SCHULDENREPORT 2009

KINDER NOT HILFE

erlassjahr.de

Entwicklung braucht Entschuldung

IMPRESSUM

Schuldenreport 2009

Eine gemeinsame Publikation von
erlassjahr.de - Entwicklung braucht
Entschuldung e.V. und Kindernothilfe e.V.

Redaktion:
Jürgen Kaiser
Björn Lampe
Frank Mischo

© Copyright 2009

Layout und Satz:
Björn Lampe

Fotos:
© Kindernothilfe e.V. (S. 5), Lothar Henke / PIXELIO' (S. 6), © Julia Weimar / PIXELIO' (S. 12), © Siegfried Baier / PIXELIO' (S. 22), © dumman / PIXELIO' (S. 32)

Druck:
Knotenpunkt Offsetdruck GmbH, Buch/ Hunsrück

Bestellung und Information:
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
www.erlassjahr.de

Schutzgebühr

INHALT

Abbildungsverzeichnis 4

Vorwort 5

Die Finanzkrise in ihrer Bedeutung für verschuldete Entwicklungs- und Schwellenländer 6
Die Transmissionsriemen der Krise 7
Folgen für die ärmsten Länder: Wen wird es treffen? 8
Rückkehr der Konditionalitäten 10
Nahaufnahmen: Neue Kreditaufnahmen in entschuldeten Staaten 11

Stand der Internationalen Entschuldungsbemühungen 12
Wie funktioniert die Initiative 13
Nicht alle Gläubiger beteiligen sich 15
Pariser Club über HIPC hinaus 18
Ein Verfahren für alle 21

Deutschland als Gläubiger 24
Quantitäten - Schuldenstände zum 31.12.07 und Trends 24
Wahrnehmung und Wirklichkeit: Deutsche Entwicklungspolitik 27
Schuldenumwandlung als innovatives Finanzinstrument 30
Deutsche Privatgläubiger in den Ländern des Südens 32

Bühne frei für neue Kreditgeber: Chinas Engagement in Afrika 34
Chinas Engagement - Die Fakten 34
Das Volumen der chinesischen Entwicklungshilfe 34
Infrastrukturausgaben 36
Nähere Angaben zu Kreditvergabekonditionen 37
Chinesischer Schuldenerlass 38
Chinas Engagement - Eine Bewertung 39
China ein Free Rider? 39
Schuldentragfähigkeit 40
Demokratie und illegitime Schulden 42
Schlussfolgerungen und Ausblick 42

Glossar 44

Autoren 47

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Tabellen

Tabelle 1: Verletzlichkeit von HIPCs für externe Schocks 9
Tabelle 2: Länderkategorien 10
Tabelle 3: HIPC-Länder 13
Tabelle 4: Deutsche Forderungen an Entwicklungs- und Schwellenländer 24
Tabelle 5: Bedeutsame Veränderungen bei deutschen Handelsforderungen 2005-2007 25
Tabelle 6: Voraussichtliche Einnahmen aus Handelsforderungen und finanzielle Zusammenarbeit 26
Tabelle 7: Entwicklungshilfe von China an Afrika 34
Tabelle 8: Geschätzte Obergrenzen der chinesischen Finanzzusagen in Infrastrukturmaßnahmen in Sub-Sahara Afrika, 2002-05 35
Tabelle 9: Durchschnittliche Konditionen aller offiziellen Kredite an Länder Sub-Sahara Afrikas, 2002/06 37
Tabelle 10: Finanzielle Konditionen, die China und andere Kreditgeber Sub-Sahara Afrika und anderen Entwicklungsländern angeboten haben, 2002/06 38
Tabelle 11: Chinesisch finanzierte Infrastrukturprojekte, abgesichert durch natürliche Ressourcen, 2001-07 39
Tabelle 12: Vergleich von Schuldenerlassen mit chinesischen Kreditzusagen, 2000/07 41

Grafiken

Grafik 1: Schuldenstand nach HIPC und MDRI 14
Grafik 2: Wie die ärmsten Länder ihren Schuldenerlass selbst bezahlen 17
Grafik 3: Georgien und Kenia vor den Verhandlungen mit dem Pariser Club (2003) 19
Grafik 4: Entwicklung der ODA-Quote 29
Grafik 5: Offizielle Quote der Entwicklungshilfe an Sub-Sahara Afrika von großen Geldgebern, 2006 35
Grafik 6: Geschätzter Wert chinesischer Finanzzusagen im Bereich Infrastruktur in Sub-Sahara Afrika, 2001-07 36
Grafik 7: Chinesische Finanzzusagen im Bereich Infrastruktur in Sub-Sahara Afrika nach Quelle und Typus, 2001-07 36
Grafik 8: Bestätigte chinesische Finanzzusagen im Bereich Infrastruktur in Sub-Sahara Afrika nach Sektor, 2001-7 36
Grafik 9: Bestätigte chinesische Finanzzusagen im Bereich Infrastruktur in Sub-Sahara Afrika nach Ländern, 2001-07 37
Grafik 10: Durchschnittliches Zuschuss-Element von chinesischen Krediten an ausgewählte Länder Sub-Sahara Afrikas, 2002/06 38
Grafik 11: ODA-Quote in % des Brutto-National-Einkommens 2005 40

Kästen

Entwicklung braucht Entschuldung 15
Unter Geiern 16

VORWORT

Mit dem Schuldenreport 2009 wird zum ersten Mal gemeinsam von erlassjahr.de und der Kindernothilfe e.V. eine Übersicht über die Verschuldungssituation der Welt heraus gebracht. WEED hat bisher mit seinen acht Schuldenreporten im Zeitraum von 1994 bis 2007 schon Maßstäbe gesetzt. Angesichts von Rekordverschuldungen, Finanz- und Wirtschaftskrise und mangelhaften Lösungsansätzen ist eine neue Schuldenkrise gerade für ärmste und sich erst entwickelnde Staaten vorhersehbar. erlassjahr.de und Kindernothilfe sind WEED sehr dankbar, die Tradition des Schuldenreports weiter führen zu können, um die Diskussion über Lösungsansätze mit einem bewährten Informationsmedium bereichern zu können.
Kindernothilfe und erlassjahr.de haben eine erfolgreiche gemeinsame Geschichte. Nicht nur daß die Kindernothilfe engagiertes Gründungsmitglied der erlassjahr-Kampagne ist und ihrem Koordinator in dieser Zeit auch ein Büro zu Verfügung gestellt hat. Es gibt eine bis heute durchgehende Zusammenarbeit in der Entschuldungsarbeit von der HIPC-Initiative, über die Arbeit für ein faires und transparentes Schiedsverfahren bis hin zum Einsatz gegen illegitime Schulden.

erlassjahr gibt es seit mehr als 10 Jahren. erlassjahr.de und Kindernothilfe feiern 2009 ein weiteres Jubiläum: Vor 10 Jahren hat der G8-Gipfel (1999 noch als G7-Gipfel) in Köln statt gefunden. Die versammelten 50.000 Menschen der Entschuldungsbewegung erlebten, dass durch ihr Engagement eine neue Dimension der Entschuldung für ärmste hochverschuldete Länder möglich wurde. Dafür wurde die erlassjahr.de-Kampagne gegründet, die bis heute als erfolgreiches Bündnis weiter arbeitet. 23 Länder haben von dem damals erstrittenen Schuldenerlass profitiert. Viele andere Staaten warten noch bis heute auf eine nachhaltige Entschuldung. Und neue Geber schaffen mittlerweile neue Strukturen, so dass ein Engagement für ein faires und transparentes Schiedsverfahren und damit ein nachhaltiges System für Entschuldung und Kreditvergabe umso aktueller ist.

Die Kindernothilfe feiert 2009 mit ihrem Jubiläum 50 Jahre Einsatz für die Rechte von Kindern und Jugendlichen dieser Welt. Mehr als 25 Jahre davon sind die Partnerländer der Kindernothilfe von der Schuldenkrise betroffen. Das heißt Grundrechte besonders von Kindern und Jugendlichen werden durch das Fehlen von staatlichen Grunddiensten, wie angemessenen Schulen und einer Gesundheitsversorgung, verletzt.

Der Schuldenreport 2009 zeigt, das es trotz sehr erfolgreicher Entschuldungen auch weiterhin ein Überschuldungsproblem gibt. Eine Kreditneuaufnahme in Höhe von 9 Mrd. US-$ der kongolesischen bei der chinesischen Regierung und ein in der Menschheitsgeschichte unerreichtes Rekorddefizit von 1.200 Mrd. US-$ der US-amerikanischen Regierung allein für das laufende Haushaltsjahr, das einem Drittel des Schuldenstandes aller Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländer gleichkommt, zeigt in nur zwei Beispielen auf, wie wichtig und aktuell gerade jetzt die Arbeit für ein funktionierendes Finanz- und Entschuldungssystem ist. Dafür soll dieser Schuldenreport Denk- und Diskussionsanstöße liefern.

Dr. Jürgen Thiesbonenkamp
Vorstandsvorsitzender der Kindernothilfe e.V.

Die Finanzkrise in ihrer Bedeutung für verschuldete Entwicklungs- und Schwellenländer

von Jürgen Kaiser
Mitarbeit: Martina Peters

Die derzeitige globale Finanzkrise hat auch Auswirkungen auf die Entwicklungs- und Schwellenländer. Dabei hat sie ihre Ursachen – anders als die Überschuldungskrisen von 1982 und 1998 – nicht in den Ländern des Südens, sondern sie kommt aus dem Norden. Die USA und andere Staaten mit hoch entwickelten Immobilien- und Kapitalmärkten sind der Ausgangspunkt und die (derzeit) Hauptbetroffenen der Krise.

Die globale Finanzkrise im November 2008: Drei Trends für (potenziell) überschuldete Staaten

In den industrialisierten Ländern greift die Krise nach ihrem Ausbruch im Finanz- und Bankenbereich zum Jahresende 2008 auch massiv auf die Realwirtschaft über. Gesamtwirtschaftliche Wachstumseinbrüche in allen Industrieländern und als Reaktion darauf die Diskussion über Rettungspakete für spezifische Branchen[1] sind Ausdruck dieses Ansteckungseffekts.
Für die Staaten des Südens, die im Zuge der Finanzkrise in Schwierigkeiten geraten (könnten), sind drei Trends erkennbar, von denen allein der dritte in diesem Beitrag genauer betrachtet werden soll:

- Für eine Reihe von systemisch wichtigen Ländern werden in vergleichsweise großem Umfang Beistandsfinanzierungen auf den traditionellen Finanzierungswegen (vor allem IWF und Weltbank) bereitgestellt. Das gilt einerseits für die gefährdeten Länder in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion, und andererseits für wenige, als kritisch angesehene Länder, zunächst in Asien, später eventuell auch in Afrika und Lateinamerika.[2]

- Die Krisenreaktion des Weltfinanzgipfels am 15.11. in Washington legte sich auf zwei Grundlinien bei der Modernisierung des Weltfinanzsystems fest:
(a) An zahlreichen bedeutenden und weniger bedeutenden Punkten sollen Aufsichten und Regulierungen des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs unter deutlichem Bruch der bisher vorherrschenden Ideologie vereinbart werden.
(b) Die regulierenden Institutionen werden erweiterte Clubs der reichen Regierungen (G20, Financial Stability Forum u.a.) sein, und nicht etwa alle Staaten einschließende Gremien auf der Basis des UN-Systems. Entsprechend wird auch die Rolle der von diesen exklusiven Clubs dominierten Institutionen – in erster Linie des IWF – modernisiert und ebenfalls gestärkt.[3]

- Die ärmsten Länder, solche innerhalb der multilateralen Entschuldungsinitiativen HIPC und MDRI, und solche die davon nicht

[1] Das gilt nicht nur für die sichtbaren Bemühungen der Autoindustrien in den USA und Deutschland um günstige Staatsmittel. Weniger sichtbar versuchen zum Beispiel verschmutzungsintensive Branchen zusätzliche Belastungen aus dem Abschwung zu instrumentalisieren, um Verpflichtungen aus dem Klimaschutz zu kippen (FTD 17.11.08).

[2] (Stand 18.11.08) Länder mit Rettungspaketen sind: Ungarn, die Ukraine und Pakistan. Für Island ist allein die Beteiligung des IWF an der Finanzierung des Rettungspakets noch offen. Weißrussland, die baltischen Staaten und Südafrika werden in seriösen Medienberichten als Krisenkandidaten mit Finanzierungsbedarf aus den gleichen multilateralen Quellen genannt.

[3] Ausführlich dazu: erlassjahr.de: Weltfinanzgipfel: Neue Abseitsregeln für das große Geld, aber die Schiedsrichter bleiben die alten; http://www.erlassjahr.de/presse/pressemitteilungen/stellungnahme-weltfinanzgipfel-neue-abseitsregeln-fuer-das-grosse-geld-aber-die-schiedsrichter-bleiben-die-alten.html

profitiert haben, sind nicht Gegenstand internationaler Rettungsbemühungen.

Einige sind versichert

Im Grundsatz ist die aktuelle Krise genau die Situation, gegen die viele Entwicklungs- und Schwellenländer (aber bei weitem nicht alle, genauer gesagt 42 der 113 Entwicklungsländer[4]) in den vergangenen fünf Jahren hohen Wachstums große Währungsreserven angelegt haben. Sie haben sich damit einen kostspieligen Versicherungsschutz geschaffen, der nun aber nur begrenzt wirksam ist. Kostspielig war er, weil die Länder ihre Reserven hauptsächlich in US-amerikanischen und europäischen öffentlichen und privaten Papieren angelegt haben, die relativ geringe Renditen erbracht haben. Zudem hat diese Anlageform eine verstärkte Investition der eigenen Reserven in die heimische wirtschaftliche Entwicklung verhindert. Begrenzt wirksam ist dieser an sich robuste Versicherungsschutz nun dadurch, dass die Anlagen im Zuge der Krisen nicht im notwendigen Maße aufgelöst werden können, ohne dass die entsprechende Währung an Wert verliert.

Der Euro und einige weitere Reservewährungen sind zu Beginn der Krise deutlich eingebrochen. Bei einigen Schwellenland-Devisen, wie etwa dem ungarischen Forint oder dem koreanischen Won, haben die Verluste bereits Dimensionen erreicht, die an die Asien-Krise 1997 erinnern. In Ungarn wird – ähnlich wie in Island – bereits einem drohenden Staatsbankrott mit einem umfassenden internationalen Rettungspaket begegnet (s.u.). Paradoxerweise brechen die wichtigen Börsenindizes in den Schwellenländern, deren Volkswirtschaften gemeinhin relativ gesunde Fundamentaldaten bescheinigt werden, in der Folge der Krise stärker ein als die der Industrieländer: Seit Beginn des Jahres 2008 um 59% gegenüber 43% bei den Industrieländerbörsen.[5] In der Folge steigen die Risikoaufschläge (*Spreads*), die Schwellenländer bei der Platzierung eigener Anleihen auf den Kapitalmärkten über den Basiszinssatz für US-Schatzanleihen zahlen müssen.

Die Transmissionsriemen der Krise

Das Entwicklungskomitee von IWF und Weltbank leitet sein Abschlusskommuniqué der Jahrestagung 2008 mit einem für seine Verhältnisse deutlichen Warnruf ein, dass die ärmsten Staaten und Bevölkerungsgruppen von der Krise am härtesten betroffen sein werden.[6] Dieser Aussage liegt – wie bei der Weltbank üblich – zunächst die vordringliche Betonung der eigenen Klientele, und mithin der eigenen Wichtigkeit, zugrunde. Von daher sollte sie nicht von dem grundlegenden Unterschied zwischen dieser und genuinen „Süd-Krisen" ablenken. Das macht die Aussage der Weltbank aber nicht falsch. Es ist aber dringend geboten, sich die Mechanismen anzusehen, über die sich die Krise von den reichen in die armen Länder überträgt, um nicht wie so oft in der Vergangenheit angesichts der Komplexität der Prozesse mehr Geld für die Weltbank für ein angemessenes Krisenpräventionsszenario zu halten.

Zu den Transfer-Mechanismen der Krise zählen die Folgenden:[7]

a. Einbrüche auf Exportmärkten.

Die sich in den reichen Ländern abzeichnende Rezession wird die Exportmärkte einer Reihe von Ländern stark treffen. Dies betrifft Exporteure von Fertigwaren; dramatischer aber noch Staaten, die in den letzten zwei Jahren in großem Umfang von den hohen Preisen für Energie sowie für mineralische und agrarische Rohstoffe profitiert haben. Sambias Kupfer[8] ist dafür ebenso ein Beispiel wie Argentiniens Soja.[9]

b. Überdurchschnittliche Verteuerung von Krediten.

Die grundsätzliche Risikoscheu der Banken wird auch die Kredite an Länder verteuern, die gerade erst wieder oder gerade erst in größerem Ausmaß auf den Kapitalmärkten Fuß gefasst haben.[10] Es ist nicht zu erwarten, dass Anleger angesichts der Verluste auf den metropolitanen Kapitalmärkten in einem nennenswerten Ausmaß auf „südliche" Geldanlagen ausweichen. Das Institute of International Finance in Washington schätzt, dass im kommenden

[4] Goldberg,J.: Von der Finanzmarktkrise zur globalen Rezession? Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung; W&E Hintergrund Oktober 2008.

[5] http://www.welt.de/finanzen/article2616945/Schwellenlaender-schlittern-tief-in-die-Krise.html

[6] Das Kommuniqué spricht von „Entwicklungs- und Übergangsländern" und führt in diesem Zusammenhang die neue Abkürzung *Development and Transition Countries – DTC* in den internationalen Development Speak ein. Zu Recht weisst es darauf hin, dass Schäden, welche die ärmsten Bevölkerungsgruppen in der Folge der Krise erleiden „permanent" sein können. Development Committee Communiqué, Washington,D.C. Oct. 12th 2008.

[7] Die ersten beiden Punkte stehen auch im Zentrum der Analyse des IWF; siehe: „Latin America, Caribbean grapple with Global Crisis; IMF Survey online Oct. 27th 2008.

