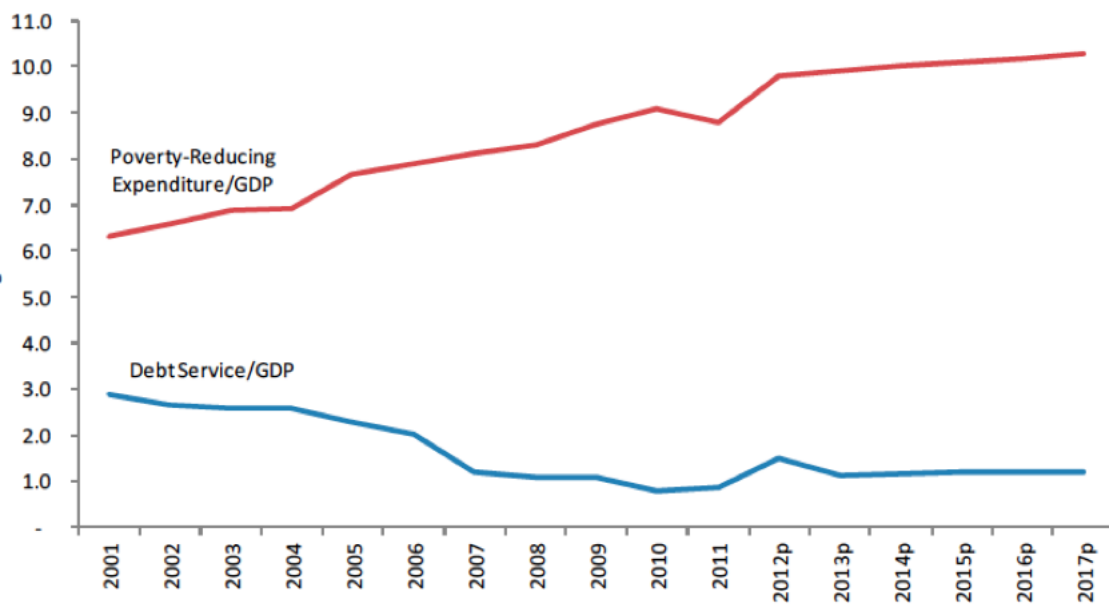


Schöne neue HIPC-Welt:

Der (vorläufig) letzte Bericht zur Multilateralen Entschuldungsinitiative



erlassjahr.de

Entwicklung braucht Entschuldung

Hintergrund – Schöne neue HIPC-Welt:
Der (vorläufig) letzte Bericht zur Multilateralen Entschuldungsinitiative

Erschienen: 12.09.2013

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: Jürgen Kaiser
Email: j.kaiser@erlassjahr.de

Schöne neue HIPC-Welt: Der (vorläufig) letzte Bericht zur Multilateralen Entschuldungsinitiative

Seit die *Heavily Indebted Poor Countries' Initiative* (HIPC) 1996 aus der Taufe gehoben worden war, gab es fast jährlich einen Implementierungsbericht, in dem die Fortschritte der HIPC-Initiative sowie der ergänzenden *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) beschrieben wurden. Zu Beginn wurde sogar halbjährlich berichtet, später auf einen jährlich zur Jahrestagung von IWF und Weltbank erscheinenden Bericht ausgedünnt, und bei der Tagung 2011 wurde beschlossen, die Berichtsreihe nicht fortzusetzen. Seither erscheinen, mit deutlich weniger Aufhebens durch die Öffentlichkeitsabteilungen der *Bretton Woods Institutionen*, unregelmäßig statistische *Updates*. Das letzte am 2. April 2013¹. Dieses Dokument wird hier kurz kommentiert.

1. Wer sind die HIPCs und wo steht der Prozess in den verschiedenen Ländern?

Es gibt im Moment 39 Länder im HIPC-Programm, von denen 35 die Initiative bereits durchlaufen, d.h. einen umfassenden Schuldenerlass erhalten haben. Ein Land befindet sich in der sogenannten Interim-Phase zwischen der grundsätzlichen Entscheidung über seinen Schuldenerlass (*Decision Point*) und seiner endgültigen Berechnung und Durchführung (*Completion Point*). Drei haben sich zwar durch eine vorläufige Analyse für die Initiative qualifiziert, es gibt aber noch keine Entscheidung über den Schuldenerlass (*Pre Decision Point*). Ein Blick auf die Länder zeigt sofort, dass Letzteres wesentlich mit den schwachen bzw. fragwürdigen

