

HIPC / MDRI: Ein Auslaufmodell

Anmerkungen zum offenbar letzten „*Status of Implementation Report*“ von Weltbank und IWF



Bild: © Gerd Altmann, pixelio.de

Fachinformation No.33 – HIPC / MDRI: Ein Auslaufmodell

Erschienen: 25.01.2012

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: Jürgen Kaiser

V.i.S.d.P Sebastian Bonse Öffentlichkeitsarbeit

Tel.: +49 (0) 211 - 46 93 - 211

E-Mail: s.bonse@erlassjahr.de

Bildnachweis:

Titel: Original von Gerd Altmann, pixelio.de / Zusätzliche
Nachbearbeitung durch Sebastian Bonse

Außergewöhnlich spät veröffentlichten Weltbank und IWF 2011 den alljährlichen Umsetzungsbericht zur multilateralen Entschuldungsinitiative (HIPC/MDRI)¹. Bislang erschien der Bericht meist kurz vor der im September stattfindenden Jahrestagung von IWF und Weltbank und war dort auch Gegenstand von Diskussionen. In diesem Jahr war es erst im November so weit. Diese Fachinformation stellt die wichtigsten Kernelemente und Empfehlungen des Umsetzungsberichts heraus und wirft einen Blick in die Zukunft von HIPC und MDRI.

1. Die formale Seite des Berichts

Die Verspätung bei der Veröffentlichung des Berichts kam nicht von Ungefähr: Die Autoren kündigten an, dass nach den Vorstellungen des Stabs dies der letzte Report seiner Art sein sollte. Die Initiativen befänden sich in der planmäßigen Umsetzung; deswegen sei ein solcher Bericht künftig verzichtbar. Vielmehr solle stattdessen im Rahmen der normalen Länderberichterstattung auch die Umsetzung der Initiative dokumentiert werden. Im Jargon der Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs): "Verschlankung der Berichterstattung."²In seiner Sitzung am 1.12.2011 hat der Vorstand der Weltbank diesem Vorschlag bereits zugestimmt. Allerdings hieß es, dass das neue Berichtswesen ab dem Fiskaljahr 2013 umgesetzt werden soll. Deswegen wird es in diesem Jahr 2012 noch einen Bericht im alten Format geben.

Allerdings ist auch der aktuelle Bericht gegenüber seinen Vorgängern bereits inhaltlich ausgedünnt worden. So wird beispielsweise nicht mehr angegeben, zu welchem Prozentsatz sich private Gläubiger an dem vorgesehenen Schuldenerlass beteiligen. Es wird nur noch darauf hingewiesen, diese Beteiligung sei "stark gewachsen" – das allerdings von einem extrem niedrigen Niveau aus.

2. Inhaltliche Entwicklungen seit dem letzten Report

Der Bericht enthält, wie jedes Jahr, einigermaßen systematisch und übersichtlich die wichtigsten Entwicklungen im Bereich der beiden Initiativen HIPC und MDRI. An dieser Stelle werden nur diejenigen aufgeführt, die markante Veränderungen oder neue Entwicklungen gegenüber der bisherigen Umsetzung beschreiben.

▪ Qualifizierte Länder

32 Länder sind inzwischen unter der Initiative entschuldet worden. Vier weitere sind in der Interim Phase zwischen *Decision Point* und *Completion Point*, und vier weitere Länder stehen noch auf der Liste der zu entschuldenden Länder.

Table 1. List of Heavily Indebted Poor Countries³

(As of end-July 2011) 32 Post-Completion-Point HIPCs 1/

Afghanistan	Congo, Rep. of	Liberia	Rwanda
Benin	Ethiopia	Madagascar	São Tomé and Príncipe
Bolivia	Gambia, The	Malawi	Senegal
Burkina Faso	Ghana	Mali	Sierra Leone
Burundi	Guinea-Bissau	Mauritania	Tanzania
Cameroon	Guyana	Mozambique	Togo
Central African Republic	Haiti	Nicaragua	Uganda
Congo, Dem. Rep. of the	Honduras	Niger	Zambia
4 Interim HIPCs 2/			
Comoros	Chad	Côte d'Ivoire	Guinea
4 Pre-Decision-Point HIPCs 3/			
Eritrea	Kyrgyz Republic	Somalia	Sudan

¹ IDA/IMF: Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral debt Relief Initiative (MDRI) – Status of Implementation and Proposals for the Future of the HIPC Initiative. November 8th 2011. Alle nicht ausdrücklich anders gekennzeichneten Verweise beziehen sich auf die Punkte-Gliederung (pt.) oder die Seiten (p.) dieses Dokuments

² englisch: "streamlining".

