

Schuldenerlass: Auswirkungen und Herausforderungen in Ghana*

Ghana ist eines der 23 Länder, denen unter der HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*) Initiative des IWF und der Weltbank und der Multilateralen Entschuldungsinitiative (MDRI) ein „vollständiger Schuldenerlass“ gewährt wurde. Während die Schuldenerlasse unter der MDRI Initiative deutlich zur Stärkung der Armutsbekämpfung in Ghana beigetragen haben, ist das HIPC Programm ein zweiseitiges Schwert. Diese kurze Fallstudie skizziert einige der Auswirkungen und die Hauptherausforderungen für die Politik im Zusammenhang mit den Schuldenerlassen in Ghana und ganz Afrika.

Schuldenerlass: Hilfe zur Armutsbekämpfung in Ghana

Nach Angaben des IWF stiegen die Ausgaben, die die ghanaische Regierung für Armutsreduzierung verwendete, drastisch an, seit das Land in das Schuldenerleichterungsprogramm aufgenommen wurde. Der Schuldenerlass half dabei, Ghanas Armutsrate zwischen 1999 und 2006 von 40 auf 29 % zu reduzieren und trug dazu bei, dass die Einschulungsrate in Grundschulen in der gleichen Zeit um 91 % anstieg. Die Social Enterprise Development Foundation of West Africa (SEND), eine Nichtregierungsorganisation, berichtet, dass durch die Schuldenerleichterungen Schulen, die bislang ihren Unterricht unter Bäumen abhalten mussten, jetzt in neue Klassenzimmer ziehen konnten, die Überbelegung der Klassenzimmer verringert und die Qualität des Unterrichts und des Lernens verbessert wurde.

Die Todesfälle bei Geburten und medizinische Notfälle gingen dank neuer Kliniken, die mit durch den Schuldenerlass frei gewordenen Mitteln gebaut werden konnten, zurück. Eine Studie der SEND Stiftung fand heraus, dass zwischen 2002 und 2005 insgesamt 836 durch HIPC finanzierte Projekte in den 42 ressourcenarmen Distrikten in Ghana in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Wasser und Sanitärversorgung durchgeführt wurden. Das bedeutete den Bau von 268 neuen Klassenzimmern, 36 neuen Kliniken, 10 neuen Krankenstationen und 87 Brunnen.¹

Ghana erhöhte die Ausgaben für die Armutsreduzierung von 189,2 Mio. \$ im Jahr 2000 auf geschätzte 1,5 Mrd. \$ im Jahr 2007.² Tatsächlich stiegen die Aufwendungen für soziale Dienste und Armutsreduzierung quer durch Afrika dank der Schuldenerleichterungen um durchschnittlich von unter 7 % des BIP im Jahr 2000 auf 9 % im Jahr 2006 an.

Die wirtschaftspolitischen Konditionen des IWF unterminieren die Chancen des Schuldenerlasses

Um den Completion Point, den Abschlusszeitpunkt, des HIPC Entschuldungsprogramms zu erreichen, forderten IWF und Weltbank von Ghana, ein breites Spektrum an wirtschaftspolitischen Konditionen umzusetzen, die manchmal auch zum Schaden der ärmsten Bevölkerungsschicht waren. Ghana sollte die Inflationsrate niedrig halten, seine Devisenreserven vermehren und die Zinssätze erhöhen. Das alles sind Vorgaben, die, wie eine Studie des Wirtschaftspolitischen Forschungsinstituts der Universität Massachusetts kürzlich ergab, das wirtschaftliche Wachstumspotential Ghanas hemmten, die Chancen für breitflächige Beschäftigung verringerten und den Zugang zu Krediten für Kleinbauern begrenzten.³

Im Jahr 2003 verlangte der IWF von Ghana, als Voraussetzung für den Schuldenerlass, die Rücknahme der Entscheidung, die Zölle auf Hühnerimporte von ausländischen Produzenten zu erhöhen.⁴ Die Zollerhöhung war eine Reaktion auf die Überflutung des lokalen Marktes durch extrem billige tiefgefrorene Hühnerfleischteile, produziert von Geflügelzüchtern aus der EU, die von ihren Regierungen großzügig subventioniert werden. Die Anteile der ghanaischen Bauern auf den lokalen Hühnermärkten sanken in der Folge dramatisch von 95% im Jahr 1992 auf gerade noch 10 % ein Jahrzehnt später. Die Zollerhöhungen waren ein Versuch der ghanaischen Regierung die Lebensgrundlage der lokalen Geflügelbauern zu schützen.