Table 1. List of Heavily Indebted Poor Countries (As of end-December 2012)				
35 Post-Completion-Point HIPCs ^{1/}				
Afghanistan	Comoros	Guinea	Malawi	São Tomé and Príncipe
Benin	Congo, Dem. Rep. of the	Guinea-Bissau	Mali	Senegal
Bolivia	Congo, Rep. of	Guyana	Mauritania	Sierra Leone
Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Haïti	Mozambique	Tanzania
Burundi	Ethiopia	Honduras	Nicaragua	Togo
Cameroon	Gambia, The	Liberia	Niger	Uganda
Central African Republic	Ghana	Madagascar	Rwanda	Zambia
1 Interim HIPCs ^{2/}				
Chad				
3 Pre-Decision-Point HIPCs ^{3/}				
Eritrea	Somalia	Sudan		
<p>^{1/} Countries that have qualified for irrevocable debt relief under the HIPC Initiative.</p> <p>^{2/} Countries that have reached decision point under the HIPC Initiative, but have not yet reached completion point.</p> <p>^{3/} Countries that are eligible or potentially eligible and may wish to avail themselves of the HIPC Initiative or MDRI.</p>				

staatlichen Strukturen in den betroffenen Ländern zu tun hat.

Der **Tschad** als einziges Land in der Interim-Phase wird dort sicher noch eine ganze Weile bleiben. Die Weltbank war in der Frühphase des HIPC-Prozesses für ihr Engagement beim Bau der umstrittenen Tschad-Kamerun-Pipeline scharf kritisiert worden. Zivilgesellschaftliche Organisationen hatten befürchtet, dass das Mega-Projekt zu massiver Korruption in beiden

¹ IDA, IMF: Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Statistical Update; approved March 25th 2013; published April 2nd. 2013. Im Folgenden „IDA/IMF 2013“

betroffenen Ländern sowie zu Menschenrechtsverletzungen führen würde. Genauso kam es dann auch. Die Bank musste die negativen Auswirkungen des Projekts einräumen und stoppte im Gegenzug für ihre Blamage die Umsetzung der HIPC-Entschuldung. Das wiederum ist der hoch-korrupten Regierung des Tschad ziemlich egal: Gestützt auf die aktuellen und die zu erwartenden Einnahmen aus dem Ölverkauf vereinbart die Regierung gerade eine zwei Milliarden US-\$ schwere Handelskreditlinie mit der chinesischen ExIm-Bank, die sämtliche Bemühungen um dauerhafte Schuldentragfähigkeit zu unterlaufen droht, denn sie bedeutet mehr als eine Verdoppelung der Auslandsschulden des Landes.

Einige weitere Länder waren zu irgendeinem Zeitpunkt des HIPC-Prozesses mal für einen Schuldenerlass vorgesehen, haben diesen dann aber aus eigenem Entschluss oder weil sie von Bank und Fonds wieder von der Liste entfernt wurden nicht erhalten. Eigenständig zurückgezogen haben sich **Kirgisistan, Bhutan, Laos** und **Nepal**, die allesamt einen Reputationsverlust durch die Teilnahme an der Initiative fürchteten. **Myanmar** erzielte nach seiner Demokratisierung außerhalb des HIPC-Programms sehr schnell ein Übereinkommen mit seinen Gläubigern im Pariser Club über eine Halbierung seiner Auslandsschulden. Die Altgläubiger, darunter prominent Japan, aber auch Deutschland, waren so scharf darauf, in dem lange verschlossenen, ressourcenreichen Land wieder investieren und dorthin exportieren zu können, dass sie ihre Altforderungen schneller reduzierten, als das schwerfällige HIPC-Programm das je hätte schaffen können. **Nigeria** war bereits 2001, ebenfalls nach seiner Demokratisierung, von den Gläubigern von der HIPC-Liste entfernt worden. Ein HIPC-Erlass wäre den Gläubigern schlicht zu teuer gewesen. Allerdings gab es auch dort wenig später eine Reduzierung der bilateralen Schulden durch den Pariser Club.