³ pt.3

Von diesen Ländern hat allerdings Kirgisistan deutlich gemacht, dass man keine Entlastung unter HIPC anstrebe; anschließend äußerte die Regierung dann Interesse an der MDRI, was so losgelöst keinen Sinn ergibt, da die MDRI dazu dient verbliebene Forderungen von IWF und IDA zu streichen, nachdem zuvor alle multilateralen Gläubiger einen proportionalen Schuldenerlass zur Erreichung des Tragfähigkeitsziels von 150% Gesamtverschuldung im Verhältnis zu den jährlichen Exporteinnahmen geleistet haben. Findet der HIPC-Erlass nun gar nicht statt, würden IWF und IDA einseitig auf sehr große Beträge verzichten, ohne dass andere Gläubiger vergleichbare Beiträge zur Entlastung geleistet hätten. Das entspricht weder den Regularien der Organisationen noch den Prinzipien eines fairen Schuldenmanagements.

Drei weitere Länder, welche zwischenzeitlich auf der HIPC-Liste standen, haben es umfassend abgelehnt unter HIPC entschuldet zu werden, nämlich Bhutan, Laos und Nepal. Andere Länder, die in der Vergangenheit HIPCs waren, aber dann entweder selbst ihren Verzicht erklärten oder von der Weltbank von der Liste entfernt wurden, werden gar nicht mehr erwähnt, nämlich Sri Lanka, der Jemen und Nigeria.

▪ **Entschuldung für Armutsbekämpfung**

Sehr gerne stellen Bank und Fonds den durch HIPC gesunkenen Schuldendienstzahlungen steigende Ausgaben für Armutsbekämpfung gegenüber. In diesem Jahr zeigen sie mit einer eindrucksvollen Graphik⁴ dass die Ausgaben für Armutsbekämpfungsmaßnahmen sogar überproportional gestiegen sind, müssen gleichzeitig allerdings einräumen, dass die Erfüllung der Millenniums-Entwicklungsziele nicht so rasant zugenommen hat, wie die Ausgaben dafür. Das ist nicht weiter verwunderlich, da die Angaben zu den Ausgaben für Armutsbekämpfung schlicht Sektorausgaben wiedergeben, während der MDG-Fortschritt Ergebnisse widerspiegelt. Und da nach der Logik der Weltbank-Statistik z.B. auch der neue Mercedes des Gesundheitsministers eine armutsmindernde Ausgabe ist, können Aufwand und Ergebnis erheblich auseinander klaffen.

▪ **Gläubigerbeteiligung**

Während die großen Finanzinstitutionen Weltbank und IWF ebenso wie die Mitgliedsländer des Pariser Clubs (PC) sich naturgemäß an der von ihnen selbst betriebenen Initiative in vollem Umfang beteiligen, sieht die Beteiligung kleiner multilateraler Institutionen, von Regierungen außerhalb des Clubs und von Privatgläubigern weniger erfreulich aus.

Nicht PC-Regierungen leisten insgesamt bis zu⁵ 43% der von ihnen verlangten Erlasse, nachdem Algerien 2011 auf größere Forderungen an Mauretanien und Mosambik verzichtet hat.

Über die Beteiligung des Privatsektors, die im letzten Jahr im einstelligen Bereich gelegen hatte, werden vorsichtshalber gar keine Aussagen gemacht. Es wird allerdings mitgeteilt, dass die *Debt Reduction Facility (DRF)* der Weltbank, welche Schuldentrückkäufe finanziert, und damit in den letzten Jahren, die Beteiligung des Privatsektors durch ein umfassendes Programm in Mosambik, Nicaragua und Liberia immerhin mehr als verdoppelt hatte, Anfang 2012 auslaufen wird. Diese Schuldentrückkäufe, die zwar hohe Abschläge für die Privatgläubiger mit sich brachten, aber immerhin auch Bargeld auf den Tisch, stellten für manche Privatgläubiger eine attraktive Alternative zum Rechtsweg dar.

Auf der Grundlage ihrer eigenen nicht besonders transparenten Erhebungen stellt die Weltbank nun fest, dass die Zahl anhängiger Klagen gegen HIPC-Staaten mit 17 seit dem letzten Jahr gleich geblieben ist.⁶ Dies könnte sich mit dem Wegfall der DRF-Option im nächsten Jahr ändern. Zu recht weist der Bericht auf die hohen Klagepotenziale in den zu erlassenden Privatforderungen gegen die DR Kongo (897 Mio US-\$) und den Sudan (5 Mrd. US-\$) hin.

