
[14] Vgl. Weltbank Datenbank „World Development Indicators“, http://databank.worldbank.org (zuletzt besucht am 18.06.2013).

rem Wasser. Das heißt, dass die Regierung Tansanias weiterhin dringend in die Armutsbekämpfung investieren muss, wozu sie entsprechende Mittel benötigt.

Grafik 4[15]



Lockere Kreditvergabe seit 2009

Eigentlich ist der Internationale Währungsfonds (IWF) ein Akteur, der für sich beansprucht, die Schuldentragfähigkeit von Entwicklungsländern und vor allem von ehemaligen HIPC-Staaten im Blick zu behalten. Aus diesem Grund erstellt er regelmäßig Schuldentragfähigkeitsanalysen, stellt Empfehlungen zur Verbesserung der Schuldentragfähigkeit aus und hat den sogenannten Rahmen für Schuldentragfähigkeit („Debt Sustainability work“ (DSF)) eingeführt.

Wenn ein Land die multilateralen Entschuldungsinitiativen HIPC und MDRI durchlaufen hat, legen IWF und Weltbank durch den DSF fest, in welchem Umfang es sich künftig neu verschulden darf. Verletzt ein Land diese Obergrenze, indem es zu viele oder zu teure Schulden aufnimmt, werden ihm die sehr günstigen Finanzmittel der „International Development Association“ (IDA) – eine Unterorganisation der Weltbank – gekürzt oder ganz gestrichen. Damit soll eine Rückkehr zu einer katastrophalen Überschuldung wie vor den Schuldenerlassen unter HIPC und MDRI verhindert werden.

Im Jahr 2009 - im Zuge der globalen Finanzkrise - entschloss sich der IWF dieses Rahmenwerk „flexibler“ zu gestalten, die strengen Grenzwerte also zu lockern, so dass Länder die Zusammensetzung ihrer Entwicklungsfinanzierung flexibler handhaben können[16]. Dass Tansania die Gas-Pipeline nun finanzieren kann, ohne Sanktionen von Bank und Währungsfonds fürchten zu müssen, ist dieser Lockerung geschuldet [17].

---

[15] Vgl. Internationaler Währungsfonds (2013): United Republic of Tanzania: Sixth Review under the Policy Suport Instrument, Second Review Under the Standby Credit Facility Arrangement, and Request for Modification of Performance Criteria, http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13166.pdf, S. 18 (zuletzt besucht am 22.06.2013).

[16] Vgl. IWF (2009): Communiqué of the International Monetary and Financial Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund, http://www.imf.org/external/np/cm/2009/042509.htm (zuletzt besucht am 20.06.2013).

[17] Die ursprünglich angesetzte Grenze der Neukreditaufnahme zu nicht-konzessionären Bedingungen lag in 2012 noch bei 1,77 Milliarden US Dollar (Vgl. IMF und IDA (2012): United Republic of Tanzania: Joint Debt Sustainability Analysis, http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/pdf/2012/dsacr12185.pdf (zuletzt besucht am 24.06.2013), S. 61). Ein Kredit in Höhe von 920 Millionen US Dollar, der für den Ausbau der oben genannten Pipeline gedacht ist, entsprach mit einem Schenkungselement von 33 % nicht den erforderlichen Kriterien der Konzessionalität. Zuvor wurde die Konzessionalität des Kredits durch eine andere Methodologie errechnet, so dass sich erst bei einer zweiten Berechnung des Schenkungselements herausstellte, dass der Kredit nicht den Kriterien des IWF entsprach. Da der Stab des IWF den Unterschied in der Höhe des Schenkungselements nur für marginal hielt, unterstützte der Stab eine Erhöhung der Grenze der Kreditaufnahme zu nicht-konzessionären Bedingungen für Tansania. Doch der Teufel liegt im Detail: Dieser so marginal eingestufte Unterschied macht eine doch gewaltige Summe von 22 Millionen USDollar zulasten der tansanischen Regierung aus. Anhand eines solchen Details zeigt sich die Ambivalenz

Die Lockerung der Regeln wurde allerdings von einem generellen Trend der lockeren Kreditvergabe begleitet. So stieg die Auslandsverschuldung in Niedrigeinkommensländern insgesamt stetig zwischen 2008 und 2011 an, dabei stärker in HIPC-Ländern als in Nicht-HIPC-Ländern[18].