Ein ganz besonderer Sonderfall ist schließlich **Simbabwe**. Das von der Mugabe-Regierung heruntergewirtschaftete Land stand bislang noch nie auf einer HIPC-Liste und scherte sich auch nicht sonderlich um seine Zahlungsrückstände gegenüber ausländischen Regierungen oder den Washingtoner Finanzinstitutionen². Allerdings entstand auch hier nach der Schaffung der Mehrparteienregierung 2008 der Wunsch nach einer Regelung der Altschulden, um erneut Möglichkeiten für ein Engagement ausländischer Investoren zu schaffen. Also wurde mit einem kleinen Verfahrenstrick die eigentlich längst geschlossene HIPC-Initiative noch einmal geöffnet. Allerdings gelang es vor den Wahlen nicht, tatsächlich zu einer Übereinkunft zu kommen. Die nach den Wahlen etablierte ZANU-PF-Alleinregierung scheint allerdings eher an bilateralen Vereinbarungen mit einzelnen Geldgebern wie China interessiert als an einer umfassenden Regelung ihrer Altforderungen.

2. Was erfahren wir (noch) über die Unzulänglichkeiten der Initiative?

HIPC/MDRI hat zu einer deutlichen Reduzierung der Schulden einiger der ärmsten Länder geführt. Das hat die Urheber der Initiative gelegentlich dazu verleitet, sie in der Öffentlichkeit als eine Art „endgültige Lösung der Schuldenkrise der Dritten Welt“ darzustellen. Die seinerzeitigen jährlichen Berichte waren da sehr nützlich, um zu zeigen, dass von einer Lösung – womöglich gar einer „endgültigen“ – keinesfalls die Rede sein konnte. Die zeitliche und inhaltliche Ausdünnung der Berichterstattung hat dann dazu geführt, dass einige der Schwächen der Initiative zumindest nicht mehr in einem handlichen und übersichtlichen Format erkennbar waren. Zwei wichtige Defizite zeigt der aktuelle Bericht gleichwohl:

- **Nicht alle machen mit**

Eine ausreichende Schuldenstreichung lässt sich nur erreichen, wenn alle Gläubiger wie vorgesehen so viele Schulden erlassen, wie Bank und Fonds zur Erreichung der Tragfähigkeit ausgerechnet haben. Davon konnte zu keiner Zeit die Rede sein. Gestaltet wird die Initiative von den Washingtoner Institutionen; sie baut auf Schuldenerlasse, die der Pariser Club der OECD-Gläubigerländer zusagt, und dieser verpflichtet die Schuldnerländer, gleichwertige Schuldenerlasse, wie sie der Club gewährt (unter HIPC in der Regel 90%), auch von ande-

² Gegenüber Letzteren allein mehr als 1 Mrd. US-\$.

ren Gläubigerregierungen, die nicht Mitglieder im Club sind, sowie von privaten Gläubigern einzuholen. Wie die Schuldnerregierung das anstellen soll – also etwa die Regierung von Taiwan oder die Commerzbank dazu zu zwingen, einen Schuldenerlass zu gewähren, zumal beide nicht einmal um ihre Meinung gefragt wurden – verrät der Club seinen Kunden nicht. Entsprechend niedrig ist die Beteiligungsquote dann auch. Zahlen über die Beteiligung privater Gläubiger werden vorsichtshalber gar nicht mehr veröffentlicht. Die letzten Zahlen für 2010 zeigte eine Beteiligungsquote von 20%.³ Für die öffentlichen Gläubiger, die nicht Mitglieder im Pariser Club sind, liegt sie seit einigen Jahren relativ unverändert bei knapp 50%. Von 55 Staaten mit Forderungen an HIPC-Länder haben 17 fast den vollständigen vorgesehen Erlass bereits geleistet. 12 Gläubiger gewährten zwischen 40% und 80% davon und 10 Gläubiger weniger als 40%. 16 Staaten gewährten ihren Schuldnern noch überhaupt keinen Erlass.⁴

- **Wie nachhaltig ist der HIPC-Schuldenerlass?**

Teil des Kerngeschäfts des IWF ist die Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung seiner Mitgliedsländer und auch von deren Auslandsverschuldung. In der Vergangenheit zeigte der Fonds eine verlässliche Tendenz zum Überoptimismus um die jeweiligen unzulänglichen Schuldenerlasse des Pariser Clubs in der Vor-HIPC und der HIPC-I-Phase bis 1999 zu legitimieren. Seither bemüht man sich um realistischere Einschätzung und hat mit der Veröffentlichung von Schuldentragfähigkeitsanalysen für die meisten Mitgliedsländer auch deutlich mehr Transparenz geschaffen. Im Zuge der HIPC-Berichterstattung erhalten wir einen sehr interessanten Überblick über den aktuellen und den zu erwartenden Schuldendienst der in die Initiative einbezogenen Länder.⁵ Dabei werden die geleisteten Schuldendienstzahlungen in US-\$ sowie deren Verhältnis zu den Exporteinnahmen und zum BIP von 2001 bis 2011 (vorläufige Schätzung) sowie Prognosen für 2012 bis 2017 angegeben. Der Leser erhält dadurch einen guten Einblick, welche Länder selbst unter den Annahmen des IWF auf eine erneut kritische Situation zusteuern.