Ghana musste außerdem eine Vorgabe umsetzen, die die Preise für Elektrizität und Wasser für die Konsumenten erhöhte. Der IWF forderte von Ghana „volle Kostendeckung“ bei Elektrizität und Wasserversorgung sicherzustellen. Als Teil dieser Bemühungen sollte die Ghana Water Company Lt. Prepaid-Messgeräte installieren und Verbraucher, die nicht zahlen konnten, vom Versorgungsnetz ab-

* Jubilee USA Network: Debt Relief: Impacts and Challenges in Ghana, März 2008; dt. Übersetzung: Corina Schulz, erlassjahr.de

trennen.⁵ Dies hatte zur Folge, dass die ghanaischen Frauen, die traditionell für die Wasserversorgung des Haushalts zuständig sind, gezwungen wurden, sich zwischen sauberem Wasser und Bildung für ihre Kinder zu entscheiden. Viele verwendeten daraufhin unsichere, seichte, handgegrabene Brunnen als Trinkwasserquellen und brachten dadurch ihre eigene Gesundheit und die ihrer Familie in Gefahr.⁶

Obwohl die typischen an die HIPC gebundenen Konditionen des IWF sich etwas gewandelt haben seit Ghana den HIPC Prozess 2004 vollständig durchlaufen hat, werden viele der Konditionen, die Ghana abverlangt wurden, verarmten Ländern weiterhin entweder im Rahmen der HIPC Initiative oder anderer Weltbank/IWF Kreditvereinbarungen auferlegt. So fand zum Beispiel eine Studie, die 2006 von der Jubilee Debt Campaign UK durchgeführt wurde, heraus, dass von den 29 Ländern, die zu diesem Zeitpunkt den HIPC Prozess gerade durchliefen, 19 ihre Energieversorgungsbetriebe oder andere staatlich geführte Unternehmen privatisieren sollten, um eine Schuldenstreichung zu erlangen.⁷

Zurück in die Schuldenfalle? Die Gefahr der erneuten Kreditaufnahme

Nach Angaben des IWF ist Ghanas Risiko, erneut in eine Überschuldungssituation zu geraten, heute „moderat, wenn es sich auch nahe an der low risk Kategorie befindet“⁸. Dank der Schuldenerleichterungen im Rahmen der HIPC und MDRI fielen Ghanas Auslandsschulden von ca. 120 % des Brutto-Inlands-Produktes im Jahr 2000 auf gerade noch 22 % 2006.⁹ Dennoch stellt die Weltbank fest, dass „neue Fälle von nicht-konzessionärer Kreditaufnahme von Ghana bestätigt wurden, einschließlich einer Eurobond Anleihe über 750 Mio. \$.“¹⁰ Dieses Bondangebot und andere vorgeschlagene neue Kredite führten beim Centre for Budget Advocacy des Integrated Social Development Centre Ende November 2007 zu der Warnung, dass das Land kritische Budgetdefizite einginge und dies wahrscheinlich zu fiskalischer Disziplinlosigkeit und zu steigender öffentlicher Verschuldung führe.¹¹

Mit einer erneuten Kreditaufnahme drohen Ghana und Länder quer über den afrikanischen Kontinent zurück in erdrückende Verschuldungsraten zu fallen. Ein wichtiger Grund für den Ansturm auf neue Kredite ist die unzureichende Verfügbarkeit von Darlehen und konzessionären Finanzierungen, um die Länder bei der Erreichung der Millennium Entwicklungsziel (MDGs) zu unterstützen; ohne solche Ressourcen sind die Länder gezwungen, Kredite zu höheren Kosten aufzunehmen. Die Reaktion des Debt Sustainability Framework (DSF), der IWF und die Weltbank auf dieses Problem ist äußerst mangelhaft. Die Definition von Überschuldungssituationen (debt distress) des DSF beschränkt sich allein auf die Unfähigkeit der Länder, Kredite zurückzuzahlen, statt deren Möglichkeit, die MDGs zu erreichen, mit zu berücksichtigen. Sie bestraft Länder mit untragbarer Schuldenlast, indem sie ihren Zugang zu IDA Zuschüssen beschränkt, was es noch wahrscheinlicher macht, dass diese Kreditnehmer sich teureren Kreditgebern zuwenden. Das DSF schafft es auch nicht, unverantwortliches Verhalten von Kreditgebern anzusprechen und sieht keine Möglichkeit vor, um China oder andere Kreditgeber zu sanktionieren, die derzeit teure und unverantwortliche Kredite an afrikanische Länder vergeben.