[8] Anfang November ging der Kupfer-Preis auf 3464 US-$ je Tonne und damit auf den tiefsten Stand seit Juli 2005, den Beginn des Kupferpreis-Booms, zurück.

[9] Argentinien hat es in dramatischer Weise versäumt, während der Phase hohen Wachstums 2002-2007 seinen Produktionsapparat zu modernisieren und seine Exportpalette zu diversifizieren. Ähnliches wie für die anhaltende Abhängigkeit Argentiniens von wenigen Agrarexporten kann auch für die Abhängigkeit Russlands von Energieträgern gesagt werden. Derartige Rentenökonomien sind vordringliche Kandidaten für konsumptive Kreditaufnahme und damit für neue staatliche Überschuldung.

[10] Dazu gehören die HIPCs Ghana und die Rep. Kongo, sowie die Nicht-HIPCs Gabun, Kenia und Nigeria.

Jahr nur noch 560 Milliarden Dollar neues, privates Kapital in Schwellenländer fließen werden, nach 900 Milliarden im vergangenen Jahr. Damit fehlt Geld für dringend benötigte Investitionen in produktive Bereiche, in Infrastrukturprojekte, Bildung oder Sozialsysteme.

c. Einbrüche bei der Entwicklungszusammenarbeit.
Öffentliche Zuflüsse, von denen die ärmsten Länder abhängig sind, werden sich nicht unmittelbar, aber tendenziell vom Haushaltsjahr 2009 an verknappen, da die wirtschaftliche Verlangsamung bis hin zur Rezession auch die Steuereinnahmen reduziert. So wird auf der Grundlage des vorliegenden Haushaltsentwurfs 2009 zum Beispiel die italienische ODA-Quote unter 0,1% des BIP fallen. Selbst wenn es gelingt, durch entwicklungspolitische Lobbyarbeit einen Einbruch der ODA-Quoten (also der Entwicklungshilfe im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt eines Geberlandes) zu verhindern, werden die real (also inflationsbereinigt) transferierten absoluten Beträge sich tendenziell reduzieren.

Die Preisreduzierungen unter (a) werden in den armen Ländern auch Gewinner hervorbringen, nämlich unter den Staaten, die andernfalls gerade durch die erhöhten Energie- und Nahrungsmittelpreise in Schwierigkeiten gekommen wären. In den meisten Fällen wird man aber nicht von Gewinnen, sondern von einer Abfederung der in den letzten Monaten eingetretenen oder prognostizierten Verluste reden müssen.

Folgen für die ärmsten Länder: Wen wird es treffen?
Für verschuldete oder von Verschuldung bedrohte Länder, wird sich die Situation weiter verschärfen. Einige Länder sind unter der HIPC/MDRI-Initiative aus verschiedenen Gründen nicht so weit entlastet worden, wie sie es hätten sein müssen. Andere sind aufgrund leichtfertiger Kreditaufnahme oder durch besondere Anstrengungen zur Entwicklungsfinanzierung im Vertrauen auf gute Konjunkturen in starkem Maße wieder als Kreditnehmer aufgetreten; und für manche Länder gilt beides. Der letzte Zwischenbericht zur Umsetzung der HIPC-Initiative sieht für 10 der 33 Post-Decision-Point Länder ein mittleres („moderate“) und für 4 Länder ein hohes Risiko neuer Überschuldung aus den genannten Gründen. Solche neuen Überschuldungssituationen wurden bislang nicht sichtbar, da die Nenner der wichtigsten Indikatoren – also Bruttosozialprodukt und Exporteinnahmen – außergewöhnlich und anhaltend gewachsen sind. Bricht dieses Wachstum ein, nähern sich auch die Indikatoren (Schuldenstand zu Bruttoinlandsprodukt bzw. Exporten und Schuldendienst zu Exporteinnahmen) wieder den Werten, die Zahlungsschwierigkeiten in den achtziger und neunziger Jahren indiziert haben, da die absoluten Schuldenstände seit der Entlastung unter den Entschuldungsinitiativen HIPC und MDRI wieder angestiegen sind.
Um Länder im Hinblick auf ein neues Überschuldungsrisiko einschätzen zu können, haben wir die 41 HIPCs auf drei Kriterien überprüft. Wir stützen uns dabei auf derzeit frei zugängliche Daten mit Stichtagen zwischen Januar 2007 und September 2008. Es gehört zum Wesen der Finanzkrise, dass sich Veränderungen schnell und häufig zum Negativen hin ergeben.

Das ***erste Kriterium*** ist die aktuelle Kombination aus Leistungsbilanzdefizit und hohem Schuldenstand. Messgröße ist ein Leistungsbilanzdefizit von über 5% des Bruttoinlandprodukts in Kombination mit Schuldenständen von über 40% des BIP.[11] Die Daten sind von Ende 2006 sofern nicht anders angegeben.

Das ***zweite Kriterium*** beschreibt Risiken, die aus der Wirtschaftsstruktur resultieren. Es besteht aus zwei Unterkriterien:
Das ***Kriterium 2a***, die „Konzentration der Exporteinahmen“ zeigt, welche Länder in besonderem Maße von einem oder zwei Exportgütern abhängen. Die Länder, bei denen ein Produkt mehr als 50% oder zwei Produkte mehr als 60% des Exporteinkommens ausmachen, sind mit einem x markiert.[12] Ein zweites x bedeutet, dass für diese Produkte ausserdem von der Weltbank eine Preisminderung vorhergesagt ist.[13] Zusätzlich sind Länder, bei denen die Rücküberweisungen von Ar-

[11] Daten aus dem GDF, sofern vorhanden, zusätzliche Leistungsbilanzen von Econ-Stats: http://www.econstats.com/weo/V032.htm

[12] Siehe Tabelle 2. Quelle: UNCTAD secretariat calculations based on UN DESA Statistics Division's data (2002 – 2003) in: UNTAC Handbook of Statistics 2005.

[13] Quelle: http://tinyurl.com/wbquelle

beitsmigrant/innen mehr als 20 % des Bruttoinlandsproduktes ausmachen, mit einem Stern markiert.[14] Wegen der absehbaren Konsequenzen des Wachstumseinbruchs auf die häufig prekären Arbeitsverhältnisse in den Industriestaaten erscheint eine hohe Abhängigkeit von dieser Einnahmequelle als besonders kritisch.

Das ***Kriterium 2b*** markiert die Länder, die besonders von den hohen Lebensmittelpreisen belastet werden. Der IMF sagt für die markierten Länder im Falle eines Preisschocks bei Lebensmitteln 2009 einen hohen Rücklagenverlust im Verhältnis zu den Importausgaben voraus.[15]

In der letzten Spalte ist als ***drittes Kriterium*** die Verletzlichkeit gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels aufgeführt. Die Daten stützen sich auf die Beurteilung des *Tyndall Centre for Climate Research*[16] und berücksichtigen diverse Faktoren, die Länder verletzlich für Auswirkungen des Klimawandels machen.[17]

Tabelle 1: Verletzlichkeit von HIPCs für externe Schocks

	1 Defizit / Schuldenstand	2a Konzentration der Exporteinnahmen	2b Auswirkungen hoher Nahrungsmittelpreise	3 Auswirkungen des Klimawandels
Pre-Decision Point				
Komoren	x°		x	
Côte d'Ivoire				
Eritrea			x	x
Kirgisistan	x	(*)		
Nepal				
Somalia	~		~	x
Sudan	x	x		
Togo	x°			
Decision Point				
Afghanistan			x	x
Burundi	x	x		x
Zentralafr. Republik		x		x
Tschad			~	x
Dem. Rep. Kongo		x		x
Republik Kongo	°	x	~	
Guinea	x	xx		
Guinea-Bissau	x			
Haiti		x*	x	
Liberia	x		x	x
Completion Point				
Benin	x°	x	x	
Bolivien		x		
Burkina Faso	°	x	~	x
Kamerun		x		
Äthiopien		x		x
Gambia	x	x		x
Ghana	x			
Guyana		*		
Honduras		*		
Madagaskar	x°			
Malawi		xx		
Mali	x°	x	~	
Mauretanien				x
Mosambik	x	x	x	x
Nikaragua	x			
Niger	x°	x		x
Ruanda		x		x
Sao Tomé u Principé	x	x	x	
Senegal			x	
Sierra Leone	x		~	x
Tansania				
Uganda				
Sambia		xx		

° = Daten von 2005

~ = unzureichende Daten

Anhand dieser Kriterien haben wir die Länder in drei Gruppen unterteilt.

Gruppe A umfasst alle Länder, bei denen eine **Zahlungsunfähigkeit** durch eine Kombination von existierender außenwirtschaftlicher Labilität (Kriterium 1) mit zwei weiter destabilisierenden Faktoren in naher Zukunft **wahrscheinlich** ist. Technisch ist diese Schwelle überschritten, wenn Kriterium 1 und zusätzlich entweder Kriterium 2a und b oder eines von 2a/b und zusätzlich das Kriterium 3 erfüllt ist.

Gruppe B umfasst alle Länder mit einem **hohen Risiko der Zahlungsunfähigkeit**. Dies sind Länder, die Kriterium 1 und 2a oder 2b erfüllen.

Gruppe C umfasst alle Länder die aktuell noch nicht in Schwierigkeiten sind (Kriterium 1 nicht erfüllt), bei denen aber ein **hohes Risiko einer bevorstehenden Verschlechterung der Schuldenindikatoren** besteht, da die Kriterien 2a und b erfüllt sind oder eines der beiden und 3.

Es ergibt sich aus den drei Kriterien folgendes Bild:

Tabelle 2: Länderkategorien[18]

Gruppe A Zahlungsunfähigkeit wahrscheinlich	**Gruppe B Hohes Risiko der Zahlungsunfähigkeit**	**Gruppe C Verschlechterung absehbar**
Benin	Guinea	Afghanistan
Burundi	Mali	Haiti
Gambia	Sudan	Zentralafr. Republik
Liberia	Burkina Faso	Dem. Rep. Kongo
Mosambik	Ruanda	Eritrea
Niger	Äthiopien	
Sao Tomé & Principé		

Es ist also in sieben und eventuell zusätzlich in sechs weiteren Ländern mit einer kurzfristigen Insolvenz zu rechnen, der entweder durch erneute Schuldenerlasse Rechnung getragen werden muss, für die es derzeit überhaupt kein Instrumentarium gibt. Oder Geberstaaten und internationale Finanzinstitutionen werden den in den achtziger Jahren begonnenen Zyklus von öffentlichen Rettungsfinanzierungen und anschließenden Schuldenerlassen mit einer entsprechenden Verzögerung zwischen der Vergabe der neuen Kredite und ihrer Streichung aus Gründen der Uneintreibbarkeit aufnehmen.

Rückkehr der Konditionalitäten

Mit der Rückkehr zur multilateralen Kreditvergabe zur Krisenbekämpfung erhöht sich in den HIPC- wie auch den im nächsten Abschnitt angesprochenen Mitteleinkommensländern auch die Einflussmöglichkeit der internationalen Finanzinstitutionen hinsichtlich der Wirtschaftspolitik der Schuldnerländer. Seit Mitte der neunziger Jahre - besonders aber nach der heftigen Kritik an den Vorgaben des IWF in der Asien-Krise und in Argentinien 2000/2001 zeichnete sich eine Veränderung der Konditionalitäten bei den IFIs ab. Dazu gehört insbesondere die Abkehr von der engen Fokussierung auf die Erhöhung von Deviseneinnahmen, die fiskalische Konsolidierung und die Leitbilder von Liberalisierung und Privatisierung. Ausdruck dieses keineswegs von Rückschritten freien Prozesses sind die Armutsbekämpfungsprogramme als Voraussetzung für Schuldenerleichterung unter HIPC.

Diese Fortschritte haben mit dem breiten internationalen Konsens für Schuldenerleichterungen zugunsten der ärmsten Länder zu tun. Die Verweigerung von Erleichterungen aufgrund der Nicht-Befolgung klassischer Strukturanpassungsvorgaben war in der Geschichte der HIPC-Initiative nach 1999 eher die Ausnahme. In den meisten Fällen akzeptieren die internationalen Finanzinstitutionen die Verletzung (Gewährung eines „Waivers“).
Die sich abzeichnende neue Rolle als Geber von Notkrediten zur Abwendung unmittelbarer Zahlungsun-

[14] Global Development Finance 2008

[15] http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/063008.pdf

[16] Tyndall Centre for Climate Change Research: New indicators of vulnerability and adaptive capacity; http://www.tyndall.ac.uk/research/theme3/final_reports/it1_11.pdf

[17] Die Benennung von sehr gefährdeten Ländern ist hier besonders schwierig, da die Kriterien und deren Gewichtung schwer zu verallgemeinern sind und die Datengrundlage stark variiert. Das heißt Länder, die durch ein Kriterium extrem bedroht sind, aber durch andere nicht, erreichen keine hohe Gesamtpunktzahl, obwohl sie evt. extrem gefährdet sind und bei anderen Ländern kommt es zu keiner hohen Einstufung aufgrund fehlender Daten. Aufgeführt sind an dieser Stelle Länder, die in der genannten Einteilung eine Punktzahl von 40 oder mehr erreichten.

[18] Burkina Faso und Ruanda sind von der Kategorie C in die Kategorie B verschoben worden, weil IDA/IWF aufgrund neuerer Zahlen und des zusätzlichen Kriteriums „Schuldenstand zu Exporteinnahmen“ zu dem Ergebnis eines hohen Risikos für die Zahlungsfähigkeit beider Länder gekommen ist.

fähigkeit dreht das Verhältnis zwischen den IFIs und dieser speziellen Gruppe von Empfängerländern zurück in die Zeit vor 1999. Kein HIPC-Land, welches, ebenso wie die bereits mit Rettungspaketen versorgten Mitteleinkommensländer, unter dem Einfluss der Finanzkrise in Schwierigkeiten gerät, gebe sich der Illusion hin, mit dem nächsten Rettungskredit werde nicht mehr von unten nach oben und von drinnen nach draußen umverteilt. 200 Mrd. US-$ sind die Größenordnung, in der global über neue IWF-Finanzierungen gesprochen wird. Wer in diesem Umfang öffentliche Mittel in bedrohte Volkswirtschaften und öffentliche Haushalte pumpt, wird auch diesmal keine große Neigung zu langfristigen sozialen Investitionen zeigen, sondern an Stabilität und sicheren Rückflüssen interessiert sein. Und eine von allen Kapitalgebern unabhängige Beratungsinstanz ist auch jetzt nicht vorgesehen.

Nahaufnahmen: Neue Kreditaufnahmen in entschuldeten Staaten

Die Aussagen der IFIs und der deutschen Entwicklungsministerin, das Debt Sustainability Framework und eventuelle weitere „Codes of Conduct“ werden neuen Überschuldungen begegnen, waren noch selten so sichtbar unzutreffend wie heute. Die DR Kongo bereitet eine Kreditaufnahme in China im Umfang von 9 Mrd. US-$ vor, um Infrastrukturprojekte zu finanzieren, welche traditionelle Geber nicht mehr finanzieren können oder wollen. Die Antwort im Rahmen des DSF besteht darin, „zur Strafe“ IDA-Auszahlungen in zweistelliger Millionen-höhe auszusetzen. Auf die Entscheidung der Kongolesen für oder gegen die Annahme von 9000 Millionen US-$ aus China dürfte diese Strafandrohung nur begrenzte Auswirkungen haben. Absurderweise beteiligt sich auch die Bundesregierung mit einer vorläufigen Einstellung ihrer bereits zugesagten 50 Mio EUR Entwicklungshilfe für die DR Kongo an diesem Manöver. So wird nicht nur kein „Abschreckungseffekt“ gegen die exorbitante Kreditaufnahme in China erzielt, sondern es erhöht sich sogar noch der Druck, den teuren chinesischen Kredit – mangels Alternativen – tatsächlich zu nehmen.

Die DR Kongo ist auch kein Einzelfall. Ähnlich hilflose Reaktionen zeigen Weltbank und traditionelle Geber auch gegenüber Djibouti (400 Mio US-$ nicht-konzessionäre Kredite aus arabischen Ländern) und in Ghana. Dort wird zur „Strafe“ für die erfolgreiche Platzierung zweier Staatsanleihen im Umfang von 750 Mio US-$ und 350 Mio US-$ die Laufzeit der IDA-Kredite von 40 Jahren auf 25 Jahre verkürzt. Dass in Accra darob die blanke Panik ausbricht und die platzierten Titel eilig wieder vom Markt genommen werden, ist auch in diesem Fall nicht zu erwarten.

Die traditionellen Geber wären gut beraten, die Reaktionen der (Ex-)HIPCs zu akzeptieren und vielmehr dafür zu sorgen, dass jeder Gläubiger, der solche zu Recht kritisierten Kredite vergibt, glaubwürdig mit dem Verlust seiner Ansprüche bedroht wird, wenn z.B. in der Folge der aktuellen Krise an den Finanz-, Energie- und Rohstoffmärkten der Schuldner erneut zahlungsunfähig wird.

Das setzt die Schaffung eines neuen Verhandlungsmechanismus für überschuldete Länder voraus, der in der Lage ist, alle Forderungen einzubeziehen und Entscheidungen von einer neutralen Instanz (statt von den einzelnen Gläubigern) treffen zu lassen.

Stand der internationalen Entschuldungsbemühungen

von Irene Knoke

Nach den neuesten Daten der Weltbank lag der Schuldenstand der 135 Entwicklungs- und Schwellenländer 2007 bei 3.357 Mrd. US$. Seit Mitte der 90er Jahre sind zwar immer weitere Erlassoptionen insbesondere für die ärmsten Länder entwickelt worden, die Auslandsverschuldung bleibt aber ein Strukturproblem der globalen Gemeinschaft, das bislang ungelöst ist.

