

Verschuldete Entwicklungsländer Anfang 2008

Seit dem G8-Gipfel von Köln haben zwei Entwicklungen zu einer weit reichenden Veränderung der Schulden-situation vieler Länder beigetragen:

- (1) Die von erlassjahr.de und den internationalen Entschuldungsbewegungen erstrittene Schuldenstreichung zugunsten der ärmsten Länder (HIPC und MDRI);
- (2) Das anhaltend hohe globale Wachstum, verbunden mit starker Nachfrage nach Rohstoffen aus Industrie- und Schwellenländern; davon haben nicht alle, aber die meisten Entwicklungsländer profitiert. Verschuldungsindikatoren sind auch in Ländern ohne Schuldenerlasse zurückgegangen, weil Sozialprodukte und Exporteinnahmen – jeweils die Nenner der Indikatoren – sich erhöht haben.

Trotz dieser positiven Entwicklungen kann keine Rede davon sein, dass die Schuldenkrise „gelöst“ sei. Dies hat zwei Gründe:

Zum einen zeichnet sich unabhängig von der Reduzierung bestehender Überschuldung in einigen Ländern eine neue Krise aufgrund von erneuter untragbarer Kreditaufnahme ab. Und die Staatengemeinschaft hat es versäumt, für diesen Fall Verfahren zu schaffen, die eine nächste Krise wirksamer und schneller bekämpfen könnten, als beim letzten Mal, da es vom Ausbruch der Krise 1982 bis zu umfassenden Entschuldungsbeschlüssen wenigstens für einen kleinen Teil der verschuldeten Länder 2005 zweieinhalb Dekaden gedauert hat.

Zum anderen sind eine Reihe von Ländern gar nicht in den Genuss von Schuldenreduzierungen gekommen.

Das Folgende ist ein grober Überblick über alte und neue verschuldete Länder. Im Prinzip ist jedes betroffene Land ein Sonderfall, bei dem lokale Umstände sich von denen anderer Länder unterscheiden. Deshalb dienen die gewählten Kategorisierungen nur dazu, Typen von Überschuldung zu identifizieren.

Dabei folgen wir der Unterscheidung in bereits multilateral (also durch die Initiativen HIPC und MDRI) entlastete Länder und solche, denen umfassender Schuldenerlass bislang vorenthalten wurde. Während beim HIPC—Schuldenerlass bestimmte Schulden- und Einkommensniveaus von vornherein – wenngleich in der Umsetzung durch Weltbank und IWF keineswegs kohärent – die Voraussetzung waren, haben wir bei den Ländern außerhalb dieser Kategorie drei gängige Indikatoren zugrunde gelegt, um mögliche Gefährdungen zu identifizieren:

- v Die Schuldendienstquote, also das Verhältnis von laufenden Schuldendienst (Zinsen und Tilgungen) im Verhältnis zu den jährlichen Exporteinnahmen; als gefährdend wurde dabei eine Quote jenseits von 5% (der Forderung der Erlaßjahr2000-Kampagne) angesehen, als kritisch eine Größenordnung jenseits von 15% (impliziter Grenzwert im Rahmen der HIPC-Initiative)
- v Die Schuldenquote, also das Verhältnis des Schuldenstandes (Bar- oder Nominalwert) zu den jährlichen Exporteinnahmen; als kritisch gilt dabei ein Wert jenseits des HIPC-Grenzwerts von 150%.
- v Das Verhältnis von Schuldenstand zu gesamter Wirtschaftsleistung, ausgedrückt entweder durch das Bruttoinlands- oder das Bruttosozialprodukt. Als Grenzwert galt dabei eine traditionelle Daumenregel von 40%.

Ein gewisses Maß an Flexibilität bei den Grenzwerten war u.a. deshalb notwendig, weil umfassende und kohärente Daten für alle Länder nicht zur Verfügung stehen. Grundlage für die Beurteilung der HIPCs ist der jüngste Status of Implementation Report von Weltbank und

IWF. Bei den Nicht-HIPCs wird zunächst das Standardwerk der Weltbank „Global Development Finance“ 2007 zugrunde gelegt. Dieses enthält Daten für das Jahr 2005, welche naturgemäß nur begrenzte Aussagekraft über die aktuelle Gefährdung einzelner Länder haben. Deswegen wurde in den Fällen, in denen GDF Indikatoren im kritischen Bereich erkennen ließ, neuere länderbezogene Untersuchungen entweder von den IFIs selbst oder von den betreffenden Regierungen zu Rate gezogen. Deren daten bezogen sich dann i.a. auf das Jahr 2006, waren aber nicht immer mit GDF vergleichbar.

Da es hier um eine qualitative Kategorisierung von Ländern geht, wird darauf verzichtet, einzelne länderbezogene Daten zu veröffentlichen. Diese können von erlassjahr.de angefordert werden.