⁴ pt.5

⁵ auch den Weltbank-Statistikern liegen nicht immer zeitnah alle Daten zur Umsetzung der Initiative vor; angegeben werden hier 39-43%

⁶ pt. 17

▪ **Überschuldungsrisiken**

Praktisch unverändert zum letzten Jahr ist die Liste der Länder mit hohem Überschuldungsrisiko. Lediglich die beiden Länder, die 2011 den *Completion Point* passiert haben, sind von "in debt distress" auf ein "niedriges Risiko" herabgesetzt worden. Unverändert ist die besorgniserregendste Kategorie in der unten stehenden Tabelle, nämlich diejenigen Länder, die nach ihrer umfassenden Entschuldung unter HIPC schon wieder ein hohes Risiko aufweisen.⁷ "Hohes Risiko" heißt, dass auch unter den von IWF/WB angenommenen Basis-Szenarien (und nicht nur unter besondere Stresstests) die von den beiden Institutionen zugrunde gelegten Tragfähigkeitsgrenzen anhaltend überschritten werden - ohne aber, dass das Land aktuell mit seinen Zahlungen in Rückstand geriete; letzteres würde das Land in die Kategorie "in debt distress" verschieben.

Table 4. LICs at High Risk of Debt Distress, or in Debt Distress, September 2011

In debt distress	At high risk of debt distress ^{1/}
HIPC	HIPC
<i>Pre-decision point</i>	<i>Post-completion point</i>
Eritrea	Afghanistan
Somalia	Burkina Faso
Sudan	Burundi
<i>Post-decision point</i>	Congo, Democratic Republic of
Comoros	Gambia, The
Côte d'Ivoire	Haiti
Guinea	São Tomé and Príncipe
Non-HIPC	Non-HIPC
Myanmar	Djibouti
Zimbabwe	Grenada
	Kiribati
	Lao P.D.R.
	Maldives
	Tajikistan
	Tonga
	Yemen, Republic of

Angesichts der Überschreitung der von den Institutionen selbst zugrunde gelegten Grenzwerte überrascht die Schlussfolgerung des Berichts, dass es wegen der Stabilität bei der Verteilung der Länder auf die Risikokategorien keinen Bedarf an weiteren Entschuldungsinitiativen gebe.⁸

▪ **Grenzwerte-Inkohärenz**

Dass einige Länder bis auf die HIPC-Grenzwerte entschuldet werden, danach aber umgehend wieder ein hohes Risiko aufweisen liegt auch an der Inkohärenz der Grenzwerte bei der HIPC-Entschuldung und der anschließenden Schuldentragfähigkeitsanalyse:⁹ In denjeni-

⁷ p. 23

⁸ pt. 28

⁹ Dieser Punkt wird kurz in Fußnote 27 auf S. 22 des Berichts diskutiert.

gen Ländern, die eine schwache Wirtschaftspolitik und Regierungsführung aufweisen gelten 100% Barwert der Gesamtverschuldung im Verhältnis zu den jährlichen Exporteinnahmen bereits als kritische Grenze – während der Zielwert der HIPC-Initiative 150% beträgt. Allerdings schließt sich an die Entschuldung unter HIPC – welche die G8 schon 2005 als unzureichend anerkannten – die nahezu vollständige Streichung aller verbliebenen Schulden bei IDA; IWF und Afrikanischem Entwicklungsfonds unter der MDRI an. In den meisten – aber eben nicht allen – Fällen reicht diese zusätzliche Entlastung aus, um den Schuldenstand unter 100% zu drücken.

▪ **Umgang mit den Überweisungen von Migrant/innen**

Der Bericht problematisiert am Beispiel Nepal den Umgang der Initiative mit den Einnahmen durch die Rücküberweisungen von Migrant/innen (englisch: *Remittances*). In Nepal¹⁰ sind diese Devisenzuflüsse so hoch, dass sie das Land von der Qualifikation für einen HIPC-Schuldenerlass ausschließen würde, für den es sich bei Nicht-Berücksichtigung qualifizieren würde.