HIPC/MDRI – Ergebnisse

Die bislang umfassendsten Entschuldungsmaßnahmen im internationalen Schuldenmanagement wurden im Rahmen der Initiative für hoch verschuldete arme Länder (*Heavily Indebted Poor Countries* – HIPC) durchgeführt. Die HIPC Initiative wurde 1996 auf Initiative der 8 mächtigsten Regierungschefs (G8) vom Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank ins Leben gerufen und in der Nachfolge des Weltwirtschaftsgipfels in Köln 1999 in einigen Punkten verbessert. So wurden vor allem die Zeiträume verkürzt, in denen die betroffenen Länder zu den tatsächlichen Schuldenstreichungen kommen sollten, und die Indikatoren für die Berechnung des Erlasses wurden gesenkt. Auch wurde eine stärkere Verbindung zu armutsreduzierenden Maßnahmen hergestellt. Voraussetzung für den Schuldenerlass ist seither die Vorlage einer umfassenden, in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft erstellten Strategie zur Armutsbekämpfung (*Poverty Reduction Strategy Paper* – PRSP). Als aber deutlich wurde, dass viele Länder selbst nach Durchlaufen der HIPC-Initiative noch immer unter Schuldenproblemen leiden, wurde sie auf Initiative der G8 bei ihrem Gipfeltreffen im schottischen Gleneagles 2005 abermals erweitert durch die Multilaterale Entschuldungsinitiative (*Multilateral Debt Relief Initiative* – MDRI). Allein die Geschichte dieser Initiativen macht zwei Dinge deutlich, die für Erfolg bzw. Misserfolg zumindest teilweise verantwortlich sind:

1. Sämtliche Initiativen sind der Feder der reichsten Industrienationen (der G8) und der internationalen Finanzinstitutionen (IWF und Weltbank) entsprungen. Damit sind zwar die wichtigsten Gläubiger an Bord, ein umfassendes Verfahren unter Berücksichtigung aller Interessen, auch der Schuldnerseite, hat damit aber nicht stattgefunden.

2. Wirklich beherzt waren die einzelnen Schritte nie. Die Tatsache, dass bereits nach drei und dann wieder nach sechs Jahren entscheidend nachgebessert werden musste, verdeutlicht, was Entschuldungscampaigner von Beginn an kritisiert haben: Es geht weniger darum, den entschuldeten Ländern einen wirklichen Neuanfang zu ermöglichen, sondern es geht im Wesentlichen darum, die Haushalte der Gläubiger so wenig wie möglich zu belasten.

Wie funktioniert die Initiative?

Das Schlüsselwort zur Berechnung des Erlasses und das erklärte Ziel der Entschuldungsinitiativen ist die Erreichung der Schuldentragfähigkeit: Die Schulden der betroffenen Länder sollen so weit erlassen werden, dass ein Niveau erreicht wird, das von den Internationalen Finanzinstitutionen als tragfähig angesehen wird. Hierfür werden bestimmte Messgrößen der Verschuldung, wie die Höhe der Auslandsschulden oder der zu leistende Schuldendienst, ins Verhältnis gesetzt zu bestimmten makroökonomischen Größen wie Bruttoinlandsprodukt (BIP) oder Exporteinnahmen. Daraus ergeben sich z.B. die so genannte Schuldenquote (Schuldenstand zu Exporteinnahmen), bei der ein Niveau von 150% und darunter als tragfähig angesehen wird, und die Schuldendienstquote (Schuldendienst zu Exporten), die bis auf 15% abgesenkt werden soll. Erreicht ein Land den „Decision Point", wofür es zunächst einmal die Durchführung wirtschaftspolitischer Reformen nachweisen muss, wird der Erlassbedarf berechnet. Hierfür werden Prognosen über die zu erwartende Entwicklung der Exporte und der Wirtschaftsleistung insgesamt erstellt. Dann wird berechnet, wie hoch der Erlass ausfallen muss, damit die oben genannten Indikatoren erreicht werden. In der folgenden Interimphase bis zum Completion Point werden Tilgung und Zinszahlungen in diesem Umfang bereits ausgesetzt, die Schulden aber noch nicht aus den Büchern gestrichen. Den „Completion Point" erreicht ein Land, wenn es sein PRSP erstellt und mindestens ein Jahr lang erfolgreich umgesetzt hat. Dann erst werden die Schulden aus den Büchern gestrichen.

Den Beginn der Entschuldungsarithmetik machen traditionell die im Pariser Club zusammengeschlossenen Industrienationen. Die in diesem informellen Gremium versammelten Gläubiger erlassen dem Schuldnerland zunächst meist rund 90% ihrer Forderungen (*„Cologne Terms"*). Das Schuldnerland ist dann aufgefordert, mit seinen anderen Gläubigern, die nicht Mitglied im Pariser Club sind, sowie mit den privaten Gläubigern ähnliche Konditionen auszuhandeln. Ist damit noch kein „tragfähiges" Niveau erreicht, wird der danach noch notwendige Erlass auf alle Gläubiger (inklusive der multilateralen Gläubiger) verteilt. So wurden im Rahmen der HIPC-Initiative im Schnitt um die 50% der multilateralen Forderungen erlassen.

Schon bald stellte sich allerdings heraus, dass zahlreiche Länder selbst nach Durchlaufen der erweiterten HIPC-Initiative weiterhin oder erneut unter einer hohen Schuldenlast zu leiden hatten. Vor allem war der Anteil der multilateralen Forderungen durch die hohen bilateralen Erlasse drastisch gestiegen. Diesem Problem sollte 2005 mit der Übereinkunft der MDRI Rechnung getragen werden. Die Initiative erweiterte die HIPC-Initiative um den vollständigen Erlass aller vor 2003 bzw. 2004 bei der Weltbanktochter für die ärmsten Länder (*International Development Organisation* - IDA), dem IWF und der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB) aufgenommenen Schulden. 2007 schloss sich auch die interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) der Initiative an. Der Erlass bei diesen vier Institutionen steht damit den Ländern offen, die den „Completion Point" erreicht haben.

Welche Länder sind betroffen?

Im April 2007 wurde Afghanistan als vorläufig letztes Land in die HIPC-Liste aufgenommen, die somit derzeit 41 Länder umfasst. 23 davon haben bis zum Dezember 2008 den Completion Point erreicht und sich für MDRI qualifiziert. Weitere 11 Länder haben den Decision Point erreicht und befinden sich damit in der so genannten Interimphase. Sieben Länder haben den Decision Point noch nicht erreicht.

Wie viele Schulden wurden und werden noch erlassen?

Die letzten Schätzungen für die Gesamthöhe des Schuldenerlasses für alle 41 Länder für die Umsetzung der HIPC-Initiative belaufen sich auf 71 Mrd. US$. Hierbei handelt es sich um den heutigen Wert (Barwert oder Gegenwartswert) der entgangenen Schuldendienstzahlungen, die in den kommenden 40 Jahren aufgrund des Erlasses nicht an die Gläubiger zurückgezahlt werden. Knapp die Hälfte (35 Mrd. US$) be-

Tabelle 3: HIPC-Länder

23 Länder, die den **Completion Point** erreicht haben:
Äthiopien, Benin, Bolivien, Burkina Faso, Gambia, Ghana, Guyana, Honduras, Kamerun, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mosambik, Niger, Nikaragua, Ruanda, Sambia, Sao Tomé und Principe, Senegal, Sierra Leone, Tansania, Uganda

11 Länder, die den **Decision Point** erreicht haben (Interimphase):
Afghanistan, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Guinea, Guinea-Bisseau, Haiti, Liberia, Republik Kongo, Togo, Tschad, Zentralafrikanische Republik

7 Länder, die den **Decision Point noch nicht erreicht** haben:
Elfenbeinküste, Eritrea, Kirgisistan, Komoren, Nepal, Somalia, Sudan.
Stand: Dezember 2008

treffen die 23 Länder, die den Completion Point bereits erreicht haben, und sind damit aus den Büchern gestrichen. Weitere 16 Mrd. US$ wurden den 10 Ländern, die den Decision Point erreicht haben, in Aussicht gestellt. Da es sich hierbei um Hochrechnungen handelt, die am Completion Point an die dann geltende Situation angepasst werden, kann sich die Höhe hier noch ändern. Die restlichen 20 Mrd. US$ betreffen die acht Länder, die den Decision Point noch nicht erreicht haben, wobei der weitaus größte Teil allein auf die drei Länder Sudan, Elfenbeinküste und Somalia entfällt (IDA/IMF, 2008).
Für die Umsetzung von MDRI werden von den vier beteiligten multilateralen Finanzinstitutionen[1] weitere 28 Mrd. US$ für alle 41 Länder veranschlagt, von denen zwei Drittel bereits an die 23 Länder ausgesprochen wurden, die den „Completion Point“ erreicht haben. Den weitaus größten Teil der Gesamtsumme trägt mit 65% die Weltbanktochter IDA. (IDA/IMF, 2008).

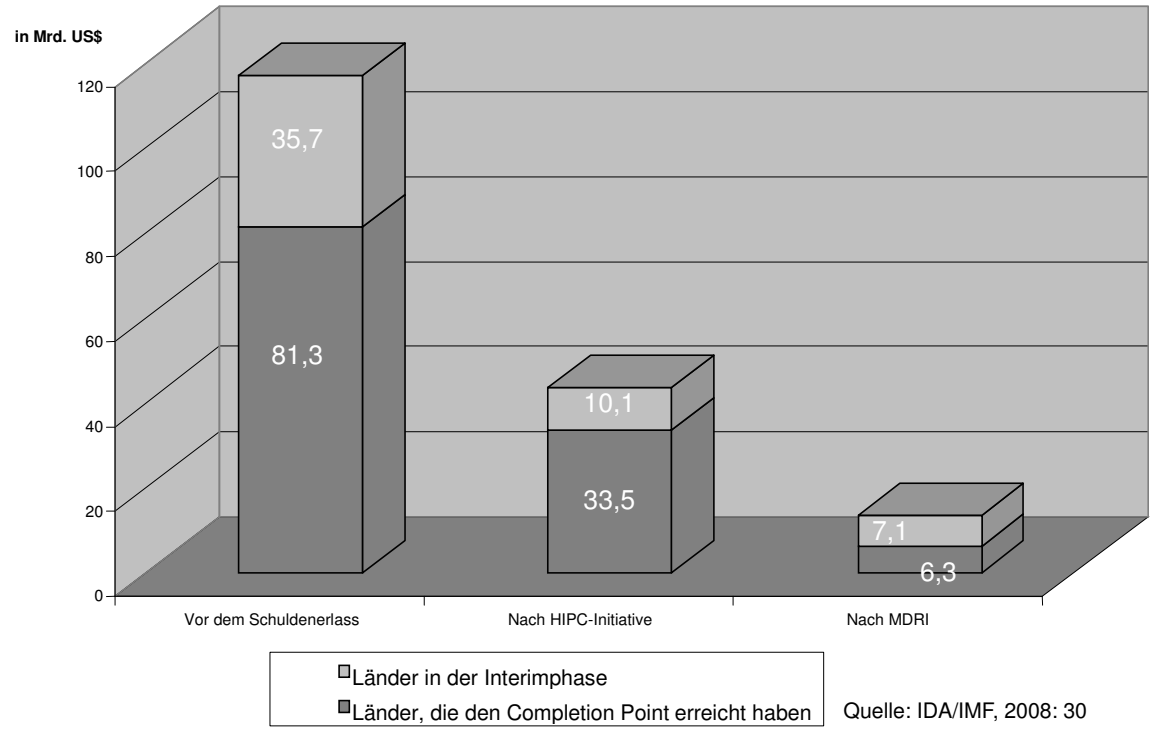
[1] IDA, IWF und afrikanischer Entwicklungsfonds. Die Interamerikanische Entwicklungsbank gewährt den vier lateinamerikanischen HIPCs ein zur MDRI äquivalentes, eigenes Entlastungsprogramm.

Was hat es gebracht?

IWF und Weltbank loben in ihrem letzten Zwischenstandsbericht vom Herbst 2008 (IDA/IMF, 2008) die deutlichen Reduzierungen bei der Gesamtverschuldung der entschuldeten Länder. Insgesamt konnte der Schuldenstand der Länder, die die Initiative vollständig durchlaufen haben, um über 90% reduziert werden.

Dies hat entsprechende Wirkungen auf den Schuldendienst und die dazugehörigen Schuldenindikatoren: Für die Schuldendienstquote bedeutete dies, dass sie im Schnitt von 18% (Schuldendienst zu Exporten) vor dem Decision Point auf 8% jeweils vier Jahre nach dem Decision Point gesunken ist. Durch MDRI werden sie noch weiter deutlich sinken: Berechnungen der Finanzinstitutionen aus dem Jahr 2007 gehen davon aus, dass sie von im Schnitt 9,7% im Jahr 2005 auf 3,3% im Jahr 2011 sinken werden. Damit läge die Schuldendienstquote für diese Länder unter den von der Erlaßjahr2000-Kampagne seinerzeit ge-

Grafik 1: Schuldenstand nach HIPC und MDRI (in Mrd. US-$)



Quelle: IDA/IMF, 2008: 30

forderten 5% (IDA/IMF, 2007). Dies sind allerdings Durchschnittswerte, die nicht für alle Länder gelten, sondern durchaus schwanken können. So lag beispielsweise die Schuldendienstquote von Bolivien auch nach MDRI noch bei 6,9%, die von Burkina Faso bei 6,6%. Für Gambia und Sao Tomé und Principe werden Schuldendienstquoten von 7,1% bzw. 7,7% erwartet. Für die meisten Länder, die den „Completion Point" und damit auch den MDRI Erlass noch nicht erreicht haben, liegen die Werte noch höher.

Gleichzeitig sind seit Ende der 1990er Jahre die Haushaltsausgaben der HIPC Länder im Bereich Armutsbekämpfung um durchschnittlich 2% des BIP gestiegen. Der Schuldendienst ist in ungefähr dem selben Umfang gefallen, was auf einen direkten Zusammenhang zwischen Schuldenerlass und sozialen Ausgaben schließen lässt. Inwieweit aber damit der Schuldenerlass auch tatsächlich zur Armutsbekämpfung in den Länden beigetragen hat, mögen auch IWF und Weltbank nicht zweifelsfrei konstatieren. (IDA/IMF 2008)

Es ist nicht alles Gold, was glänzt

Es werden zu wenig Gelder für die Armutsbekämpfung frei

Was bedeutet der oben erwähnte 90%ige Schuldenerlass für die tatsächlichen Rückzahlungen an Tilgung und Zinsen, den so genannten Schuldendienst? Vergleicht man hier die Situation vor und nach dem Decision Point, wird schnell deutlich, dass der Erlass vor allem Forderungen betrifft, die vorher ohnehin nicht bedient worden sind. Wie an den Zahlen oben bereits deutlich wird, ist der laufende Schuldendienst nicht im selben Umfang gesunken wie der Schuldenstand, sondern für die begünstigten HIPC-Länder nur um rund 24% im Jahr 2001, dem Jahr, in dem viele Länder ihren Decision Point erreichten. Somit ist mit der Schuldenstreichung zwar erreicht worden, dass die Schuldnerländer nun wieder mit einem bereinigten Kreditbuch auf dem Kapitalmarkt auftreten können, und dass nicht weitere Verzugszinsen auflaufen. Eine wirkliche Freisetzung von Mitteln für verstärkte Armutsbekämpfung ist indes kaum zu verzeichnen. Für die 31 im Zwischenstandsbericht von 2007 aufgeführten Länder waren es insgesamt 926 Mio. US$, das sind im Schnitt 30 Mio. US$ pro Land (IDA/IMF, 2007). Das ist eindeutig zu wenig, um die Armut in diesen ärmsten Ländern wirkungsvoll anzugehen, und nur die qualifizieren sich ja überhaupt für die Initiative. Mehr noch: In den Folgejahren stieg der Schuldendienst dieser Länder kontinuierlich wieder an, um bereits vier Jahre später (2005) wieder die Höhe von vor dem Erlass zu übersteigen (IDA/IMF, 2007). Diese alarmierenden Zeichen brachten dann auch die Regierungschefs der G8 dazu, die erweiterte HIPC-Initiative erneut auszuweiten. Erst mit der MDRI werden auch Forderungen gestrichen, die zuvor überwiegend noch bedient wurden. In den kommenden Jahren ist mit einer Schuldendienstentlastung von bis zu 40% für die begünstigten Länder zu rechnen.

Wenn also, wie oben erwähnt, der Schuldendienst in den kommenden Jahren auf nur 3,3% der Exporte schrumpfen wird, hat das nur zum Teil mit den Schuldenerlassen zu tun. Zu einem erheblichen Teil ist dies auch den Eigenanstrengungen der Schuldnerländer selbst zu verdanken, die enorme Exportsteigerungen in diesem Zeitraum verbuchen konnten. Immerhin aber haben die Entschuldungsinitiativen dazu beigetragen, dass die Entwicklungsländer die Früchte ihrer Wachstumserfolge selber einheimsen konnten und nicht durch vermehrte Schuldenrückzahlungen wieder in die Gläubigerländer abführen mussten. Umgekehrt hat die Vergangenheit immer wieder gezeigt, dass die Prognosen von IWF und Weltbank viel zu optimistisch waren, so bleibt abzuwarten, ob die errechnete Schuldendienstquote 2011 auch tatsächlich erreicht wird.

Nicht alle Gläubiger beteiligen sich

Sowohl die HIPC-Initiative als auch MDRI sind Konstrukte aus der Feder von IWF und Weltbank, gestützt auf die Beschlüsse, die auf diversen Weltwirtschaftsgipfeln von den Regierungen der G8 vereinbart wurden. Damit sind die wichtigsten Gläubiger an Bord und sie konnten auch die meisten anderen multila-

Entwicklung braucht Entschuldung, denn vielfach wird Entwicklung gerade durch Schuldenerlasse ermöglicht. Einige Beispiele:

In **Mosambik** konnten die Ausgaben für Armutsbekämpfung zwischen 1999 und 2006 mehr als verdoppelt werden. Ursächlich waren u.a. Gelder, die aus Schuldenerlassen stammten.

In **Tansania** hat die Regierung nach der Entschuldung die Grundschulgebühren abgeschafft. Danach stieg die Einschulungsquote von 57% (2000) auf 95% (2005) an.