1. HIPCs

Die „Heavily Indebted Poor Countries“ (HIPC) Initiative von Weltbank und IWF wurde im Auftrag der G8 1996 geschaffen, 1999 umfassend überarbeitet und 2005 nach dem Gipfel in Gleneagles durch eine nahezu vollständige Streichung der Schulden der einbezogenen Länder bei IDA, IWF und Afrikanischem Entwicklungsfonds (AfDF) im Rahmen der „Multilateral Debt Relief Initiative“ (MDRI) ergänzt.

Grundsätzlich funktioniert HIPC so, dass ein Land gemäss den Vorgaben der Internationalen Finanzinstitutionen den „Decision Point“ (DP) der Initiative erreichen muss. An diesem wird ihm der HIPC-Schuldenerlass sowie seine Modalitäten zugesagt. Nach einer Phase des Wohlverhaltens und der Erfüllung aller vorgegebenen Bedingungen erreicht das land den „Completion Point“ (CP). An diesem werden die Schulden bei bilateralen und multilateralen Gläubigern unwiderruflich gestrichen. Seit 2005 geht mit dem Completion Point auch die Streichung im Rahmen der MDRI einher.¹

Entsprechend können die aktuell 41 Länder, welche von Weltbank und IWF als grundsätzlich qualifiziert angesehen werden, nach ihrem Stand im Verfahren in drei Gruppen eingeteilt werden:

- Länder, die den Completion Point bereits erreicht haben
- Länder in der „Interim Phase“ zwischen DP und CP
- Länder die den DP noch nicht erreicht haben.

Für die Länder dieser Gruppen gibt es drei potenzielle Gefahrenpunkte, aus denen neue Überschuldungssituationen nach ihrer Entlastung erwachsen können:

- Nichterreichen einer ausreichenden Entlastung durch HIPC/MDRI am Completion Point; als ausreichend wird hier – eher pragmatisch – die Erlaßjahr2000-Vorgebe einer Schuldendienstquote von 5% angesetzt.
- Klagen durch verbliebene – häufig private – Gläubiger oder durch Gläubiger, welche Schuldtitel auf dem Sekundärmarkt erworben haben („Geier-Fonds“)
- Anteil des Schuldenerlasses, der auf Nicht-Pariser-Club-Mitglieder entfällt; diese beteiligen sich bislang zu weniger als der Hälfte an dem HIPC-Schuldenerlass, wie er von WB/IWF errechnet wurde; Daten dazu liegen nur für die Post-CP-Länder vor; leider gibt es keine länderbezogenen daten zum Schuldenerlass durch private Gläubiger. Global haben diese bislang nur rund 4% des auf die entfallenden Erlassvolumens tatsächlich gewährt.

¹ Zu einer Zwischenbilanz von HIPC/MDRI siehe: erlassjahr-Fachinfo Nr. 14: "HIPC/MDRI im Herbst 2007: Erfolgsmeldungen und Löcher im Verfahren"; <http://www.erlassjahr.de/material-und-publikationen/fach-info/>

- Bedenkliche Neuverschuldung nach dem HIPC/MDRI-Erlass.²

Alle drei Problembereiche sind sehr dynamisch. Deswegen sind die folgenden Problemanzeigen nur Momentaufnahmen.

Länder nach dem Completion Point:

Land	Schuldendienst über 5% 2006 ³	Zahl der Klagen	Anteil Schuldenerlass von Nicht-PC-Mitgliedern	Kritische Neu-Kreditaufnahme; * = starkes Engagement Chinas
Äthiopien		2	6,1	X*
Benin	5,2		4,7	
Bolivien	9,3		1,4	X
Burkina Faso	5,5		11,6	X
Ghana	14,3		1,5	X*
Guyana		3	4,4	
Honduras		1	7,9	X
Kamerun	*	7	1,0	X
Madagaskar			9,6	X
Malawi	*		2,2	
Mali			10,1	X
Mauretanien	5,6		19,9	
Mosambik			10,9	X*
Niger			19,0	
Nikaragua		9	37,7	
Ruanda			4,4	X
Sambia		2	2,2	X
Sao Tomé und Príncipe	5,9*	1	12,9	
Senegal			17,5	X
Sierra Leone	*	5	6,1	
Tansania			8,9	
Uganda	5,8	6	5,8	

² Daten hierzu stehen nur begrenzt zur Verfügung. Problemanzeigen stützen sich hier vor allem auf die Gewährung neuer Exportversicherungen und die Vergabe durch Nicht-traditionelle Kreditgeber, insbesondere die Volksrepublik China. Siehe dazu: Reisen, H.: Prudent versus Imprudent Lending to Africa after HIPC and MDRI; paper prepared for GTZ Workshop Berlin 15/16.11.07

³ Länder mit C.P. in 2006 sind mit einem * gekennzeichnet und es werden die vorhergesagten Werte für 2007 also das erste Jahr nach Umsetzung von HIPC/MDRI angegeben.