Losgelöst von der grundsätzlichen Frage, ob solche volatilen und dem Zugriff des Staates weit gehend entzogenen Zuflüsse tatsächlich den Erlass von öffentlichen Schulden überflüssig machen können, wenn ein Land sich ansonsten dafür qualifiziert, plädieren die Stäbe von IWF und Weltbank aus pragmatischen Gründen dafür, zu diesem späten Zeitpunkt der Initiative die Kriterien nicht zu verändern. Sollte Nepal die Initiative also doch noch in Anspruch nehmen wollen, würde es von diesem Pragmatismus der Washingtoner Institutionen profitieren.

▪ **Kritische Fälle**

Die Vorhersagen des Berichts für den Schuldendienst prognostizieren für einige bereits entlastete Ländern bis 2015 rasant ansteigende Schuldendienstzahlungen, – wenn auch von einem niedrigen Niveau.. Nicht nur absolut, sondern auch relativ zur Wirtschaftsleistung wird sich demnach der Schuldendienst einiger Länder in den nächsten vier Jahren vervielfachen. Auffällig betroffen sind davon die Hochrisiko-Länder Burundi und Haiti, aber auch Ruanda und das soeben frisch entschuldete Guinea-Bissau¹¹.

Besonders spektakulär ist der Fall Burundi, wo der prognostizierte Schuldendienst von 1,5% der jährlichen Exporteinnahmen im Jahr 2010 auf 14,4% im Jahr 2014 ansteigen wird. Burundi wird ein hohes Überschuldungsrisiko bescheinigt. Gleichzeitig unterstützen die Stäbe von Bank und Fonds aus schwer nachvollziehbaren Gründen die Aufnahme eines nicht ausreichend konzessionären Kredits in Höhe von 80 Mio US-\$ für den Bau des Kabu16-Staudamms in Indien.¹²

3. Was wird aus / kommt nach HIPC?

▪ **Umsetzung der laufenden Initiative**

Von den vier Interim-Ländern zwischen *Decision* und *Completion Point* hoffen die IFIs, dass die Komoren, die Elfenbeinküste und Guinea in diesem Jahr den Entschuldungsprozess abschließen können. Für den Tschad scheint wegen Daten-Unsicherheiten und kritischen Fragen an die Regierungsführung ein solcher Erfolg wenig wahrscheinlich.

Von den vier Ländern, die noch vor dem *Decision Point* stehen, ist Kirgisistan aus dem Rennen, weil die Regierung ihr Desinteresse an der Initiative erklärt hat.

Somalia weist keine funktionierende Regierung auf, mit der irgendjemand über die Schulden des Landes verhandeln könnte. Geld bekommt allerdings auch niemand von dort – zumindest nicht legal.

¹⁰ pt. 39 und 40

¹¹ Appendix Table 3

¹² Siehe: "Der IWF nimmt den Fuß von der Schuldenbremse" http://www.erlassjahr.de/news_2/burundi-der-iwf-nimmt-den-fuss-von-der-schuldenbremse-neu.html. Eine Entscheidung über die von Burundi angestrebte Aunahmegenehmigung für die Kreditaufnahme wird im Vorstand des IWF noch im Januar erwartet.

In Eritrea bestehen erhebliche Meinungsverschiedenheiten zwischen der Regierung und den IFIs über die Wirtschaftspolitik des Landes, so dass ein Fortschritt ebenfalls unwahrscheinlich ist.

Der spannendste Fall ist der Sudan: In einer vorläufigen Vereinbarung haben sich die Regierung in Khartoum und die 2011 abgespaltene Republik Süd-Sudan darauf geeinigt, dass der Norden alle Schulden des ehemaligen Zentralstaates übernimmt – vorausgesetzt die Gläubiger gewähren innerhalb von zwei Jahren Zugang zur HIPC-Entschuldung. Sollte dies nicht erreicht werden, soll eine nicht näher vereinbarte und deshalb sicherlich konfliktträchtige Aufteilung der Schulden auf Nord und Süd vorgenommen werden.¹³

▪ Reformierte Zugangsregeln? Und wen sie betreffen könnten

Die HIPC-Initiative ist stets als einmalige Operation zur Entlastung aktuell überschuldeter Länder verstanden worden. Ende 2006 trat nach mehrmaliger Verschiebung die so genannte *Sunset Clause* in Kraft, die Neu-Qualifizierungen für die Initiative über den Kreis der bereits qualifizierten Länder hinaus ausschloss.

Lediglich diejenigen Länder, die sich seinerzeit auf der Grundlage ihrer Schulden- und Einkommensindikatoren von Ende 2004 qualifiziert hatten wurden noch "eingehegt" und sollten die Möglichkeit der Entlastung für den Fall behalten, dass sie irgendwann die institutionellen Kriterien der Initiative erfüllten. Einer Reihe von Staaten ist das seither auch gelungen.