Ghana in Afrika: die Notwendigkeit eines erweiterten Schuldenerlasses

Ghana ist eines der 19 afrikanischen Ländern, die eine „komplette Schuldenstreichung“ erreicht haben. 17 weitere afrikanische Länder kommen für die HIPC Initiative nach den Regeln der MDRI in Frage, stecken aber irgendwo im Prozess fest, entweder weil sie selbst in Konflikte involviert sind oder weil sie mit der Erfüllung der oben beschriebenen Konditionen zu kämpfen haben. Andere afrikanische Länder wurden bislang von einem Schuldenerlass vollständig ausgeschlossen. Kenia, Lesotho und die Kapverden sind drei verarmte afrikanische Länder, die sich nicht für die HIPC oder die MDRI Initiative qualifizieren konnten, weil sie das Auswahlkriterium einer Schulden-Export-Quote von 150 % nicht erreichen, obwohl sie alle drei ärmer und höher verschuldet sind als einige der für die HIPC Initiative ausgewählten Länder.¹² Die Notwendigkeit eines Schuldenerlasses ist jedoch real. Lesotho zum Beispiel gibt 7% seines Budgets für Schuldendienstzahlungen aus und nur 7,2% für Bildung. 50% der Bevölkerung Lesothos leben unterhalb der Armutsgrenze und 23% aus der Altersgruppe der 14 bis 49-jährigen sind mit HIV/AIDS infiziert. Deshalb benötigt Lesotho die durch Schuldenstreichung frei werdende Gelder dringend, um die MDGs zu verwirklichen.¹³

Fazit und Empfehlungen

Ghana hat enorm vom Schuldenerlass profitiert. Doch Ghanas Erfahrungen mit dem Schuldenerlass beleuchten auch einige zentralen Probleme im Zusammenhang mit Schuldenerlassen:

- die Notwendigkeit die nachteiligen wirtschaftspolitischen Konditionalitäten, die den Schuldenerlass begleiten, zu reformieren
- die Notwendigkeit eines reformierten und umfassenderen Ansatzes von Debt Sustainability um verantwortungsvollere Kreditvergabe und –aufnahme in der Zukunft sicher zu stellen; und
- die Notwendigkeit einer erweiterten Schuldenstreichung für zusätzliche verarmte Länder.

Auch wenn dies für Ghana speziell nicht der Fall ist, sehen sich viele andere afrikanische Länder außerdem mit der zusätzlichen Bedrohung, die von sogenannten Geierfonds ausgeht, konfrontiert. Diese kaufen die Schulden armer Länder für einen sehr geringen Preis und machen dann hohe Profite, indem sie auf volle Rückzahlung klagen.

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

¹ „HIPC Funded Projects (2002-2005). What IMPACT? An Assessment of the Impact of the First Generation (2002-2005) HIPC Funded Projects in Ghana.“ SEND Foundation, September 2007, S.11, Anhang Tabellen 2,4 und 5, S. 27-28.

² „International Development Association and International Monetary Fund Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Status of Implementation.“ IDA/IWF, 15.10.2007, S. 83.

³ Die Anforderungen, die der IWF an Ghana stellte, damit es in der HIPC bleiben konnte, sind zu finden in: IWF, 2004, „Ghana: Country Report. IMF Country Report, No. 04/210.“, Juli, und IWF, 2005, „Ghana: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding“, vom 20. Mai. Für die Analyse der Auswirkungen auf Beschäftigung, Zugang zu Krediten und Wachstum, s.h. Gerald Epstein und James Heintz, „Monetary Policy and Financial Sector Reform For Employment Creation and Poverty Reduction in Ghana,“ PERI Working Paper Nr. 113, März 2006

⁴ Staff Report for the 2003 Article IV Consultation and Requests for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility and for Additional Interim Assistance under the Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries, External sector policies, #26.

⁵ Ghana-Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding, June 15, 2004, 2004, Section F – Public Enterprise Reform, #26.

⁶ Bericht der Africa Conference on the Right to Water, Mai 2003.

⁷ Caroline Pearce. "Cut the strings! Why the UK government must take action now on the harmful conditions attached to debt cancellation." Jubilee Debt Campaign, September 2006, S. 6.

⁸ "Ghana: 2007 Article IV Consultation—Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Ghana," IWF Länder Report Nr. 07/210, Juni 2007, S. 17.

⁹ Ibid., S. 7.

¹⁰ Ibid. S. 24.

¹¹ Frederick Asiamah. "Ghana: Rising Public Debt, Cause for Concern – Isodec" Public Agenda (Accra), 3. Dezember 2007. Verfügbar unter: <http://allafrica.com/stories/200712031403.html>.

¹² Bernard Gunter. "MDG-Consistent Debt Sustainability: How to Ease the Tension between Achieving the MDGs and Maintaining Debt Sustainability," 30. Januar 2007.

¹³ Statistiken aus: "The Little Data Book on External Debt," Die Weltbank, 2007; "Summary Education Profile: LESOTHO", Die Weltbank Statistiken online; "The United Nations (UN) 2005 World Summit: Prospects for Lesotho." Economic Review, Central Bank of Lesotho, September 2005; UNDP Human Development Report 2007, online data center.