Ein Beispiel für diese „Politik der lockeren Kreditvergabe" ist Burundi, ein Land, das mit einem hohen Überschuldungsrisiko klassifiziert ist. Der Stab des IWF empfahl dem IWF-Vorstand in 2012 eine Lockerung der Restriktionen für die Aufnahme neuer Kredite, damit Burundi einen Kredit der indischen EXIM-Bank für den Bau eines Staudamms nutzen kann. Dieser hatte ein geringeres Schenkungselement, als vom IWF ursprünglich für arme Länder mit hohem Verschuldungsrisiko empfohlen[19]. Traditionelle Geber konnten sich damals nicht bereit erklären, das Projekt zu ko-finanzieren. Damit ein armes Land wie Burundi trotzdem die Möglichkeit erhält, Entwicklungsfinanzierung zu sichern, lockerte man die Restriktionen.

Tansania ist nun ein weiterer Fall dieses Trends, der dazu führt, dass Schuldenstände wieder in unangenehme Bereiche steigen, obwohl die HIPC-Entschuldung eigentlich zu einer lang anhaltend entspannten Verschuldungslage geführt hatte. So musste der IWF innerhalb der letzten vier Jahre bereits vier mal die Vorhersagen für die Entwicklung der Schuldenindikatoren in den nächsten Jahren von Tansania nach oben korrigieren[20].

Dass die Entwicklungsfinanzierung von armen Ländern durch mehr Auswahlmöglichkeiten bei der Kreditaufnahme sicher gestellt wird, ist dabei nur eine Seite der Medaille. Die andere ist, dass dieses Vorgehen vor allem Investoren eine zugleich breitere Palette an Profitmöglichkeiten und einen leichteren Weg für Kapital aus Industrieländern in Entwicklungsländer sichert. Für Tansania bedeutet es eine Verschärfung der Verschuldungssituation.

Versteckte Risiken

Neueste Schuldentragfähigkeitsanalysen bestätigen, dass die Schuldentragfähigkeit von Tansania bei weiterer Kreditaufnahme zu teuren Konditionen gefährdet ist[21]. Noch stuft der IWF das aufstrebende Land nicht in eine andere Überschuldungsrisikokategorie ein, sondern bleibt bei der Einstufung „niedriges Überschuldungsrisiko"[22].

Dies ist verwunderlich, da die Schuldentragfähigkeit des Landes neben der hohen Neukreditaufnahme zu schlechten Bedingungen durch weitere versteckte Risiken gefährdet wird. So berichtete der IWF vor einiger Zeit in einer kleinen Fußnote in einem Länderbericht, dass ein Pensionsfonds in 2015 möglicherweise zahlungsunfähig werden könnte. Die Regierung Tansanias müsste dann dafür Sorge tragen, dass der Fonds zahlungsfähig bleibt und es wird geschätzt, dass die Verbindlichkeiten, die durch den Zahlungsausfall für die Regierung Tansanias entstehen würden, ca. 15 Milliarden US Dollar oder 59 % des BIP betragen würden. Es wird klar bescheinigt, dass dies zu einer untragbaren Schuldensituation des Landes füh-

---

der Lockerung solcher Kriterien. Vgl. Internationaler Währungsfonds (2013): United Republic of Tanzania: Fifth Review Under the Policy Support Instrument, First Review, Under the Standby Credit Facility, and Requests for a Waiver of Nonobservance of a Performance and Assessment Criterion, http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1312.pdf (zuletzt besucht am 24.06.2013).

[18] Vgl. Internationaler Währungsfonds (2013): Review of the Policy on Debt Limits in Fund-Supported Programs.

[19] Vgl. Kaiser, Jürgen (2011): Burundi: Der Internationale Währungsfonds nimmt den Fuß von der Schuldenbremse, http://www.erlassjahr.de/cms/upload/Startseite/Hintergundpapier_Burundi/Burundi_Neukreditaufnahme.pdf (zuletzt besucht am 16.06.2013).

[20] Vgl. Internationaler Währungsfonds (2013): Review of the Policy on Debt Limits in Fund-Supported Programs, S. 38.