500.000 Kinder konnten in **Mosambik** geimpft werden, nach dem freiwerdene Gelder aus Schuldenerlassen in den Kauf von Medizin investiert wurden.

Quelle: www.erlassjahr.de

teralen Finanzinstitutionen, sowie die westlichen Industrienationen im Pariser Club problemlos einbinden, ebenso wie sporadisch einige Gläubiger, die nicht ständiges Mitglied im Club sind. Aber die Gläubigerlandschaft ist vielfältiger und über die Jahre immer differenzierter geworden. Zahlreiche Länder, die nicht Mitglieder des informellen Gremiums des Pariser Clubs sind, wie z.B. Costa Rica oder Taiwan, halten teilweise erhebliche Forderungen gegenüber den HIPC-Ländern aufrecht. Insgesamt werden die anfallenden Kosten, die auf diese Ländergruppe entfallen, auf 13% der Gesamtkosten geschätzt. Gerade die größeren Gläubiger haben sich bislang gar nicht oder nur teilweise an den Erlassen beteiligt. Bis zum Herbst 2008 wurden diese Forderungen erst zu 40% erlassen.

Noch geringer ist die Beteiligung der privaten Gläubiger, obgleich sie im vergangenen Jahr deutlich gestiegen ist, von 4% auf immerhin 33%. Ihr Anteil an den Gesamtkosten der Initiative ist mit weniger als 6% gering, für Einzelfälle wie DR Kongo oder Liberia kann ihr Anteil aber sehr hoch sein. Steigerungen im letzten Jahr lassen sich daher auf ein umfassendes Abkommen zurückführen, dass die DR Kongo mit einigen seiner privaten Gläubiger aushandeln konnte. Auch konnten Schuldenrückkäufe mit Weltbankgeldern organisiert werden, von denen Mosambik und Nikaragua profitierten. Für Liberia ist Ähnliches vorgesehen.

Private Gläubiger orientieren sich nicht am Gemeinwohl, sondern sind kommerziellen Interessen verhaftet. So ist es eigentlich auch wenig verwunderlich, dass sie sich nicht nur an den HIPC-Erlassen wenig beteiligen, sondern dass sie sich sogar die verbesserte Schuldensituation ihrer Kreditnehmer zunutze machen, um ihre Forderungsbestände verstärkt einzutreiben. Dabei werden nicht nur die Forderungen vor Gericht eingeklagt, die aus einem ursprünglichen Kredit des entsprechenden Gläubigers resultieren. Mit den Forderungen der HIPC Länder wird ein regelrechter Handel getrieben. Sie werden auf dem so genannten Sekundärmarkt teilweise zu Spottpreisen verkauft, weil der ursprüngliche Gläubiger lieber 10 oder 20% des Nennwertes in der Tasche hat, als sich mit der Schuldeneintreibung rumzuplagen. Besonders die Geierfonds machen sich diese Praxis zunutze und kaufen so für wenig Geld Forderungen auf, die sie dann vor Gericht zum vollen Nennwert einklagen. Im letzten Jahrzehnt sind insgesamt 56 Gerichtsverfahren gegen 12 HIPCs geführt worden oder noch offen. 1,2 Mrd. US$ sind den Gläubigern bereits zugesprochen worden. Dramatisch ist der Fall Liberia, das alleine mit 10 Verfahren konfrontiert ist. Die von den Gerichten zugebilligte Entschädigungssumme macht hier 49% des BIP aus!

Unter Geiern

Im April 2007 wurde die sambische Regierung von einem Londoner Gericht verurteilt, dem amerikanischen Geierfonds Donegal 17 Millionen Dollar zu zahlen. Ursache dafür waren Schulden Sambias bei Rumänien aus dem Jahr 1979. Damals hat die sambische Regierung 15 Millionen Dollar erhalten, um rumänische Traktoren zu kaufen. Als der Kredit in den neunziger Jahren getilgt werden sollte und Sambia nicht zahlen konnte, kaufte Donegal die Schulden 1999 für genau 3 280 000 Dollar. Dann zählten die Fondsmanager Tilgung, Zins, Zinseszins und Verzugszinsen zusammen und verklagten Sambia auf 55 Millionen Dollar. Sie hätten die Summe wohl auch zugesprochen bekommen, wenn Donegal nicht den damaligen sambischen Präsidenten Chiluba mit einer Million Dollar geschmiert hätte, damit dieser dem Verkauf seiner Staatsschulden auf dem sogenannten sekundären Markt zustimmte. Das Gericht in London reduzierte deshalb die Summe, ohne indes die Ansprüche des Fonds an Sambia grundsätzlich in Frage zu stellen. Donegal konnte eine Rendite von 700 Prozent einstreichen. […] Die 17 Millionen Dollar, die Sambia dem Donegal-Fonds nun schuldet, entsprechen einem Viertel seines diesjährigen Gesundheits- und Sozialbudgets. Die sambische Regierung bezeichnete das Londoner Urteil folglich als „ungerecht". Doch die Geierfonds sind sich keiner Schuld bewusst und pochen auf Rechtsstaatlichkeit, die sich auch dadurch kennzeichne, dass man geliehenes Geld zurückzahle. […]

Diese Strategie wird in ganz Afrika angewandt. Sambia ist lediglich die Spitze des Eisbergs. Kongo-Brazzaville etwa sieht sich derzeit mit einer Forderung von 123 Millionen Dollar eines Geierfonds namens Kensington konfrontiert, an dem der Singer-Fonds Elliot Associates die Mehrheit hält. Für 1,2 Millionen Dollar hatte Kensington Schulden Brazzavilles aus den achtziger Jahren übernommen, die sich damals auf insgesamt zwölf Millionen Dollar beliefen. Dann klagte der Fonds in Großbritannien. 2005 verurteilte ein Londoner Richter Kongo-Brazzaville dazu, dem Fonds 57 Millionen Dollar zu zahlen. Kongo wehrte sich, indem die wichtigste Devisenquelle, der Erdölexport, über eine Tarnfirma auf den Jungfraueninseln abgewickelt und so dem Zugriff des Fonds entzogen wurde. Jetzt klagt Kensington in New York auf 123 Millionen Dollar, weil durch die Zahlungsweigerung Verzugszinsen entstanden seien. Die Scheinfirma stellte danach die Öllieferungen nach Amerika ein - aus Angst, die Ladungen könnten von amerikanischen Richtern beschlagnahmt werden.

Aus: FAZnet vom 21.05.2007: Unter Geiern

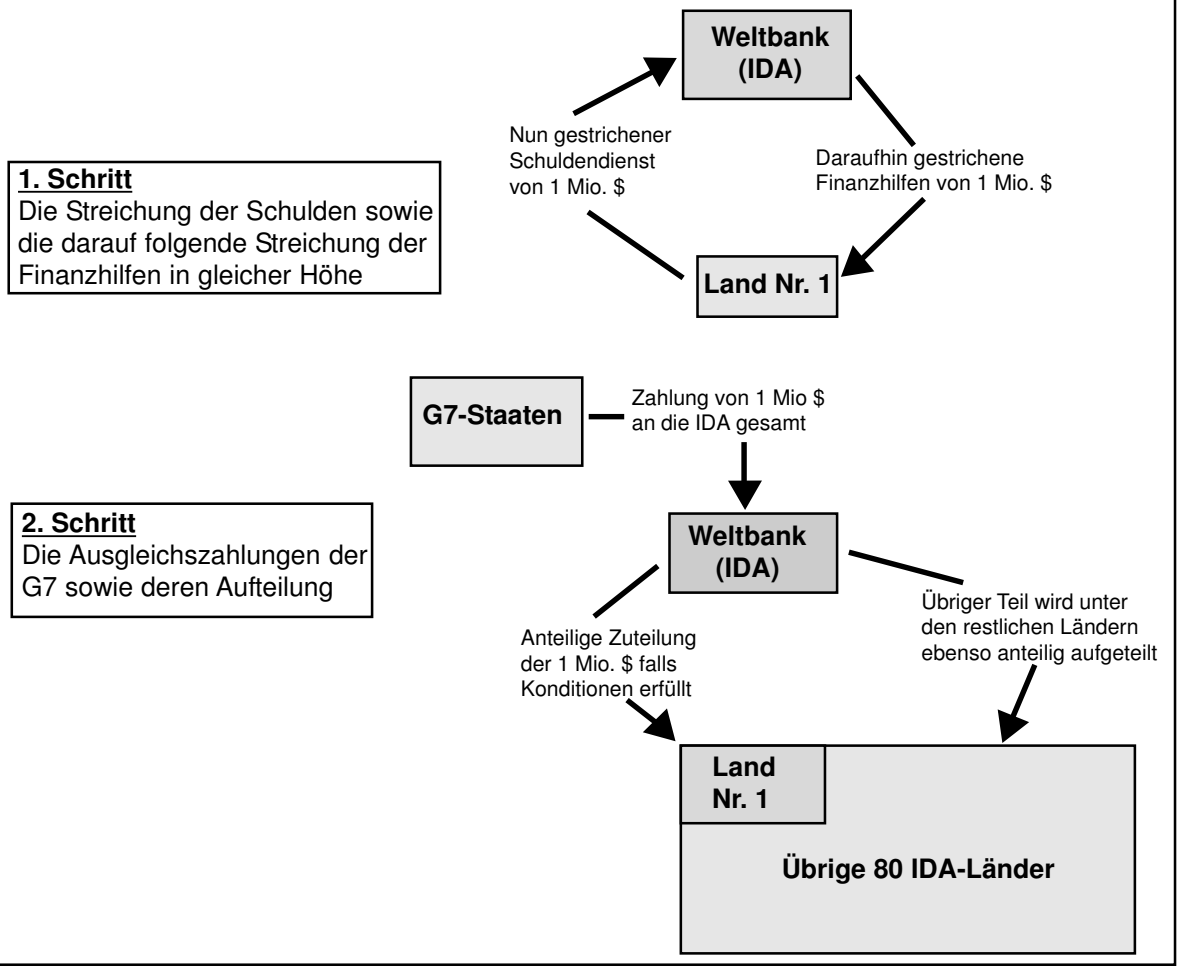
Während die einzelnen Gläubigerkategorien, die nicht ohne Weiteres in die Erlassinitiative eingebunden werden können, mehr oder weniger vernachlässigbare Forderungen halten, summieren sich diese in ihrer Gesamtheit doch auf nicht unerhebliche Summen. Eine Reihe von kleineren, multilateralen Finanzinstitutionen, die sich nicht an MDRI beteiligen, die bilateralen Gläubiger, die nicht Mitglied im Pariser Club sind, und die privaten Gläubiger sollten insgesamt rund 25% der gesamten veranschlagten Kosten schultern. Wenn also die Umsetzungsmoral bei diesen Gläubigern ähnlich schlecht bleibt wie in der Vergangenheit, bedeutet dies durchaus deutliche Einbußen bei den Schuldnerländern, besonders in Einzelfällen, in denen diese Gläubigergruppen ein relativ hohes Gewicht haben.

Schuldner bezahlen die Zeche selbst

Schuldenerlasse sollen zusätzlich zu laufenden Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit gewährt werden. So ist es beispielsweise im Monterrey-Konsens festgehalten, in dem sich die Teilnehmerregierungen der UN-Konferenz in Monterrey 2002 auf die zukünftige Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit verständigt haben. Die gängige Praxis fast aller Gläubigerländer ist es indes, gewährte Schuldenerlasse als Mittel der Entwicklungszusammenarbeit anzurechnen. Sondervereinbarungen wie die Schuldenerlasse für den Irak und Nigeria haben vor allem in den vergangenen Jahren die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit der führenden OECD-Mitgliedstaaten aufgebläht. Als 2007 die Schuldenerleichterungen nicht mehr so stark haushaltswirksam waren, schrumpfte die Quote der größten Geber prompt von traurigen 0,31% des BIP (2006) auf erschreckende 0,28% (2007) (OECD, 2008).

Noch fragwürdiger ist indes die Finanzierung von MDRI. Die Weltbanktochter IDA und die regionalen Entwicklungsbanken sollen die Verluste, die sie durch die Schulden-

Grafik 2: Wie die ärmsten Länder ihren Schuldenerlass selbst bezahlen



erlasse in Form von entgangenen Schuldenrückzahlungen haben, nicht selbst tragen müssen. Ihre Ausfälle werden von den G8-Staaten kompensiert. „Aus Gründen der Gleichbehandlung aller Niedrigeinkommensländer wird der vereinbarte zusätzliche multilaterale Schuldenerlass den davon profitierenden Ländern bei der Vergabe neuer Hilfeleistungen von IDA und Afrikanischem Entwicklungsfonds angerechnet“, so ist es auf der Homepage des BMZ zu lesen. So willkommen „Gleichbehandlung“ im Allgemeinen ist, so bedeutet sie hier im Klartext: Was den Ländern im Rahmen des multilateralen Schuldenerlasses zugute kommt, wird ihnen auf der anderen Seite, bei der Vergabe neuer Hilfeleistungen, wieder abgezogen – ein Nullsummenspiel.

Erst in einem nächsten Schritt werden die „zusätzlichen“ Mittel aus den Entwicklungshaushalten an alle IDA-berechtigten Länder verteilt (vgl. Grafik 2 auf der vorherigen Seite). Diese Mittel entstammen selbstverständlich den regulären Entwicklungshilfehaushalten. Von Zusätzlichkeit also keine Spur.

Krise ist nicht dauerhaft gelöst

HIPC und MDRI haben es zwar geschafft, einer begrenzten Ländergruppe eine deutliche Schuldenstandsreduzierung zu bescheren, eine strukturelle Lösung des Schuldenproblems konnte damit aber nicht erreicht werden. Damit ist das internationale Schuldenmanagement nicht gewappnet für neue Schuldenkrisen, die etwa durch zunehmende Neuverschuldung (intern oder durch neue Gläubiger) oder externe Schocks auftreten können. Externe Schocks können Naturkatastrophen (Dürren, Überschwemmungen etc.), politische Instabilität (auch in den Nachbarländern), aber auch ökonomische Schocks wie der Rückgang der Weltmarktpreise für wichtige Exportgüter oder der Anstieg des Ölpreises oder von Nahrungsmittelpreisen sein. Insbesondere Länder mit niedrigem Einkommen sind hiervon betroffen. Sie erleben im Schnitt alle drei Jahre einen Preisschock, der in diesen Ländern erheblich stärkere Auswirkungen hat als bei Ländern mit mittlerem Einkommen.[2] Insbesondere „schleichende Schocks“, wie etwa der stetige Preisanstieg wichtiger Importprodukte oder Preisverfall der eigenen Exporte, können leicht zu einer neuen Schuldenfalle führen. Die weltweite Nahrungsmittelkrise, die derzeit viele arme Länder bedroht, ist wohl das umfassendste Beispiel für eine solche Schocksituation.

Nicht immer sind es die externen Schocks, die zu einer Neuverschuldung führen. Die deutlich verbesserte Schuldensituation lockt auch neue Investoren und Gläubiger an. Genau genommen zeichnet sich für etwas mehr als die Hälfte der Post-Completion-Point HIPC-Länder bereits ein neues Überschuldungsrisiko ab. Für zehn Länder, die die Initiative durchlaufen haben, ist das Risiko „moderat“, für vier Länder (Burkina Faso, Gambia, Ruanda und Sao Tomé & Principe) sogar „hoch“ (IDA/IWF, 2008). Auch die Inlandsverschuldung, also die Verbindlichkeiten, die ein Staat oder einheimische Körperschaften im Inland haben und die bei der Berechnung der Schuldenindikatoren nicht berücksichtigt werden, ist bei vielen HIPC-Ländern auf dem Vormarsch. Für ein umfassendes Verfahren, das alle Formen der Verschuldung und alle Gläubigerkategorien gleichermaßen mit einbezieht, fehlte aber bislang der Mut. Das ist vor allem deshalb fatal, weil bei einer erneuten Schuldenkrise die mächtigen Gläubiger, die bislang alle Verfahrensfragen unter sich ausgekungelt haben, einen viel zu geringen Teil der Forderungen halten, um abermals eine ausreichende Entlastung gewähren zu können. Spätestens dann also wird man ein Verfahren finden müssen, dass alle Gläubiger einbezieht.

Pariser Club über HIPC hinaus

Das wohl größte Defizit des bisherigen Schuldenmanagements ist die Tatsache, dass es bei den gewährten Erlassoptionen eine große Diskrepanz gibt zwischen den Ländern, die – bei allen bestehenden Problemen – immerhin einen weitgehenden Schuldenerlass ausgesprochen bekommen, und den Län-

[2] IMF/IDA (2004): Operational Framework for Debt Sustainability Assessments in Low-Income Countries – Further Considerations, Washington.

dern, die eben nicht mehr in diese Ländergruppe fallen, weil sie ein paar Dollar zu viel verdienen und daher nicht als „arm“ eingestuft werden. Für diese Länder mit mittlerem Einkommen sind überhaupt keine Schuldenerlasse vorgesehen, allenfalls die Streckung von Zahlungsverpflichtungen – es sei denn es ist politisch opportun. Dies zeigt beispielsweise der Schuldenerlass für Nach-Kriegs-Jugoslawien 2001 von rund einem Fünftel seiner Schulden. Im Dezember 2001 erhielt Pakistan, das im Krieg gegen Afghanistan in den Brennpunkt des geostrategischen Interesses geraten war, einen weitreichenden Schuldenerlass, sicher auch als Belohnung für seine Zusammenarbeit mit den USA. Nach dem Irak-Krieg stand dann die Umschuldung der Diktatorschulden Saddam Husseins an. Um solche Fälle dennoch in ein Rahmenwerk packen zu können, wurde im Pariser Club eigens der so genannte Evian Ansatz entwickelt, der es dem Club ermöglichen soll, jenseits bestehender Länderkategorisierungen von Fall zu Fall den Schuldenstand soweit zu reduzieren, wie er es für angemessen hält. Was auf den ersten Blick sympathisch klingt und vermuten lässt, dass dieses Defizit nun endlich beseitigt worden ist, lässt in der Praxis jedoch erkennen, dass es eigentlich ein Instrument der politischen Willkür ist: Gerade die kleineren und politisch unbedeutenden Länder, selbst wenn sie ähnliche Schuldenprobleme haben, gehen hier in der Regel leer aus.