Herauszuhebende Fälle sind:

Burundis Schuldendienst steigt von 4,6 Mio. US-\$ 2011 auf 14 Mio. in 2012 und 23,4 Mio. in diesem Jahr. Danach geht es weiter aufwärts bis über die 30 Millionen-Marke. Im Verhältnis zu den Exporteinnahmen bedeutet das einen Sprung von 3,5% in 2011 auf 21,4% in 2013. Das ist deutlich über dem HIPC-Zielwert von 15%. In der **Elfenbeinküste** steigt der Schuldendienst von 2011 auf 2012 erstaunlicherweise von 167 Mio. \$ auf 256 Mio. US-\$, obwohl in diesem Jahr der *Completion Point* der HIPC-Initiative erreicht wurde. Das bedeutet, dass durch die Initiative überhaupt nur unbediente Schulden gestrichen wurden, umgekehrt die Schuldenregelung aber bedeutete, dass der verbleibende Teil nun auch in voller Höhe beglichen werden musste – und offenbar auch wurde. Die steigende Tendenz setzt sich fort. In 2017 erwarten die Gläubiger das Fünffache der Zahlungen von 2011, nämlich 892 Mio. US-\$. Erstaunlicherweise steigen die relativen Indikatoren nur auf etwa das Doppelte durch diesen Anstieg, was erkennen lässt, welche rasanten Wachstumsannahmen in dem Ex-Bürgerkriegsland der IWF zugrunde legt. Ein ähnliches Bild bietet **Äthiopien**. Der Schuldendienst steigt von 2011 bis 2017 von 242 Mio. \$ auf 1,23 Mrd. in 2017. Auch hier sorgt – wenn es denn so kommt, wie der IWF es sich vorstellt – ein rasantes Wirtschaftswachstum dafür, dass der Schuldendienst auf hohe, aber immer noch als tragbar geltenden 11,4% der Exporteinnahmen ansteigt. Noch dramatischer schließlich ist der Anstieg des jährlichen Schuldendienstes im ärmsten Land der westlichen Hemisphäre, in **Haiti**: Aus fast zu vernachlässigenden 9 Mio. US-\$ in 2011 werden bis 2015 120 Mio. US-\$. Man fragt sich, mit welchen Leistungssteigerungen die Volkswirtschaft des immer noch unter den Nachwirkungen des

³ Allerdings war dieser Wert nur durch ein großes Schuldentrückkaufprogramm aus Mitteln der Weltbank für Nicaragua und Mosambik erreicht worden. Ohne diese öffentlich finanzierten Rückkäufe hätte die Beteiligungsquote der Privaten bei 4% gelegen.

⁴ Vorbildlich übersichtlich dazu die Darstellung in IDA/IWF (2013), Tabelle 15.