Einziger kritischer Fall im Rahmen der aktuellen Qualifizierungskriterien wäre Nepal, das zwar bislang keine Entlastung anstrebte, sich aber gleichwohl qualifizierte und deswegen im Prinzip seine Meinung jederzeit ändern könnte.

Diese Sachlage bringt nach Ansicht der Stäbe von IWF/WB für das Himalaya-Land, aber auch für die anderen noch nicht in die Initiative eingetretenen vier Länder ein *Moral Hazard*¹⁴ Problem mit sich: Die Staaten hätten einen Anreiz sich aktuell hoch zu verschulden, um dann unter der Initiative eine umso weiter gehende Streichung ihrer Altforderungen zu bewirken, da unter HIPC prinzipiell genug Schulden gestrichen werden müssen, um das betreffende Land auf einen Schuldenstand von maximal 150% der jährlichen Exporteinnahmen zu entlasten.

Aus diesem Grund haben die Stäbe der beiden Institutionen ihren Exekutivdirektoren vorgeschlagen, alternativ zur Beibehaltung der Kriterien von 2004/6 neue Qualifizierungskriterien zu entwickeln, auf deren Grundlage Niedrigeinkommensländer, die sich auch nach ihrem pro-Kopf-Einkommen für die günstigsten Kreditvergaben von Bank und Fonds qualifizieren könnten, der Zugang ermöglicht wird.

Die Möglichkeit der Neu-Qualifizierung von Schuldnern, die bislang noch überhaupt nicht auf der HIPC-Liste stehen, wäre de facto eine Lex Zimbabwe. Das südafrikanische Land hatte sich wegen eines zu hohen pro-Kopf-Einkommens und fehlender Kreditbeziehungen zum IWF vor 2006 nicht für HIPC qualifiziert. Würde auf der Grundlage von Verschuldungs- und Einkommensindikatoren zum Ende 2010 eine Neu-Bewertung vorgenommen, sieht es aktuell so aus, als könnte das Land sich qualifizieren. Da grundsätzlich weltweit Einigung darüber besteht, dass Zimbabwe eine spürbare Schuldenentlastung braucht, wäre dies ein eleganter Weg, das schwierige Schuldenland doch noch auf den ausgetretenen Pfaden der Internationalen Finanzinstitutionen zu entlasten, statt sich Gedanken über ein fairere und rechtsstaatliches Verfahren in diesem konkreten Fall machen zu müssen.

Anfang Dezember haben in nicht-öffentlicher Beratung die Vorstände der beiden Institutionen allen Vorschlägen der Stäbe zugestimmt. Das heißt:

- Es wird ab 2013 keine jährlichen Umsetzungsberichte zur Initiative mehr geben. Die deutschen Exekutivdirektoren hatten zusammen mit anderen darauf gedrängt, dass auch in Zukunft eine systematisierende Berichterstattung über die Schuldensituation von Niedrigeinkommensländern veröffentlicht werden soll. Andernfalls müssten die Regierungen,

¹³ Ausführlicher siehe: "Süd-Sudan: Ein neuer Staat ohne alte Schulden?" erlassjahr.de-Fachinfo Nr. 31; http://www.erlassjahr.de/cms/upload/fachinfo/erlassjahr_fachinfo_31_20110708.pdf

¹⁴ also einen Fehlanreiz, der wirtschaftlich unsinniges Verhalten belohnen würde.

ebenso wie wir bei erlassjahr.de, jede Länderinformation mühsam aus den kontinuierlich erscheinenden – und nicht immer miteinander kohärenten – einzelnen Schuldentragfähigkeitanalysen herausfischen. Weder für die Zivilgesellschaft noch für die zuständigen Beamten in den Ministerien eine schöne Vorstellung. Und schließlich werden die Stäbe der IFIs für solche Dienstleistungen von den Steuerzahlern fürstlich entlohnt.

- Die Direktoren stimmten der Möglichkeit einer Neu-Betrachtung bislang nicht qualifizierter Länder auf der Grundlage von Verschuldungsindikatoren am Ende des Jahres 2010 zu.
- Rücküberweisungen von Migrant/innen sollen auch künftig außerhalb der Berechnung für einen Schuldenerlass bleiben.

Jürgen Kaiser, erlassjahr.de, 24.1.2012