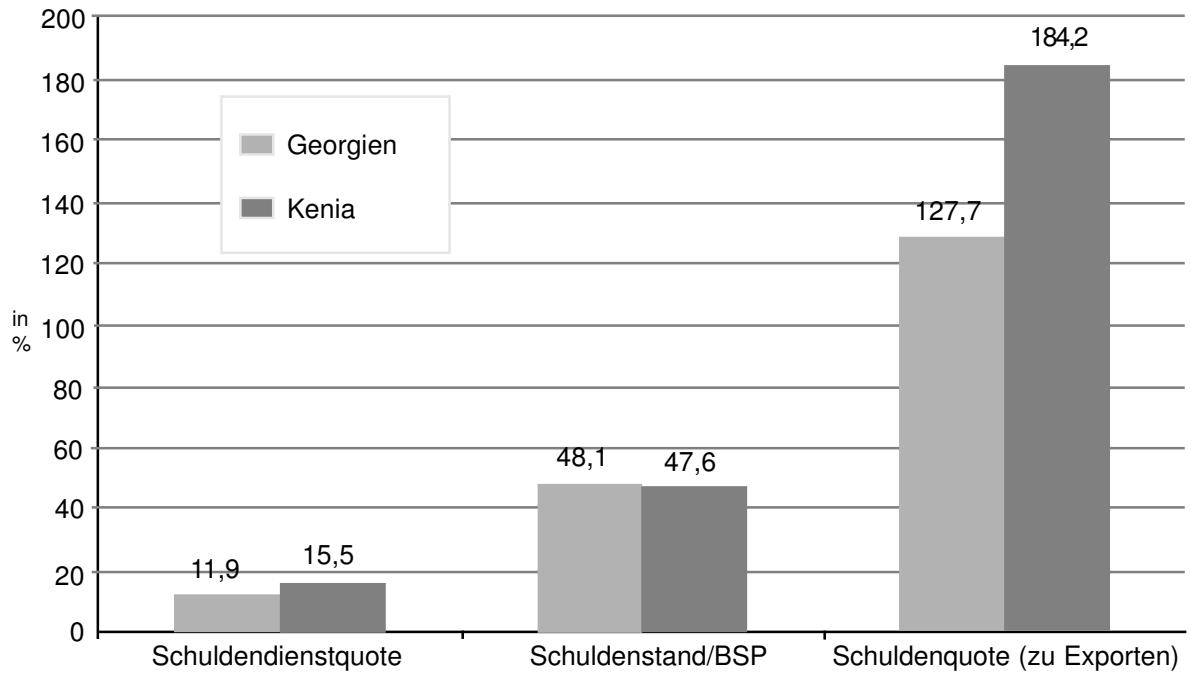
Dabei gibt es auch außerhalb der HIPC-Gruppe eine ganze Reihe von Ländern, die nach wie vor eine sehr hohe Auslandsverschuldung aufweisen bzw. gemessen an den Einnahmen eine sehr hohe Belastung durch den Schuldendienst haben. Einiger dieser Länder haben in der Vergangenheit mit den privaten Gläubigern Umschuldungen ausgehandelt, wie z.B. Ecuador oder Argentinien, im letztgenannten Fall haben diese sogar erheblich bluten müssen. Auch aufgrund des wirtschaftlichen Aufschwungs in den letzten Jahren sind die Schuldenstandsindikatoren in diesen Ländern oft deutlich gesunken. Dennoch stellt der hohe laufende Schuldendienst (aufgestockt durch eine steigende interne Verschuldung) im Vergleich zu den Haushaltseinnahmen eine bedrohlich große Belastung dar und entzieht dem Kampf gegen die Armut wichtige Mittel.

Einige dieser Länder sind so klein, dass es den Gläubigern sicher nicht wehtäte, die Forderungen zu erlassen. Hierzu gehören z.B. einige karibische Inselstaaten. Was aber, wenn der Club unter Berufung auf den Evian Ansatz diesen Ländern einen Schuldenerlass gewähren würde? Dann gäbe es keinen Grund mehr, warum nicht auch Ecuador, Peru, Indonesien oder Argentinien, allesamt Länder mit hohen Belastungen durch die Auslandsverschuldung und hohen Armutsindikatoren, ähnliche Konditionen erhalten müssten. Das würde nicht nur die Haushalte der Gläubiger sehr viel stärker belasten, ein isoliertes Vorgehen der bilateralen Gläubiger wäre möglicherweise auch gar nicht von großem Erfolg gekrönt. Denn was für die HIPC-Länder ansatzweise gilt, ist für die Länder mit mittlerem Einkommen noch viel entscheidender: Hier ist die Gruppe der Gläubiger sehr viel differenzierter, die privaten Gläubiger halten einen sehr viel größeren Anteil und müssten in Umschuldungsverhandlungen eingebunden werden.

Daher beschränkt man sich vor und nach der Entwicklung des Evian Ansatzes lieber nur auf die Länder, die „wirklich wichtig“ sind: Ein Beispiel aus den Anfangsjahren des Evian-Ansatzes kann dies gut illustrieren. Das erste Land, das im Pariser Club unter dem Evian-Ansatz verhandelt wurde, war im Januar 2004 Kenia. Lange Zeit stand Kenia auf der Liste der HIPC-Anwärter. Obgleich es zu den Ländern mit niedrigem Einkommen zählt und die Indikatoren eine Qualifizierung für die HIPC-Initiative zugelassen hätten, wurde Kenia nicht aufgenommen und erhielt stattdessen eine Umschuldung zu den so genannten *Houston Terms*, die üblicherweise für die Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen vorgesehen sind und lediglich eine Streckung der Zahlungsverpflichtungen vorsehen. Wenn das Land schon aus der HIPC-Liste gestrichen wurde, hätte es als Land mit niedrigem Einkommen wenigstens mit einem Teilerlass

unter den *Naples Terms* rechnen können. Unter Berufung auf die Fall-zu-Fall Beurteilung des Evian-Ansatzes war Kenia am Ende schlechter dran.
Ein halbes Jahr später trifft sich auch eine georgische Delegation mit den Vertreter/innen des Pariser Clubs. Die Graphik zeigt, dass das Land mit niedrigem mittlerem Einkommen niedrigere Verschuldungsindikatoren aufweist als Kenia. Genau genommen wäre es nach den gängigen Kriterien gar nicht als hoch verschuldetes Land einzustufen. Dennoch erhält es ebenfalls die Houston Terms und zieht damit Vorteile aus dem Evian-Ansatz. Es liegt nahe, dass mit solch wohlwollenden Aktionen die westliche Einbindung der ehemaligen Sowjetrepublik vorangetrieben werden soll.

Grafik 3: Georgien und Kenia vor den Verhandlungen mit dem Pariser Club (2003)



Die beiden spektakulärsten Fälle unter dem Evian Ansatz sind wohl der Irak, dessen Forderungen im November 2004 verhandelt wurden, und Nigeria, das im Oktober 2005 dem Pariser Club einen Besuch abstattete. Nach dem Ende der offiziellen Kriegshandlungen im Irak wurde besonders von den USA forciert, dass der Irak einen weit reichenden Schuldenerlass erhalten müsste, um Mittel für den Wiederaufbau freizugeben. Dadurch sollte auch die neue Regierung stabilisiert werden. So einigte man sich auf einen Erlass von insgesamt 80%, das entsprach 30 Mrd. US$.
Nigeria stand wie Kenia ursprünglich auf der Liste der HIPC-Anwärter. Vermutlich aus Kostengründen (die Schulden Nigerias machten zu dem Zeitpunkt rund 14% der Gesamtverschuldung Afrikas aus) wurde es aber 1998 von der Liste gestrichen. Als das ressourcenreiche Land im Oktober 2005 mit dem Pariser Club verhandelte, erhielt es immerhin einen Erlass von rund 60% seiner Gesamtforderungen bei den Club-Gläubigern, das entsprach 18 Mrd. US$. Die insgesamt 48 Mrd. US$, die allein diesen beiden Ländern erlassen wurden und zu einem nicht unerheblichen Teil aus Diktatorenschulden resultieren, wurden wie selbstverständlich den Zahlungen für die Entwicklungszusammenarbeit (ODA) zugerechnet. Sie waren es, die in den Jahren 2005 und 2006 die Quote aufblähten.
Jeder zusätzliche Schuldenerlass unter dem Evian-Ansatz ist ohne Frage ein wichtiger Beitrag für die Reduzierung der Schuldenbelastung und herzlich willkommen. Das teilweise sehr unterschiedliche Vorgehen macht aber deutlich, wie sehr die Entscheidung von politischer Willkür bestimmt ist, insbesondere dann, wenn ein Land wie Kenia am

Ende weniger erhält, als ihm zusteht. Eine Fall-zu-Fall Entscheidung ist im Prinzip sehr sinnvoll. Doch im Sinne der Gleichberechtigung sollte eine solche Regelung dazu genutzt werden, allen Ländern den gleichen Zugang zu Schuldenerlassen zu gewähren. Von Fall zu Fall muss dann entschieden werden, wie hoch dieser Erlass ausfallen muss, um dem Land die Chance zu geben, wichtige Entwicklungsziele, wie z.B. die Erreichung der international vereinbarten Millennium Entwicklungsziele zu erreichen.

Wie könnte es besser aussehen?

Letztendlich führt kein Weg an einer umfassenden Verfahrensreform vorbei. Die HIPC-Initiative und MDRI umfassen nur ausgewählte Länder und selbst für diese Ländergruppe sind die Defizite der Initiative deutlich geworden. Die große Diskrepanz zwischen den Erlassmöglichkeiten für HIPC- und Nicht-HIPC-Länder, die lediglich in politisch opportunen Einzelfällen aufgeweicht wurde, das Problem der aufoktroyierten „Lösungen“ aus der Feder der G8 und IFI, nicht von allen Gläubigern ohne Weiteres übernommen werden, die Tatsache, dass vermeintlich endgültige Lösungen nach wenigen Jahren immer wieder nachgebessert werden mussten, all das macht die Notwendigkeit einer Verfahrensreform deutlich. Um die Defizite zu beheben, sind vier Punkte wesentlich:

1. Ein neues Verfahren müsste prinzipiell allen Schuldnern gleichermaßen offen stehen.
2. Weil die Gläubigerstruktur in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich ist, müssen alle Gläubiger in ein solches Verfahren eingebunden werden und die Kosten zu gleichen Teilen bzw. in gerechter Weise tragen.
3. Nicht die Gläubiger selbst, sondern eine neutrale Instanz muss über den Erlassbedarf entscheiden.
4. Grundlage für die Berechnung des Erlassbedarfes sind die Herausforderungen menschlicher Entwicklung und als ein Minimalziel die Erreichung der MDG.

erlassjahr.de schlägt schon seit vielen Jahren ein „Faires und Transparentes Schiedsverfahren“ (FTAP nach seiner englischen Bezeichnung) vor, das all diese Punkte umfasst:

Ein Verfahren für alle

Ähnlich dem Prinzip des nationalen Insolvenzverfahren müsste eine solche Instanz (ob als ad-hoc Verfahren oder fest institutionalisiert) jedem Land offen stehen, das sich vor Zahlungsschwierigkeiten gestellt sieht. Wird dann ein Verfahren eingeleitet, käme es automatisch zu einem Zahlungsstopp aller ausstehenden Verbindlichkeiten bis zum Abschluss der Verhandlungen. Damit ist gewährleistet, dass nicht einige Gläubiger bereits auf Forderungen verzichten, während andere Gläubiger die wenigen existierenden Finanzmittel für sich beanspruchen.

Alle Gläubiger an einem Tisch

Alle Gläubiger des entsprechenden Schuldnerlandes müssen im Entscheidungsprozess vertreten sein und einen gerechten Anteil an den Kosten tragen. Das bedeutet nicht, dass es nicht Bevorzugung bei der Bedienung von Krediten geben darf. Ein „gerechter“ Kostenanteil kann auch bedeuten, dass beispielsweise Kredite sinnvoller Entwicklungsprojekte bevorzugt werden gegenüber Diktatorenschulden oder Krediten, die ohne Risikoprüfungen vergeben und Mensch und Umwelt geschadet haben. Eine solche Beurteilung ist im Einzelfall nicht immer einfach, würde aber auch für die Zukunft die Gläubiger im Sinne einer verantwortlichen Kreditvergabe disziplinieren. Wichtig ist, dass alle Gläubiger am Ende der Vereinbarung folgen müssen. Dann wäre es z.B. nicht mehr möglich, dass Geierfonds bestehende Restforderungen aufkaufen und den vollen Nennwert einklagen. Zu berücksichtigen wäre an dieser Stelle auch, dass die interne Verschuldung einen immer größeren Teil der Belastung darstellt. Auch diese Gläubiger müssten in angemessener Form beteiligt werden.

Eine neutrale Instanz entscheidet

Bislang entscheiden die Gläubiger über Erlassbedarf und –umfang, sind also Richter in eigener Sache. In jedem Rechtsstaat ist das ein unhaltbarer Zustand. Wesentlicher Bestandteil eines FTAP ist daher die

Unabhängigkeit der Entscheidungsinstanz. Dabei sollen Gläubiger und Schuldner mit gleichem Gewicht vertreten sein. Um über den Erlassbedarf zu urteilen, bedarf es einer fachkompetenten Einschätzung. Auch die wird bislang aus dem Kreis der Gläubiger, nämlich vom IWF, erstellt. Auch wenn beim IWF sicherlich die meisten Daten zusammenlaufen, Fachkompetenz hat er in der Vergangenheit leider selten bewiesen, denn die Prognosen, die er zur Berechung der Schuldentragfähigkeit erstellt hat, waren fast immer viel zu optimistisch und haben damit den Erlassbedarf klein gerechnet. Möglicherweise liegt dies noch nicht einmal an mangelnder Kompetenz, sondern schlicht und ergreifend an der Tatsache, dass der IWF auch hier Gutachter in eigener Sache ist und natürlich ein großes Interesse daran hat, den notwendigen Schuldenerlass so niedrig wie möglich anzusetzen.

Eine bedarfsorientierte Schuldentragfähigkeitsanalyse als Grundlage

Wenn nun in einem FTAP ein neutraler Gutachter den Erlassbedarf berechnet, darf es nicht mehr nur um feste Größen wie die oben genannten Verschuldungsindikatoren gehen. Die Einschätzungen der Schuldentragfähigkeit muss vielmehr an die Herausforderungen menschlicher Entwicklung gekoppelt werden. Die Erreichung der MDG stellt dabei nur ein Minimalziel dar, aber sie sind eine international vereinbarte Größe, der sich auch die Gläubiger verpflichtet haben. In einer länderbezogenen Einschätzung muss zunächst berechnet werden, wie viel Geld ein Land benötigt, um die MDG erreichen zu können. Dann wird ermittelt, wie viel Geld ein Land maximal aus eigenen Anstrengungen (Steuern, Exporteinnahmen etc.) aufbringen kann. Jedes Land hat laufende feste Ausgaben, wie z.B. für Löhne und Gehälter, für Infrastruktur etc., die von diesen Einnahmen abgezogen werden müssen. Bleiben dann überhaupt finanzielle Spielräume übrig, muss entschieden werden, wie viel von diesen freien Mitteln für Schulden aufgebracht werden kann.

Diese Vorgehensweise ist zwar für alle Länder gleich, hätte aber im Ergebnis große Unterschiede: In den ärmsten Ländern bliebe nach Abzug der festen Ausgaben im Haushalt noch nicht einmal genug übrig, um die Erreichung der Millennium Entwicklungsziele sicher zu stellen. Diesen Ländern müssten automatisch alle Schulden gestrichen werden. Zusätzlich bräuchten sie weiteres Geld in Form von Zuschüssen. Für Länder mit mittlerem Einkommen mag das im Einzelfall anders aussehen. Ein solches Verfahren würde aber sicher auch ihnen sehr viel weitere Erlassoptionen öffnen, als bisher üblich.

Literatur:

BMZ Webpage (2008); Die multilaterale Entschuldungsinitiative; http://www.bmz.de/de/themen/entschuldung/instrumente/mdri/index.html

IDA/IMF (2007); Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)—Status of Implementation, Washington, September 2007.

IDA/IMF (2008); Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)—Status of Implementation, Washington, September 2008.

erlassjahr.de: Das Elend der Techniker: Die Weltbank zieht Bilanz ihres Debt Sustainability Framework; http://www.erlassjahr.de/themen/schuldentrag-faehigkeit/das-elend-der-techniker.html

OECD (2008) Debt Relief is down: Other ODA rises slightly; http://tinyurl.com/oecd-debt

World Bank: Global Development Finance 2008

Deutschland als Gläubiger

von Jürgen Kaiser

A Die Bundesrepublik als Öffentlicher Gläubiger

1. Quantitäten - Schuldenstände zum 31.12.07 und Trends

Seit vier Jahren veröffentlicht das Bundesministerium der Finanzen auf seiner Homepage Übersichten zu den aktuellen Forderungsbeständen an Entwicklungs- und Schwellenländer. Das ist ein großer Fortschritt gegenüber den noch nicht so fernen Zeiten, als die Öffentlichkeit über die deutschen Ansprüche nur dann etwas erfuhr, wenn Bundestagsabgeordnete sich die Mühe einer Kleinen oder Großen Anfrage machten.

Tab. 4: Deutsche Forderungen an Entwicklungs- und Schwellenländer

Jahresende	Forderungen aus Entwicklungshilfe	Forderung aus Handelsgeschäften	gesamt (in Mio EUR)
2004	16.892	30.686	47.578
2005	16.385	18.577	34.962
2006	15.892	8.517	24.409
2007	15.790	7.927	23.717

Tabelle 1 enthält die deutschen Forderungen aufgeschlüsselt nach Forderungen aus der Entwicklungszusammenarbeit und Handelsforderungen zum 31.12.07.