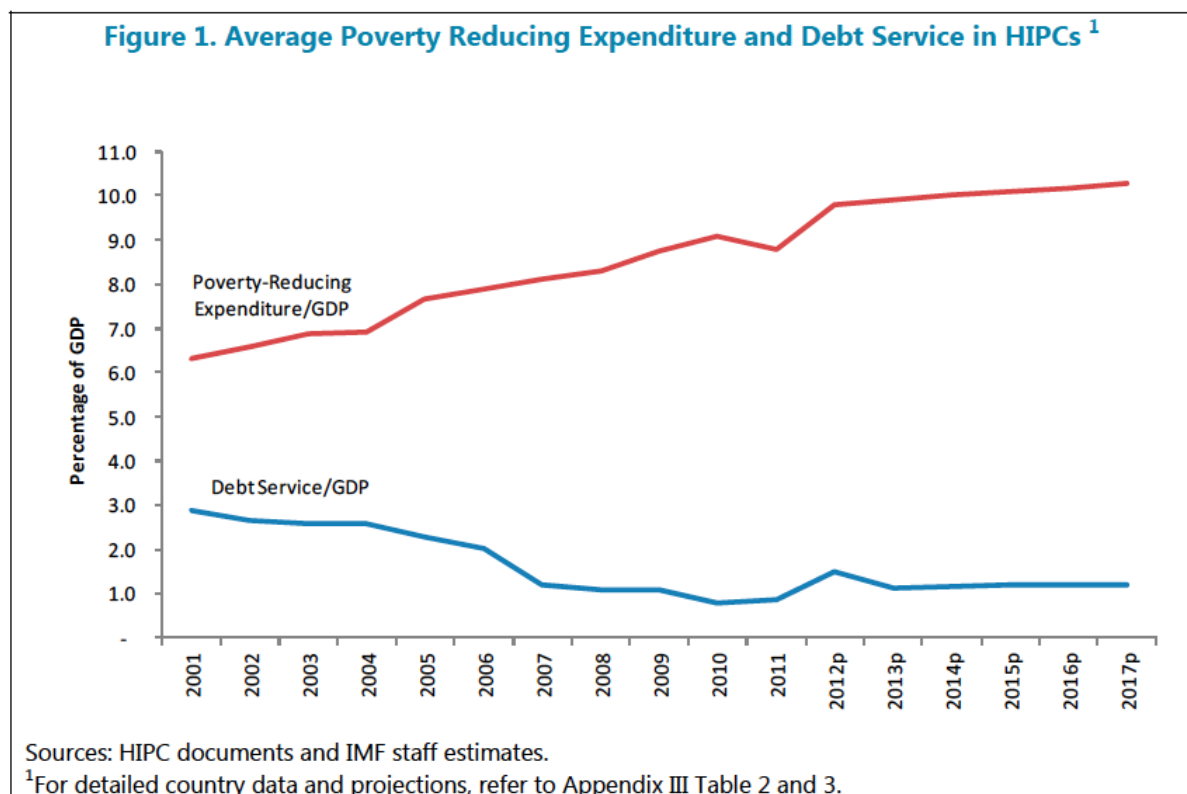
⁵ IDA/IWF (2013) Tabelle 2, S. 19-21

Erdbebens leidenden Landes solche Summen aufbringen soll – und auf welche Art von Kreditvergabe diese Zahlungsverpflichtungen zurückgehen.

Bemerkenswert sind schließlich noch die Vorhersagen für zwei prominente „HIPC-Erfolgsgeschichten“: In **Ruanda**, dem ersten *post-HIPC*, das eine Staatsanleihe international platzieren konnte, springt der jährliche Schuldendienst von einem Jahr aufs nächste von 5% der Exporteinnahmen auf 24% und wieder herunter auf 8% und dann bis 2016 wieder auf über 20%. Das weiterhin stark von ausländischen Zuschüssen abhängige Land hat sich mit der Platzierung von Staatsanleihen in eine gefährliche weitere Abhängigkeit von den internationalen Kapitalmärkten begeben. Kommt es in eine Situation, in der es zur Fälligkeit der Anleihen nur mit der Aufnahme neuer Kredite zahlungsfähig bleiben kann, ist es schon fast wieder in der gleichen Schuldenfalle, der es mit HIPC/MDRI gerade erst entkommen ist. **Tansania** schließlich galt immer als eine klassische HIPC-Erfolgsgeschichte. Eine starke externe Kreditaufnahme verfünffacht auch hier den nominalen Schuldendienst zwischen 2011 und 2016.

3. Schuldenerlass wirkt

Dass Schuldenerlass wirkt und positive Entwicklungsprozesse durchaus anstoßen kann, zeigen die Urheber der HIPC-Initiative aber auch: Regelmäßig werden die sinkenden Schuldendienstzahlungen bis 2011 den steigenden Ausgaben für Armutsminderung in den einbezogenen Ländern gegenübergestellt. Und auch, wenn man an die Definition von „armutsmindernden Ausgaben“ einige Fragen stellen kann, ist der zeitliche Trend doch eindrücklich und positiv:



Als kleinen zusätzlichen Service bietet das Dokument darüber hinaus einen Überblick über die Erreichung der Millennium Entwicklungsziele in den Ländern, die vom HIPC/MDRI-Schuldenerlass profitiert haben.⁶ Das sehr ernüchternde Bild, das die weitgehende Verfehlung der meisten Ziele durch die meisten Länder als „ungleichmäßigen Fortschritt“ bezeichnet, ist allerdings allzu euphemistisch.

⁶ IDA/IMF (2013), Tabelle 3