[21] Vgl. IDA und IWF (2012): United Republic of Tanzania: Joint World Bank/IMF Debt Sustainability Analysis, http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/pdf/2012/dsacr12185.pdf (zuletzt besucht am 18.06.2013).

[22] Internationaler Währungsfonds (2013): United Republic of Tanzania: Fifth Review Under the Policy Support Instrument, First Review Under the Standby Credit Facility, Country Report 13/12, http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1312.pdf, (zuletzt besucht am 21.06.2013). Der IWF stuft Entwicklungsländer in seinen Schuldentragfähigkeitsanalysen hinsichtlich des Risikos der Zahlungseinstellung in Risikokategorien ein. Dazu prüft er die Entwicklung von Schuldenindikatoren, indem er 1. bestimmte Grundannahmen festlegt, also zum Beispiel Höhe des Wirtschaftswachstums und 2. bestimmte Szenarien anwendet, also zum Beispiel ein geringeres Wirtschaftswachstum oder die Verschlechterung von Kreditkonditionen. Wenn die Schuldenindikatoren der Länder weder bei den Grundannahmen noch bei diesen alternativen Szenarien die festgelegten Tragfähigkeitsgrenzwerte überschreiten, werden sie in ein niedriges Risiko gestuft. Mehr auch im Schuldenreport 2013 auf S. 15.

ren könnte[23]. Doch diese außerordentliche Situation taucht in der Schuldentragfähigkeitsanalyse des IWF nicht auf. Dort testet der IWF im Rahmen von „Alternativen Szenarien“ die Auswirkungen von möglichen Krisenszenarien auf die Schuldentragfähigkeit des Landes. Die Situation eines Zahlungsausfalls der Pension-Fonds taucht nirgends auf, da dieser vermutlich nicht zu den sonst zugrundeliegenden Standard-Parametern passt. Für einen Akteur, der für sich beansprucht, Schuldenkrisen zeitig vorher zu sehen, ist dies eine schwache Leistung.

Aufgabe der Zivilgesellschaft

Auch wenn Tansania aktuell noch kein Schuldenproblem hat, so zeigt sich anhand der Ausführungen, dass sich diese Situation wieder ändern kann. Überschuldung ist ein strukturelles und wiederkehrendes Problem, welches strukturelle Lösungen braucht. Bereits seit vielen Jahren setzt sich das Bündnis erlassjahr.de für strukturelle Lösungen ein. Wenn Tansania wieder in eine Überschuldungssituation kommt, wie vor der Entschuldung im Jahr 2001, braucht das aufstrebende Land die Möglichkeit für eine nachhaltige Lösung, damit die bereits gemachten Entwicklungsfortschritte nicht zurück gedreht werden. So eine Lösung muss ein sofortiger Zahlungsstopp und ein Zugang zu einem für Schuldner und Gläubiger fairen Entschuldungsverfahren sein. Und es muss der Zugang zu angemessener Entwicklungsfinanzierung gesichert sein, damit arme Länder wie Tansania nicht dazu gezwungen sind, notwendige Entwicklungsinvestitionen durch sehr teure Kredite finanzieren zu müssen.

Es ist die Aufgabe der Zivilgesellschaft, das öffentliche Bewusstsein in Tansania als auch in Deutschland dafür zu sensibilisieren. So wie die Tanzania Coalition for Debt and Development die tansanische Zivilgesellschaft darin schult, als „watchdog“ zu fungieren, so ist es die Aufgabe der internationalen Zivilgesellschaft, diese „watchdog“-Rolle zu unterstützen. Wir sollten die Entwicklung der Verschuldungssituation kritisch verfolgen. Und wir sollten die deutsche wie auch tansanische Öffentlichkeit sowie die politisch Verantwortlichen über Alternativen zum gängigen Schuldenmanagement informieren, so wie jüngst im überschuldeten Grenada geschehen[24].

[23] Vgl. Internationaler Währungsfonds (2012): United Republic of Tanzania: Fourth Review under the Policy Support Instrument and Request for an Arrangement Under the Standby Credit Facility.
[24] Kaiser, Jürgen (2013): siehe: Grenada – kleine Insel, große Schulden und die Chance auf einen Neuanfang, erlassjahr.de Hintergrundpapier, http://www.erlassjahr.de/cms/upload/Startseite/Entschuldung-fr-Grenada.pdf (zuletzt besucht am 21.06.2013).