Während die Forderungen aus der Entwicklungszusammenarbeit nominal nur leicht zurückgegangen sind, haben sich die Forderungen aus bundesverbürgten Handelsgeschäften („Hermes-Bürgschaften“) von 2004 auf 2005 und dann nochmals auf 2006 drastisch reduziert. 2007 sank der geschrumpfte Bestand an Handelsforderungen nur noch wenig weiter.

Die Zahl der Schuldner Deutschlands ist von 112 auf 105 Länder zurückgegangen.

Die Veränderungen im Bereich der Forderungen aus der Entwicklungszusammenarbeit sind vor allem der vorzeitigen Rückzahlung Jordaniens (-50 Mio. EUR) und einem Rückgang der Forderungen an Indonesien (-30 Mio. EUR) geschuldet.

Bedeutender sind die Reduzierungen der Forderungsbestände bei den Handelsforderungen. Hier ist zu unterscheiden zwischen Ländern, die vorzeitig alle oder fast alle Schulden bei Deutschland getilgt haben, und solchen, die in den Genuss von Schuldenerleichterungen im Rahmen multilateraler Entschuldungsbeschlüsse gekommen sind.

Schließlich gibt es auch einige Länder, deren Schulden gegenüber Deutschland sich erhöht haben. In den meisten Fällen infolge von Verzugszinsen nach längerer Nichtbezahlung.

Tab. 5: Bedeutsame Veränderungen bei deutschen Handelsforderungen 2005-2007 (Mio EUR)

Land	Handelsschulden Ende 05	Handelsschulden Ende 07	Kommentar
Algerien	588	0	Vorzeitige Rückzahlung
Afghanistan	37	11	Teilerlass im Pariser Club (HIPC)
Bermuda	50	5	Reguläre Rückzahlung
Brasilien	504	76	Vorzeitige Rückzahlung
Bulgarien	168	141	Reguläre Rückzahlung
Gabun	192	152	Vorzeitige Rückzahlung
Kamerun	547	6	Erlass im Rahmen des Pariser Clubs /HIPC
Nigeria	1735	0	Teilerlass und Schuldenrückkauf im Pariser Club
Mexiko	82	55	Reguläre Rückzahlung
Peru	26	1	Vorzeitige Rückzahlung
Russland (ex-UdSSR)	7366	2	Vorzeitige Rückzahlung
Sambia	185	0	Vollständiger Erlass unter HIPC
Serbien-Montenegro	399	292	Teilerlass im Pariser Club
Argentinien	1114	1472	Verzugszinsen
China VR	104	131	Neue Kreditvergabe
Liberia	40	85	Verzugszinsen
Myanmar	155	290	Verzugszinsen
Sudan	153	213	Verzugszinsen

Bei den drei letztgenannten Ländern in Tabelle 2 stellt die Erhöhung der deutschen Forderungen eine ziemlich sinnlose buchhalterische Übung dar . Alle drei Länder leisteten 2007 keinen Schuldendienst – daher die beträchtlichen Verzugszinsen; Liberia ist inzwischen für die HIPC/ MDRI-Entschuldungsinitiative qualifiziert, und wird in deren Rahmen von Deutschland eine vollständige Schuldenstreichung erwarten können. Wenn die politischen Verhältnisse in Myanmar und im Sudan eine Zulassung zu der Initiative erlauben, wird das Gleiche dort auch geschehen. Die Heraufsetzung des Forderungsbestandes dient daher keinem anderen Zweck als der Erhöhung der dann anzurechnenden Entschuldungsleistung – und mithin der deutschen Entwicklungshilfequote.

Deutlicher Rückgang der Einnahmen

Der laufende Schuldendienst an den Gläubiger Deutschland ist auf die Handelsforderungen naturgemäß gewichtiger als auf die zinsgünstigen Forderungen aus der Entwicklungszusammenarbeit. Der deutliche Rückgang der Handelsforderungen schlägt sich deshalb auch in deutlich niedrigeren Einnahmeerwartungen des Finanzministers in den kommenden Haushaltsjahren nieder.

Die Zahlen liegen erheblich unter den Einnahmen in den vergangenen Jahren. Einnahmen aus Handelsforderungen lagen im Durchschnitt der Jahre 1997-2001 bei 1,6 Mrd. EUR. Aus FZ-Forderungen wurden von allen Schuldnerländern im Jahr 2002 873,85 Mio. EUR und im Jahr 2004 1,041 Mrd. EUR eingenommen.

Während die Einnahmen aus der finanziellen Zusammenarbeit relativ

Tab. 6: Voraussichtliche Einnahmen aus Handelsforderungen und finanzieller Zusammenarbeit (FZ)[1] (Mio EUR)

Mio. EUR	2007	2008	2009[2]	2010
Handelsforderungen	310	240	230	280
FZ-Forderungen	641	637	631	589

verlässlich zu kalkulieren sind, resultieren Handelsforderungen aus Fehlschlägen bei der Exportfinanzierung – wenn nämlich im Falle eines normalen deutschen Exporteurs der Schuldner nicht zahlt, und der private Gläubiger von der Euler-Hermes-Kreditversicherungs-AG entschädigt wird. Diese Forderungen sind, wie gesehen, deutlich zurückgegangen – vor allem weil Großschuldner aus den achtziger und neunziger Jahren entweder Schuldenerlasse erhielten (Irak, Nigeria) oder vorzeitig Altlasten getilgt haben – so wie Russland mit seinen wachsenden Öleinnahmen die Forderungen gegenüber der ehemaligen Sowjetunion. Logischerweise ist diese Einnahmekategorie schwer vorherzusagen. Und selbst die (wachsenden) Neu-Deckungen der Euler-Hermes Kreditversicherung geben keinen Anhaltspunkt, da die Entschädigung natürlich vom Eintreten des Schadensfalls abhängig ist.

Ausblick

Mit der erheblichen Reduzierung der deutschen Forderungsbestände verringert sich auch die Bedeutung Deutschlands im Kreis der internationalen (bilateralen) Gläubiger. Dieser Rückgang wäre noch bedeutsamer, wäre Deutschland nicht eines der letzten Geberländer, die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit weiterhin Kredite an Länder außerhalb der Gruppe der ärmsten Staaten vergeben. An dieser Praxis will die Entwicklungsministerin auch in Zukunft festhalten, obwohl die Mehrheit der Geber in der OECD mittlerweile grundsätzlich verlorene Zuschüsse auch an Länder mit mittlerem Einkommen vergibt. Allerdings werden voraussichtlich ab 2008 weiter gehende Entschuldungsmöglichkeiten im Bereich der Entwicklungshilfeschulden im Rahmen von Schuldenumwandlungen geschaffen werden.

In Blick auf die Handelsforderungen beteiligt sich die Euler-Hermes Kreditversicherungs AG im Wettlauf mit anderen Exportfinanciers an der Neukreditvergabe für die unter HIPC/MDRI entlasteten Länder. War die HIPC-Ländergruppe noch vor zwei Jahren für die staatlichen Exportversicherer weitgehend eine No-Go-Area, wurden inzwischen von 41 HIPC-Ländern bereits 5 auf die zweitschlechteste Bonitäts-Stufe (6) hochgestuft. In 19 von 41 Ländern sind Deckungen deutscher Exporte mit strengen Auflagen und begrenzten Einschränkungen wieder möglich. 7 weiteren Ländern wird sie zwar im Prinzip verweigert, es werden aber ausdrücklich Ausnahmemöglichkeiten für interessierte Exporteure eingeräumt. Nur 9 Länder sind weiterhin kategorisch ausgeschlossen; für 5 Länder existiert schlicht keine Nachfrage auf Seiten der deutschen Exportwirtschaft.[3]

Schuldenerlasse bis zum 31.12.07

Zusammen mit den Forderungsbeständen veröffentlicht der BMF auch jährlich eine aktualisierte Liste aller von der Bundesregierung gewährten Schuldenerlasse.[4] Seit 1978 hat die Bundesrepublik Forderungen in Höhe von 21,66 Mrd. EUR erlassen. Davon entfallen 4,15 Mrd. EUR auf Erlasse unter der multilateralen HIPC-Initiative, und 17,51 Mrd. EUR auf Erlasse außerhalb von HIPC. Insgesamt wurden 16,2 Mrd. EUR an Handelsforderungen und 5,4 Mrd. EUR an Forderungen aus der FZ erlassen.

Insgesamt gibt es die folgenden Typen von Schuldenerlassen:

- Erlasse zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries - LDCs) gemäß Beschluss des Bundeskabinetts von 1978. Damit passte sich die damalige Bundesregierung zumindest für die ärmsten Länder ex-post der Praxis anderer grosser

[1] Mittelfristige Finanzplanung des BMF; Quelle: Antwort des P.StS. Diller auf die Berichtsanforderung von Otto Fricke MdB vom 22.9.06

[2] In der vom Haushaltsausschuss im November 2008 gebilligten Kabinettsvorlage für den Bundeshaushalt 2009 wird nur noch von Gesamteinnahmen in Höhe von 660 Mio EUR (530 Mio Tilgungen und 130 Mio Zinsen) ausgegangen.

[3] http://www.agaportal.de/pages/aga/deckungspolitik/laenderbeschluesse.html

[4] http://tinyurl.com/bmfdebt

Geber an, die ihre finanzielle Zusammenarbeit bereits durchweg als Zuschüsse statt als zinsgünstige Kredite vergaben.

- Erlasse zugunsten von Niedrigeinkommensländern unter den Toronto-, London- und Neapel-Bedingungen im Pariser Club vor Einsetzen der HIPC-Initiative, bzw. zugunsten von ärmeren Ländern, die von Weltbank und IWF nicht zur HIPC-Initiative zugelassen wurden.

- Erlasse zugunsten von HIPC-Ländern gemäß den Regeln der Initiative zur Lastenverteilung zwischen bilateralen und multilateralen Gläubigern.

- Erlasse zugunsten von Ländern außerhalb der HIPC-Gruppe, zunächst gemäß der zuweilen recht willkürlichen ad-hoc-Vereinbarungen im Pariser Club; später gab es für diese im Club den Rahmen des „Evian-Ansatzes", welcher aber nichts anderes bedeutet, als dass der Club gegenüber Nicht-HIPCs, bei denen es ihm geboten erscheint, ohne vorgegebene Erlassquoten machen kann, was er will.

Who is who der Schuldner

Die 105 Länder mit Zahlungsverpflichtungen gegenüber Deutschland lassen sich grob in folgende Kategorien einteilen:

- 27 Länder mit kleinen Aussenständen (i.d.R. unter 10 Mio. EUR)

- 8 Großschuldner mit Aussenständen von rund 1 Mrd. EUR oder mehr: Ägypten, Argentinien, VR China, Indien, Indonesien, Irak, Pakistan, Türkei. Abgesehen vom Irak resultieren in allen Fällen die Forder-ungen hauptsächlich aus der Entwicklungszusammenarbeit.

- 21 europäische und Industrieländer, die in unterschiedlichem Umfang Schulden aus beiden Kreditkategorien haben. Neben einigen EU-Ländern mit Handelsschulden oder z.T. sehr alten FZ-Forderungen gehören dazu auch Sonderfälle wie Singapur oder als größter Fall Israel.

- 32 Nicht-HIPC-Staaten vor allem in Asien und Lateinamerika. In diesen Fällen kann der Schwerpunkt auf jeder der beiden Schuldenkategorien liegen.

- 17 Länder von der HIPC-Liste. Bei 8 dieser Länder handelt es sich um bereits entlastete HIPCs mit neuen Schulden gegenüber Deutschland. Diese neuen Schulden können entweder auf neue bundesverbürgte Exporte zurückzuführen sein, oder auf neue Forderungen aus der Entwicklungszusammenarbeit, die an Nicht-LDCs als Kredit vergeben werden.

2. Wahrnehmung und Wirklichkeit: Deutsche Entschuldungspolitik

Deutschlands Beteiligung an multilateralen Entschuldungsinitiativen

Auf seiner Homepage beschreibt das BMF die umfassende Beteiligung Deutschlands an den multilateralen Entschuldungsinitiativen[5]. Über die oben beschriebenen bilateralen Schuldenerlasse hinaus, umfasste die finanzielle deutsche Beteiligung auch Beiträge zur Entschädigung multilateraler Gläubiger für Verluste aus den HIPC- und MDRI-Schuldenerlassen. Direkt und indirekt (vor allem über den EU-Haushalt) hat die Bundesregierung dafür Mittel im Umfang von 1-2 Mrd. EUR geleistet.[6]

Die Entschädigung der multilateralen Institutionen, v.a. Weltbank und IWF, für ihren entgangenen Schuldendienst bringt zwei bedenkliche Konsequenzen mit sich:

- Aus einem feststehenden weltweiten Entwicklungshilfe-Aufkommen finanzieren die Empfängerländer ihre Entschuldung de facto selbst, da Mittel, die andernfalls (zum Beispiel aus dem Haushalt des BMZ) für neue Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stünden, in die Kompensation der internationalen Finanzinstitutionen fließen. Wirkliche „Zusätzlichkeit", wie von den Autoren der MDRI-Initiative reklamiert, hätte vorausgesetzt, dass zum Beispiel aus den Reserven der Weltbank[7] die entsprechenden Wertberechtigungen gegenfinanziert werden.

- Wichtiger noch als der finanzielle Aspekt ist der ordnungspolitische: Weltbank, IWF, Afrikanische und Interamerikanische Entwicklungsbank haben in der Ver-

[5] http://tinyurl.com/bmfswap

[6] Indirekte Beiträge z.B. in Form von zinslosen Darlehen der Bundesbank an den IWF können nicht ganz präzise neben den direkten Beiträgen beziffert werden; siehe Fn.4

[7] aus denen der MDRI-Erlass leicht hätte finanziert werden können; siehe: Chupein,T.: World Bank Resources & Debt Cancellation; Briefing Paper for the American Friends Service Committee and JubileeUSA; Washington June 2008; www.jubileeUSA.org

gangenheit Vergabeentscheidungen getroffen, die sie im Hinblick auf die Tragfähigkeit der resultierenden Schulden sowie deren Legitimität besser nicht getroffen hätten. Trotzdem fürchten die Institutionen keinerlei finanzielle Konsequenzen aus ihrem Tun. Die „Disziplin des Marktes“ ist durch die uneingeschränkte Kompensation aus öffentlichen Mitteln außer Kraft gesetzt worden, und der wichtigste Anreiz für einen Kreditgeber, seine Entscheidungen sorgfältig und verantwortlich zu treffen, fällt im Falle dieser wichtigen internationalen Institutionen weg – mit der Konsequenz, dass auch künftig Mittel nach politischer Opportunität, nach Maßgaben innerhalb des Bankmanagements etc. vergeben werden.

Das für die Arbeit der Weltbank in Deutschland federführende BMZ trägt die Politik der Entschädigung gleichwohl mit.

Keine rühmliche Rolle

Auch wenn die Selbstdarstellung des BMF auf seiner Website den Eindruck erweckt, Deutschland marschiere in vorderster Front beim Abbau untragbarer Schulden, kann davon in den letzten zehn Jahren keine Rede sein:

Länger als die meisten G8-Länder hielt Deutschland (in diesem Fall noch die Regierungen unter Helmut Kohl) daran fest, dass multilaterale Schulden grundsätzlich nicht in Schuldenerlassregelungen einbezogen werden dürften, auch wenn sie längst uneintreibbar geworden waren. Als dann 1996 die HIPC-I-Initiative aus der Taufe gehoben wurde, war die Bundesregierung unter denen, die den prinzipiell möglichen Schuldenerlass für die ärmsten Länder durch sinnlose Tragfähigkeitsberechnungen so klein rechnen ließ, dass er praktisch wirkungslos wurde.

Erst die Regierung Schröder, welche ein gutes halbes Jahr vor dem G8-Gipfel in Köln 1999 die Regierungsgeschäfte übernahm, legte ein gewisses Gespür für die Notwendigkeit eines weitergehenden Erlasses an den Tag, aber auch für das politische Kapital, das aus einer Ministerin, die in der Erlaßjahr2000-Kette steht, geschlagen werden konnte. Die BMF-Selbstdarstellung erklärt noch heute, dass die Kölner Schuldeninitiative auf deutschen Druck hin zustande gekommen sei. Das ist insofern richtig, als Deutschland als damaliger G8-Vorsitz das Vorschlagsrecht für die Gipfelagenda hatte. Es stimmt insofern nicht, als die konkreten Beschlüsse (die sich spätestens beim G8-Gipfel 2005 als heillos unzureichend erwiesen haben und durch die MDRI ergänzt werden mussten), keinen mutigen deutschen Vorstoß widerspiegelten, sondern einen Konsens, den es unter allen G8-Mitgliedern längst gab.[8]

Im Zeitalter hohen Wirtschaftswachstums in den (ehemals) überschuldeten Ländern hat die Frage nach den nominalen Erlassquoten zwischenzeitlich an Bedeutung verloren. Von größerer Bedeutung ist die Frage nach qualitativer Verbesserung des Schuldenmanagements. Unbeschadet der verbalen Unterstützung für ein internationales Insolvenzverfahren (siehe nächster Abschnitt) hält die Bundesregierung an der hervorgehobenen Rolle der internationalen Finanzinstitutionen – trotz deren fragwürdigem Doppelcharakter als Gläubiger und Gutachter – fest.

- **Die Diskussion um ein Internationales Insolvenzverfahren**

Unter dem Druck der Erlaßjahr-Kampagne seit 1997 haben die deutschen Bundesregierungen sich seit der Machtübernahme durch Rot-Grün positiv zu dem Vorschlag eines internationalen Insolvenzverfahrens (in Form eines Fairen und Transparenten Schiedsverfahrens – FTAP) geäußert. Zwei Bundestagsanhörungen 2001 und 2003 und zwei entsprechende Passagen im Koalitionsvertrag von 2002 waren die wichtigsten Wegmarken in diesem Prozess.