Interim-Länder:

Land	Zahl der Klagen	Kritische Neuverschuldung
Afghanistan		
Burundi		
Gambia		
Guinea		
Guinea-Bissau		
Haiti		
Kongo (Dem. Republik)	2	
Kongo (Republik)	8	
Tschad		

Pre-D.P.-Länder:

Land	Zahl der Klagen	Kritische Neuverschuldung
Elfenbeinküste		
Eritrea		
Kirgisistan ⁴		
Komoren		
Liberia		X
Nepal		
Somalia		
Sudan		X*
Togo		
Zentralafrikanische Republik		

2. Nicht-HIPC-Länder

Nicht-HIPC-Länder, welche nach 2005 Hinweise auf eine kritische Schuldsituation aufweisen, können grob in vier Gruppen eingeteilt werden. Dabei werden die oben genannten relativen Schuldenbelastungen (Schuldendienstquote, Schuldenquote und Verschuldung im Verhältnis zur gesamten Wirtschaftsleistung zugrunde gelegt).

- o **Alle Indikatoren hoch:** Argentinien, Belize, Dominica, Grenada, Jamaika, Kasachstan, Kirgisistan, Samoa, St. Kitts & Nevis, Uruguay

⁴ Die kirgisische Regierung hatte im Frühjahr auf Druck der politischen Öffentlichkeit und zivilgesellschaftlicher Organisationen hin eine Teilnahme an der HIPC-Initiative abgelehnt. Im HIPC-Report wird erklärt, dass - anders als im Decision Point-Dokument errechnet - Kirgisistan sich nun nicht mehr für die Teilnahme an der HIPC-Initiative qualifiziere, da sein Schuldenstand unter dem kritischen Grenzwert der Initiative liege.

In dieser Gruppe finden sich zwei Länder, die in den letzten Jahren durch Staatsinsolvenzen gegangen sind und diese mit einseitigen bzw. mit den Gläubigern ausgehandelten Umschuldungen überwunden haben: aber eben nicht so, dass ihre relativen Belastungen nicht noch immer im kritischen Bereich lägen: Argentinien und Uruguay. Daneben gibt es eine auffällige Zahl karibischer Inselstaaten (darunter sehr kleine), die sich in den letzten Jahren vor allem bei privaten Gläubigern kritisch verschuldet und damit eine Situation wie beim Ausbruch der Schuldenkrise 1982 provoziert haben.

- **Anhaltend hoher Schuldendienstquotient:** Ecuador, Indonesien, Panama, Peru, Philippinen

In dieser Gruppe finden sich „klassische“ überschuldete Mitteleinkommensländer, die ebenfalls sämtlich in den vergangenen Jahren Umschuldungen zur Abwendung von Staateninsolvenz ausgehandelt haben. Sie stehen wegen der Wachstumserfolge der letzten fünf Jahre heute deutlich besser da. Mit Ausnahme Panamas liegen die schuldenstandbezogenen Indikatoren alle unterhalb der kritischen Grenzen. Allerdings wenden diese Länder weiterhin hohe Anteile ihrer Export (und Staats-)Einnahmen für den Schuldendienst an ihre ausländischen Gläubiger auf. Damit stellt sich hier in besonderem Masse die Frage nach der Legitimation des laufenden Schuldendienstes angesichts der überall unzulänglichen finanziellen Aufwendungen zur Erreichung der international vereinbarten Entwicklungsziele.

- **Jeweils einzelne Indikatoren über den kritischen Marken:** Bhutan, Djibuti, El Salvador, Jordanien, Laos, Moldawien, Mongolei, Seychellen, Salomonen, St. Vincent & the Grenadines,

In Ländern dieser Gruppe besteht keine Gefahr einer aktuellen Solvenz- oder Liquiditätskrise. Allerdings deuten einzelne Indikatoren auf fortbestehende Risiken hin, die sich im Falle individueller (z.B. Naturkatastrophen, politische Instabilität) oder globaler (weltwirtschaftliche Abkühlung oder Rezession, Einbrüche bei Rohstoffpreisen) Krisenszenarien zu Schuldenkrisen auswachsen können.

- **Sonderfälle:** Kroatien, Libanon, Zimbabwe

Kroatien wurde aufgenommen, obwohl EU-Mitglieder ansonsten grundsätzlichen nicht berücksichtigt wurden, da nach den letzten vorliegenden Zahlen die wichtigsten Indikatoren gegen den globalen Trend ansteigen. Im Libanon ist eine in hohem Masse exportabhängige Volkswirtschaft durch Krieg und politische Unruhen schwer beeinträchtigt. Der überwiegende Teil der Verschuldung entfällt auf den Privatsektor. Es ist kaum vorstellbar, dass eine Lösung hier ohne sehr großzügige Umschuldung der aktuellen Verbindlichkeiten gefunden wird. Zimbabwe hat die Zahlungen an die meisten internationalen Gläubiger eingestellt. Es wird davon ausgegangen, dass nach einem politischen Wandel eine der HIPC-Initiative vergleichbare Lösung für die von Präsident Mugabe angehäuften Altschulden gefunden werden muss.

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

<http://www.erlassjahr.de>

Ansprechpartner: Jürgen Kaiser