Da die CDU sich bis 2005 anders als rot-grün nie positiv zu einem FTAP verhalten hatte, gibt es im aktuellen Koalitionsvertrag keine vergleichbare Positionierung. Immerhin hat Ministerin Wieczorek-Zeul in Briefen an erlassjahr.de wiederholt erklärt, dass sie das Konzept des FTAP unterstützt. Allerdings stets mit dem Hinweis, dass die Amerikaner

[8] Im Februar 1999 veranstaltete Jubilee2000 in London einen Workshop mit Vertretern aller G7-Finanzministerien. Dabei kam es zu einem regelrechten „Schönheitswettbewerb“ (so ein Ministerialer), bei dem die einzelnen Regierungen ihre Vorschläge den kritischen NROs vorstellten. Die Deutschen lagen damals „schönheitsmäßig“ eher im Mittelfeld (wie bis heute).

ja - leider, leider – dem vom IWF eingebrachten Vorschlag (Sovereign Debt restructuring Mechanism – SDRM) ihre Unterstützung entzogen hätten – und deshalb nichts zu machen sei.

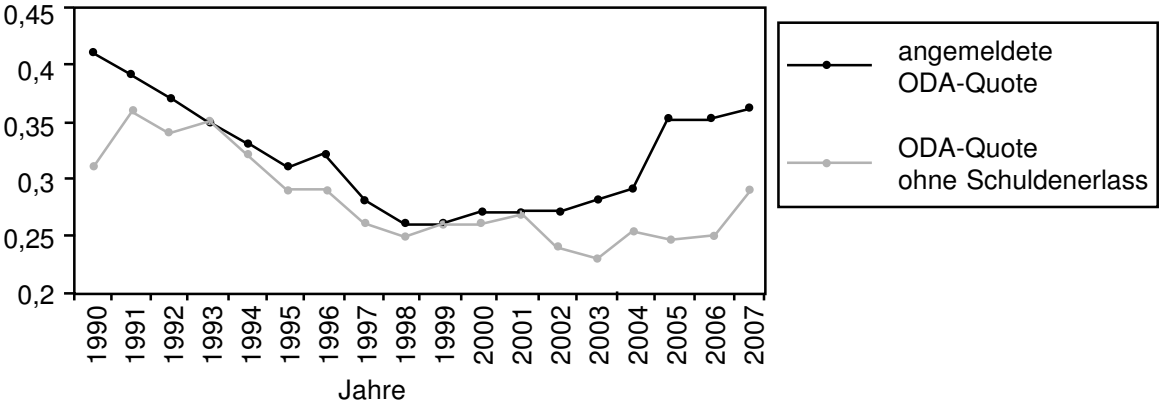
Diese Position ist ziemlich weit entfernt von der Haltung kleinerer europäischer Länder, welche Innovationen im Bereich der Entwicklungsfinanzierung oder der Entschuldung schon mal durch informelle ad-hoc-Koalitionen auf den Weg gebracht haben. So geht die HIPC-Initiative in ihrem Kern auf eine 1995 von der Schweiz und Schweden gemeinsam organisierte Konsultation zurück. Erst danach wurden auch entsprechende Überlegungen innerhalb der Weltbank und viel später auch im Rahmen der G8 geäußert. Den Deutschen – mit ihrer Neigung, stets in der Nähe des Mainstream zu bleiben – sind solche Initiativen leider fremd.

höhung der Haushaltsmittel, Entschuldung der Entwicklungsländer und innovative Finanzierungsinstrumente bei".

Diese Formulierung bezieht sich auf eine bereits seit den achtziger Jahren gängige Praxis im „Development Assistance Committee" (DAC) der Industrieländervereinigung OECD. Dort werden alljährlich die Daten der einzelnen Mitgliedsländer über die von ihnen geleistete Entwicklungszusammenarbeit gesammelt, harmonisiert und veröffentlicht. Eingebürgert hat sich, dass die Erlasse von Schulden aus öffentlich verbürgten Handelskrediten auf die Entwicklungshilfe angerechnet werden können, und so die Quote, d.h. die Entwicklungshilfe im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt, erhöht wird.

Zwischen 1990 und 2007 haben Schuldenerlasse zwischen 0,5% und bis zu einem Drittel der gesamten von Deutschland angemeldeten Entwicklungshilfe ausgemacht (siehe Grafik).

Grafik 4: Entwicklung der ODA-Quote



Quelle: tdh/WHH: 16. Bericht zur Wirklichkeit der Entwicklungshilfe; 2008 S.19

- Schuldenerlass als Geldwäsche: Die Anrechnung von Erlassen auf die ODA-Quote

Die Bundesregierung hat sich im Rahmen des so genannten „Stufenplans[9] " verpflichtet, die Mittel aus der Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2015 auf 0,7% des Bruttoinlandsprodukts anzuheben. Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung heißt es dazu: „[wir] werden bis 2006 0,33% und bis 2010 mindestens 0,51% unseres BIP für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit aufbringen und das VN-Ziel von 0,7% spätestens bis 2015 erfüllen". Bezüglich der Umsetzung wird spezifiziert: „Dazu tragen die Erlassen sind notwendige und entwicklungspolitisch sinnvolle Maßnahmen. Problematisch ist allerdings ihre Anrechnung, und zwar unter zwei Aspekten:

- Im „Monterrey Konsens", der Abschlusserklärung der UNO-Konferenz „Financing for Development" 2002 im mexikanischen Monterrey, hat die Bundesregierung mit unterschrieben, dass Schuldenerlasse zusätzlich gewährt werden sollen[10]. Das heißt: die Verpflichtung zur Erhöhung der Entwicklungshilfe im „Stufenplan" der EU ist zu erfüllen, ohne dass der Schuldenerlass hineingerechnet wird.

[9] Im Juni 2005 hat der Europäische Rat beschlossen, dass die alten Mitgliedsländer der EU in einem gestuften Verfahren bis 2015 sämtlich 0,7% ihres Bruttoinlandsprodukts für die Entwicklungszusammenarbeit bereitstellen sollen. Damit ist die Vereinbarung formal auch für die Bundesregierung bindend.

[10] Monterrey Consensus Art. 45: 45. While recognizing that a flexible mix of instruments is needed to respond appropriately to countries' different economic circumstances and capacities, we emphasize the importance of clear rules for equitable distribution of the cost of crisis-resolution between the public and private sectors and among debtors, creditors, and investors. Debt relief should be additional and not at the expense of development assistance. We also encourage exploring innovative mechanisms to comprehensively address debt concerns of developing countries and countries with economies in transition.

- Durch die Anrechnung verwandeln sich Leistungen der deutschen Wirtschaft, die ausdrücklich keinerlei entwicklungspolitischen Ansprüchen genügen, im Nachhinein in Entwicklungshilfe. Das heißt: die Zusammenarbeit deutscher Firmen mit Saddam Husseins Rüstungsindustrie, der Bau des überdimensionierten Flughafens von Yaounde durch eine deutsche Firma oder die unter dem Druck der Verhältnisse erlassenen Zinseszinsen an Nigeria werden genau so behandelt, wie sorgfältig und mit Beteiligung der Betroffenen geplante Entwicklungsprojekte der GTZ. Der Qualität der deutschen Entwicklungspolitik wird durch die Aufblähung ihrer Quantität so der größtmögliche Schaden zugefügt.

Dabei würde es keine unzumutbaren Anstrengungen erfordern, den Stufenplan auch ohne Anrechnung der Schuldenerlasse einzuhalten: Maximal 1% des deutschen Bundeshaushaltes müssten an zusätzlichen Mitteln für die Entwicklungszusammenarbeit investiert werden, und auch das nur in dem Jahr, in dem gegenwärtig die Schuldenerlasse für Irak und Nigeria verbucht sind. Im Rahmen seiner Kampagne zum Bundeshaushalt 2009 forderte erlassjahr.de deshalb konkret:

- Bundestag und Bundesregierung sollen einen Haushalt 2009 vorlegen, in dem der Stufenplan zur Erreichung des 0,7%-Ziels erfüllt wird, ohne dass Schuldenerlasse in die Berechnung eingehen.

- Die Bundesregierung soll das Instrumentarium der Exportbürgschaften grundsätzlich überarbeiten, um zu verhindern, dass aus einem Etatposten des Bundeshaushaltes Exporte abgesichert werden, die den mit Mitteln eines anderen Etatpostens geförderten Entwicklungs- und Friedensbemühungen entgegenwirken.[11]

- Bundesregierung und Bundestag sollen darauf hinwirken, dass künftig die Streichung von entwicklungspolitisch kontraproduktiven und illegitimen Forderungen („Odious Debts“) bei Umschuldungsverhandlungen gewährleistet wird.[12]

- Die Bundesregierung soll Mittel zum HIPC-Treuhandfonds und andere Beiträge zur Finanzierung von multilateralem Schuldenerlass nicht aus dem Etat für Entwicklungszusammenarbeit bestreiten.[13]

Schuldenumwandlung als innovatives Finanzierungsinstrument

- Die Geschichte der Schuldenumwandlungsfazilität

Seit 1993 ist die Bundesregierung vom Bundestag ermächtigt, in zunehmendem Umfang auf Forderungen an Entwicklungsländer unter bestimmten Umständen zu verzichten, wenn die begünstigten Länder die frei werdenden Mittel für Projekte des Umweltschutzes oder der Armutsbekämpfung einsetzen. Dies bedeutet keine zusätzlichen Verpflichtungsermächtigungen für das BMZ. Vielmehr kann das Ministerium die entsprechenden Rückzahlungsverzichte aussprechen, und damit die beim DAC anzumeldenden deutschen Entwicklungshilfeleistungen erhöhen. Seit dem Haushaltsgesetz 2008 können Umwandlungen sich nicht nur auf die tatsächlich im Pariser Club verhandelten Forderungen, sondern auf alle deutschen Forderungen an das betreffende Schuldnerland beziehen. Außerdem wurde die Fazilität beständig aufgestockt: zuletzt auf 130 Mio EUR für 2009. Der Kabinettsentwurf für den Bundeshaushalt 2009 sah eine weitere erhebliche Ausweitung vor, die aber nicht die Zustimmung des Haushaltsausschusses des Bundestags fand.

Diese Regelungen erweitern den Handlungsspielraum des BMZ, welches die Umwandlungsfazilität verwaltet, ganz beträchtlich. Allerdings setzt jede einzelne Schuldenumwandlung weiterhin die Zustimmung des BMF voraus, und als zusätzliche Bremse auch die des Bundestags-Haushaltsausschusses.

Offensichtlich wurde die Ausweitung – die im Übrigen weitgehend der Praxis in anderen Gläubigerländern entspricht – dem BMZ im Hinblick auf die einbrechende ODA-Quote zugestanden. Nun werden die maximal 130 Mio. EUR die Quote allenfalls um wenige Promille aufhübschen können. Gleichwohl konnten die Bundestagshaushälter sich zu einem Blankoscheck in dieser bescheidenen Höhe an das BMZ nicht durchringen. Dadurch entstand nun

[11] http://www.urgewald.de/index.php?page=8-127-317

[12] Zum Konzept der Illegitimen Schulden siehe: erlassjahr.de: Handbuch Illegitime Schulden 2. Düsseldorf 2008.

[13] Der IWF hat jüngst darauf hingewiesen, in welch starkem Maße die durch die MDRI entlasteten Länder von einer uneingeschränkten Finanzierung durch eine stetige und verläßliche ODA abhängig sind. Die Refinanzierung der multilateralen Schuldenerlasse von IDA und Afrikanischem Entwicklungsfonds aus öffentlichen Entwicklungshilfetöpfen schmälert logischerweise die dafür zur Verfügung stehenden Mittel. Siehe: IMF: The MDRI: Progress report on Implementation; March 20th 2006. pt. 16

die interessante Konstellation, dass die Fachleute aus dem Ministerium über die Sinnhaftigkeit einer einzelnen Schuldenumwandlung einen Ausschuss des Bundestages befragen müssen, dessen Kompetenzen sicherlich weder in Fragen entwicklungspolitischer Prioritäten und Konzepte noch in der profunden Länderkenntnis liegt.

- **Debt2Health**

Schuldenumwandlungen sind im Prinzip eine bilaterale Maßnahme zwischen Schuldner- und Gläubigerland und einer eventuellen dritten, zu begünstigenden, Partei, welche die, durch den Verzicht des Gläubigers im Interesse der zwischen den Parteien vereinbarten Zielsetzung umsetzt.

Seit 2007 wird erstmals in der Geschichte der Schuldenumwandlungen diese Rolle von einer multilateralen Institution gespielt, nämlich dem Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Malaria und Tuberkulose (GFATM). In Zusammenarbeit mit erlassjahr.de wurde 2007 eine Vereinbarung zwischen Deutschland und Indonesien und dem GFATM getroffen, nach der Indonesien für 50 Mio. EUR erlassene deutsche Forderungen den Gegenwert von 25 Mio. EUR in Rupiah an den Globalen Fonds überweist.

Damit ist erstmals in der Geschichte der Schuldenumwandlungen der unmittelbare Zusammenhang zwischen Erlass und der Finanzierung von Projekten im Schuldnerland aufgehoben. Die von Indonesien an den GFATM überwiesenen Mittel werden nicht notwendigerweise in Indonesien ausgegeben (der Haushalt des GF kennt keine Mittelbindungen), so dass Indonesien durch diese Maßnahme zu einem Geber dieses multilateralen Topfes wird. Das heißt natürlich nicht, dass die Anträge, die der indonesische Vergaberat (Country Coordinating Mechanism) an den Globalen Fonds für Projekte innerhalb Indonesiens richtet, nicht entsprechend angehoben werden könnten.[14]

- **Illegitime Schulden umwandeln?**

Eine stillschweigende Übereinkunft zwischen Entschuldungskampagnen und NGOs, die an Schuldenumwandlungen, und solchen, die am Thema illegitime Schulden arbeiten, war, dass nur legitime Forderungen umgewandelt werden dürfen. Forderungen, welche in der Verantwortung der Gläubiger als „illegitim" angesehen werden, dürfen nicht umgewandelt, sondern müssen ersatzlos gestrichen werden.

Nun zeigt allerdings die Befassung mit konkreten fragwürdigen Schulden, dass diese kategorische Haltung – so richtig und logisch sie natürlich ist – real existierender Forderungen an Staaten im Süden nicht unbedingt gerecht wird. So ergab zum Beispiel die intensive Befassung mit den deutschen Handelsforderungen aus dem Export von Ex-DDR-Kriegsschiffen an das Indonesien Suhartos Indizien für Illegitimität im Sinne der klassischen Doktrin „Verabscheuungswürdiger Schulden".[15] Es zeigte sich aber auch, dass die Verantwortung für die Förderung von Menschenrechtsverletzungen durch die ehemals volkseigene Marine nicht allein auf der deutschen Seite liegt. Vielmehr gibt es ein hohes Maß an Mitverantwortung für die Geschäfte auf der indonesischen Seite, und – das ist hier entscheidend – ein hohes Maß an politischer Kontinuität zwischen der damaligen Diktatur und der heutigen demokratischen Regierung Indonesiens. Das heißt: wenn die Opfer der damaligen Menschenrechtsverletzungen tatsächlich nicht zwei mal für die dubiosen Deals der Deutschen zahlen sollen, dann reicht ein einfacher Erlass der Schulden nicht aus. Vielmehr müssen Wege gefunden werden, wie der von den Deutschen nicht mehr eingeforderte Schuldendienst den tatsächlichen Opfern der internen Unterdrückung, für die die nach-Suharto-Regierungen die deutschen Schiffe nachweislich verwendet haben, zugute kommen können.

Und wenn man die (aktuellen) Regierungen eines verschuldeten Landes nicht mit den Opfern vergangener illegitimer Kreditvergaben gleichsetzt, kann sich die Schuldenumwandlung plötzlich als ein interessantes Instrument gegen illegitime Schulden erweisen.

Im genannten Fall des Exports der Ex-DDR-Kriegsschiffe, hat erlassjahr.de in Abstimmung mit der Nichtregierungsorganisation Watch In-

[14] Ausführliche Hintergrundinformationen zu Debt2Health unter www.theglobalfund.org/en/innovativefinancing/debt2health/?lang=en

[15] August Reinisch: „Analysis of the Export of Warships from the Former GDR Navy to Indonesia between 1992-2004 in Terms of the Legitimacy of the German Entitlement to Payment"; Düsseldorf, 2008

donesia einen Vorschlag für einen Entschädigungs- und Versöhnungsfonds entworfen. Dieser soll zum einen den Opfern der Menschenrechtsverletzungen, für die auch die deutschen Schiffe gebraucht wurden, Zugang zu Entschädigungen ermöglichen. Zum anderen – weil Opfer nach so langer Zeit oft nicht mehr ohne weiteres identifizierbar sind – soll er der Versöhnungsarbeit in der multiethnischen indonesischen Gesellschaft dienen. Die Erwartung ist, dass eine Schuldenentlastung, die andernfalls mehr oder weniger im öffentlichen Haushalt des indonesischen Staates verschwunden wäre, auf diese Weise den illegitimen Charakter der deutschen Forderungen und die Verantwortung aller Beteiligten politisch sichtbar macht.

Ob das Modell politisch durchsetzbar ist, wird zuallererst von den beiden Regierungen abhängen, ob es gesellschaftlich sinnvoll ist, vom Willen derjenigen NROs und öffentlichen Stellen, die in den zu begünstigenden Bereichen arbeiten.

B Deutsche Privatgläubiger in den Ländern des Südens

Informationen über die Forderungen von Privatgläubigern beschränken sich auf globale Statistiken zu den Beständen der privaten Banken. Länderspezifische Aufschlüsselungen hinsichtlich der Forderungsbestände von Anleihegläubigern liegen in einem vergleichbaren Format nicht vor.

Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIS) in Basel veröffentlicht auf Vierteljahresbasis Forderungsbestände von Banken aus 24 Mitgliedsländern gegenüber Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern.[16] Diese Zahlen, die mit den ansonsten in diesem Kapitel verwendeten Zahlen des BMF und der Weltbank nicht immer vergleichbar sind, geben einen Anhaltspunkt über die absolute und relative Bedeutung deutscher Banken als Gläubiger von Staaten in Asien, Afrika und Lateinamerika.

Im vierten Quartal 2007 hielten deutsche Banken demnach Forderungen von 200 Mrd. US-$ gegenüber nicht-europäischen Entwicklungs- und Schwellenländern. Gegenüber dem Stand in den frühen neunziger Jahren ist die Bedeutung deutscher Banken als Kreditgeber relativ zurückgegangen. Hinter britischen, US-amerikanischen und französischen Banken liegen sie weltweit aber immer noch auf dem vierten Rang unter den Industrieländern.[17]

Von den 200 Mrd. US-$ entfallen 60 Mrd. auf 44 Länder in Afrika und dem Mittleren Osten, wobei der einzige nennenswerte Kreditnehmer südlich der Sahara Südafrika ist. Der größte Anteil der Außenstände besteht gegenüber 32 Staaten in Asien (106 Mrd. US-$), wovon allerdings knapp zwei Drittel auf Indien, China und Südkorea entfallen. Am stärksten zurückgegangen ist das Engagement in Lateinamerika: von 24 Ländern möchten deutsche Banken insgesamt 35 Mrd. US-$ zurück haben.

Überhaupt keine systematischen Informationen existieren über die Forderungen von Bundesbürgern und deutschen Unternehmen als Inhaber von Staatsanleihen. In einzelnen Fällen können diese Forderungen die klassischen Syndizierten Bankenkredite übersteigen. Dies hat zum Beispiel der spektakuläre Fall der in Deutschland in den neunziger Jahren ebenso aggressiv wie erfolgreich vermarkteten Argentinien-Anleihen gezeigt. Nach dem Staatsbankrott Argentiniens 2001 waren deutsche und italienische Privatanleger die wichtigsten „Holdouts“, d.h. Gläubiger, die nicht bereit waren, sich auf das von Argentinien vorgelegte Umschuldungsangebot einzulassen.

[16] http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qa0806.pdf#page=7

[17] Offshore-Bankenplätze bleiben unberücksichtigt.

Bühne frei für neue Kreditgeber: Chinas Engagement in Afrika

von Jonas Bunte

Wie die Weltbank und der IWF, so vergibt auch China seit kurzem Kredite an Entwicklungsländer. Das Hervortreten neuer Gläubiger hat bei „alten“ Gläubigern einiges an Unbehagen verursacht. So verteufelte der deutsche Finanzminister Peer Steinbrück beim G8-Treffen in Heiligendamm Chinas Kredite an afrikanische Länder. Diese Geldflüsse würden die Anstrengungen westlicher Gläubiger untergraben, die Schulden Afrikas zu senken und allerhand schlechte Nebenwirkungen in Sachen Demokratieförderung und Menschenrechte haben. Was ist dran an den Vorwürfen?

1. Chinas Engagement – Die Fakten

1.1. Das Volumen der chinesischen Entwicklungshilfe

China leistet verschiedene Arten von Entwicklungshilfe (Reisen et al., 2007, Davies, 2007). China vergibt Schenkungen (grants), um soziale Projekte wie Schulen oder Krankenhäuser zu bauen. Des Weiteren vergibt China zinsgünstige Kredite (so genannte konzessionäre Kredite), welche hauptsächlich für größere Infrastrukturprojekte genutzt werden. Die dritte Kategorie besteht aus Krediten mit hohen Zinsen (so genannte nicht-konzessionäre Kredite).

Während die Arten der chinesischen Entwicklungshilfe bekannt sind, ist deren Umfang unbekannt, da China keine detaillierten und aussagekräftigen Zahlen zum Volumen ihrer Hilfe publiziert. Allerdings geben Politiker immer wieder Erklärungen ab, die Zahlen beinhalten. So sagte Premierminister Wen Jibao im Jahr 2006, dass China seit 1949 insgesamt 5,6 Milliarden Dollar an Entwicklungshilfe für Afrika geleistet habe. Neben Zweifeln an der Akkuratheit dieser Zahlen gibt es weiterhin keine aktuellen Zahlen aus der jüngeren Vergangenheit. Verschiedene Organisationen und Akademiker haben daher unterschiedliche Schätzungen gemacht (siehe Tabelle 7).

Tab. 7: Entwicklungshilfe von China an Afrika

Organisation	***Schätzung der Entwicklungshilfe von China an Afrika***
Carnegie Stiftung	2,7 Milliarden Dollar im Jahr 2004
Französisches Entwicklungshilfeministerium	1,6 – 2,2 Milliarden Dollar im Jahr 2004. 2 Milliarden Dollar im Jahr 2005
DIFD	Zwischen 1,3 und 1,4 Milliarden im Jahr 2006
Center for Global Development	7,5 Milliarden Dollar für die Jahre 2004 und 2005
Qi Guoqiang	Bilaterale Hilfe war 1.05 Milliarden Dollar im Jahr 2006. Gesamte Hilfe im Jahr 2007 soll 1.38 Milliarden betragen.

Jedoch weichen diese Schätzungen sehr voneinander ab, was aufgrund der unterschiedlichen Annahmen, die aufgrund der unklaren Datenlage gemacht werden mussten, nur verständlich ist.

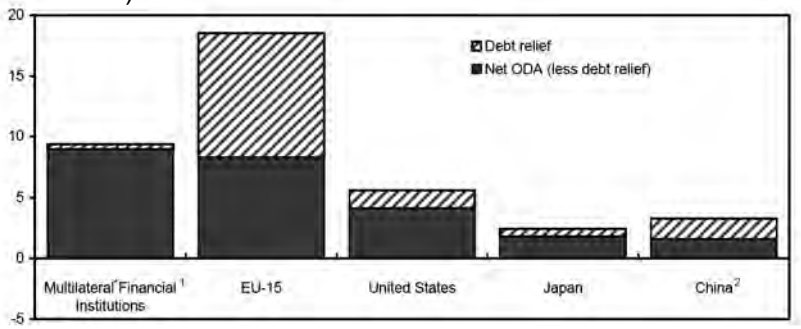
Die beste Schätzung des chinesischen Gesamtbudgets basiert auf den wenigen Zahlen zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Exportfinanzierung, die das Finanzministerium und die chinesische Export-Kreditanstalt, die EXIM-Bank, veröffentlichen. Allerdings unterscheiden diese Angaben nicht zwischen Projekten, ...

- die von Chinesen finanziert werden;
- die von Chinesen umgesetzt aber von multilateralen Organisationen finanziert werden;
- die von Chinesen umgesetzt aber von privaten Firmen finanziert werden.

Da es allerdings verlässliche Daten zu den beiden letzten Projektarten gibt, kann man diese Zahlen von den chinesischen Angaben subtrahieren, um so eine grobe Schätzung des chinesischen Gesamtbudgets zu erhalten (Tabelle 8). Aus dieser Schätzung wird ersichtlich, dass sich die chinesischen Finanzflüsse nach Afrika von 1,8 Milliarden Dollar im Jahr 2002 auf 5.3 Milliarden Dollar im Jahr 2005 erhöht haben.

be Schätzung der chinesischen Entwicklungshilfe. Man kann daher nur annehmen, dass die chinesische Entwicklungshilfe sich zwischen 2002 und 2005 wahrscheinlich fast verdreifacht hat. Allerdings ist es schwierig abzuschätzen, wie viel Vertrauen man in diese Schätzung haben kann.

Grafik 5: Offizielle Quote der Entwicklungshilfe an Sub-Sahara Afrika von großen Geldgebern, 2006 (in Milliarden US-Dollar)



Quellen: OECD/DAC und Staatliches Amt für Statistik der Volksrepublik China.
[1] Multilaterale Finanzinstitutionen beinhalten die Weltbank, den Internationalen Währungsfonds und die Afrikanische Entwicklungsbank. Diese Institutionen gaben 2000 – 05 erheblichen Schuldenerlass.
[2] Von Autoren geschätzt für 2005, in der Annahme das 50% des Wertes der zusammengefassten Projekte ODA ist (beinhaltet technische Unterstützung und Hilfe in Gütern). Die zusammengefasste Projekte die vom staatlichen Amt für Statistik der VR China angegeben wurden, beinhalten von der chinesischen Regierung als Entwicklungshilfe finanzierte Programme. Der Schuldenerlass beinhaltet alle zinsfreien Kredite welche bis Ende 2005 fällig wurden, die von der chinesischen Regierung im November 2006 angekündigt worden war.

aus: Foster 2008

Dies ist auch der Grund, warum ein Vergleich der Entwicklungshilfeausgaben zwischen China und anderen Gebern nur annäherungsweise möglich ist. Schätzungen von Wang (2007a) zeigen jedoch, dass chinesische Entwicklungshilfe im Vergleich zu traditionellen Gebern zwar noch kleiner als die der USA, EU oder der Weltbank und des IWFs ist, aber dennoch bereits ein im Vergleich veritabler Beitrag ist (siehe Grafik 5).

Tab. 8: Geschätzte Obergrenzen der chinesischen Finanzzusagen in Infrastrukturmaßnahmen in Sub-Sahara Afrika, 2002-05 (in Millionen US-Dollar)

	2002	2003	2004	2005
Gesamte chinesische wirtschaftliche Zusammenarbeit in Sub-Sahara Afrika	1,869.2	3,128.6	5,283.9	5,941
MINUS				
Chinesische Auslandsdirektinvestitionen (FDI) in Sub-Sahara Afrika	62.8	107.4	432.0	345.6
Wert der multilateralen Verträge in Sub-Sahara Afrika durch von chinesischen Firmen ausgeführt werden	30.2	24.0	259.9	276.2
ERGEBNIS				
Geschätztes Oberlimit der Chinesischen Infrastruktur-Finanzzusagen in Sub-Sahara Afrika	1,776.2	2,997.2	4,592.0	5,319

aus: Wang 2007

Quelle: Ministry of Commerce, World Bank, African Development Bank

Allerdings sind diese Zahlen immer noch mit Vorsicht zu genießen, da nicht klar ist, wie viel der „Finanzflüsse zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit“ auch in der Tat Entwicklungshilfe im klassischen Sinne darstellen. Die Zahlen sind daher eine sehr gro-

Während diese Schätzungen des Gesamtbudgets hilfreich sind, so hat die aggregierte Betrachtung doch einige Nachteile. Zum einen sind Schuldenerlasse, welche die chine-

sische Regierung afrikanischen Ländern gewährt hat, nicht in dieser Statistik erfasst. Zum anderen unterscheidet eine Schätzung des Gesamtbudgets nicht zwischen Schenkungen, konzessionären (niedrig verzinsten) und nicht-konzessionären (hoch verzinsten) Krediten. Ebenso sind in dieser aggregierten Form keine Aussagen bezüglich der geographischen Verteilung oder Verwendung möglich. Zudem erfahren wir nichts über die Konditionen, zu denen die Kredite vergeben werden.

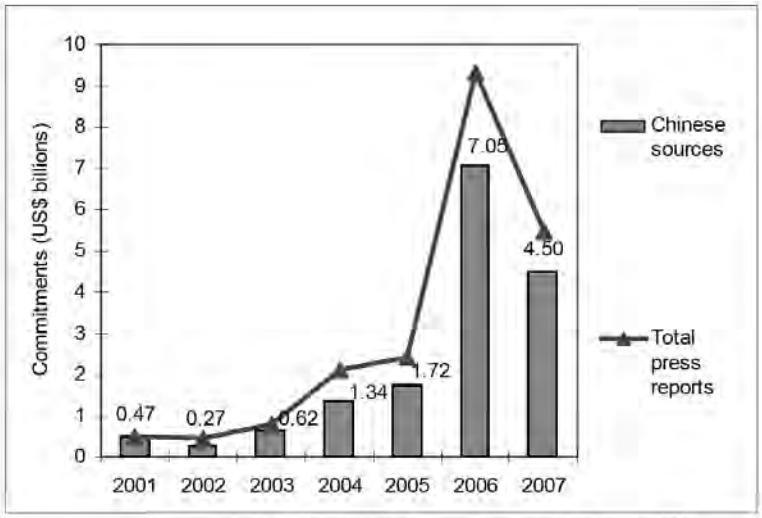
1.2. Infrastrukturausgaben

Abhilfe kann eventuell eine Studie vom Sommer 2008 schaffen. Die Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) – eine gemeinsame Initiative der japanischen und britischen Regierungen, welche mit der Weltbank Public-Private Partnerships für Infrastrukturprojekte in Afrika anregen soll – schuf eine Datenbank aller Entwicklungsprojekte Chinas in Afrika von 2001 bis 2007, die in Zeitungsberichten genannt und vor Ort oder durch chinesische Zeitungsberichte verifiziert werden konnten (Foster et al., 2008). Jedoch ist Vorsicht geboten: Diese Datenbank enthält nur Informationen zu Infrastrukturprojekten, und hauptsächlich Projekte die von der chinesischen Exportkreditagentur EXIM-Bank finanziert wurden. Dennoch ist es möglich von diesen Daten Rückschlüsse zu ziehen, da fast alle Entwicklungshilfeprojekte über die EXIM-Bank laufen (Reisen und Ndoye, 2007) und China sich fast ausschließlich auf Infrastrukturprojekte konzentriert (Moss und Rose, 2006). Für unsere Zwecke mögen die Daten daher einen Großteil der chinesischen Kreditvergaben abdecken.

Wie aus Grafik 6 zu ersehen ist, wuchsen die chinesischen Finanzzusagen für Infrastrukturprojekte in Afrika von weniger als einer Milliarde Dollar in 2001 zu 7 Milliarden im Jahr 2007, bevor sie auf etwa 4,5 Milliarden im Jahr 2007 zurück fielen.

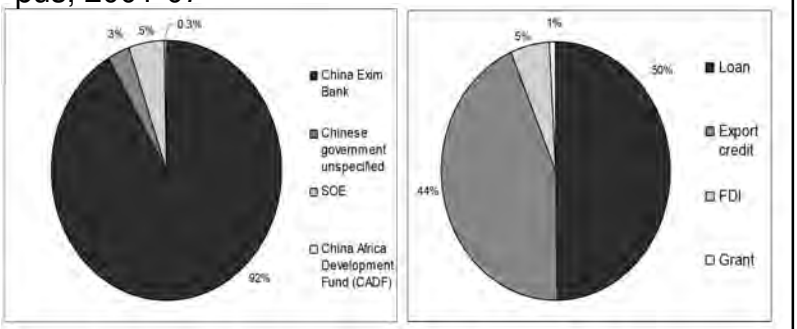
Die Finanzzusagen konnten nach vergebender Institution also auch Kreditart aufgeschlüsselt werden (siehe Grafik 7).

Grafik 6: Geschätzter Wert chinesischer Finanzzusagen im Bereich Infrastruktur in Sub-Sahara Afrika, 2001-07



Source: World Bank–PPIAF Chinese Projects Database, 2007.

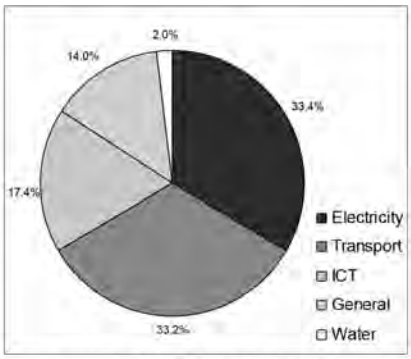
Grafik 7: Chinesische Finanzzusagen im Bereich Infrastruktur in Sub-Sahara Afrika nach Quelle und Typus, 2001-07



(a) By source (b) By type

Source: World Bank–PPIAF Chinese Projects Database, 2007.(a) The Role of China Ex-Im Bank

Grafik 8: Bestätigte chinesische Finanzzusagen im Bereich Infrastruktur in Sub-Sahara Afrika nach Sektor, 2001-07

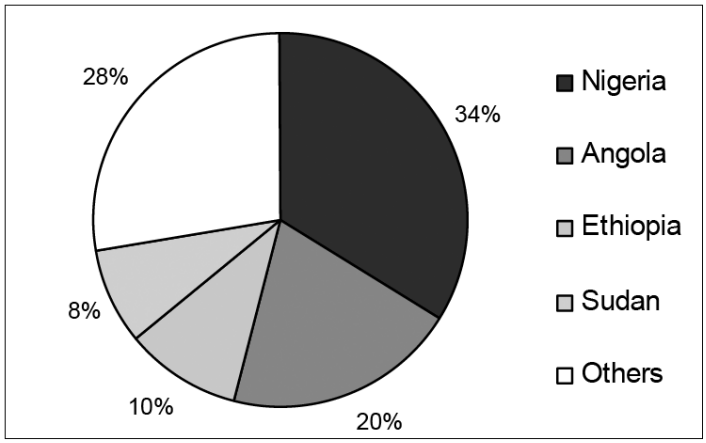


Source: World Bank–PPIAF Chinese Projects Database, 2007.

Ebenso kann man ersehen, welche Sektoren die hauptsächlichen Empfänger von chinesischen Krediten waren (Grafik 8): Energie (haupt-

sächlich Wasserkraftwerke, welche die Gesamtkapazitäten von Afrikas Hydrokraftwerken um 30% erweitern werden), Transport (hauptsächlich Eisenbahninvestitionen, welche dem 50000km langen Netz weitere 1600km Strecke hinzufügen werden), sowie Informations- und Kommunikationstechnologie.
Etwas überraschend ist die geographische Verteilung der chinesischen Kreditvergabe. Während China an fast 50 afrikanische Länder Entwicklungshilfe vergeben hat, sind 70% des Investitionsvolumens der Infrastrukturprojekte in nur 4 Ländern konzentriert: Nigeria, Angola, Sudan und Äthiopien (Grafik 9).

Grafik 9: Bestätigte chinesische Finanzzusagen im Bereich Infrastruktur in Sub-Sahara Afrika nach Ländern, 2001-07



Source: World Bank–PPIAF Chinese Projects Database, 2007.

überraschend hohen Grad an Konzessionalität (Reisen et al., 2007): Er schätzt dass chinesische Kredite im Schnitt ein Schenkungs-Element von 40.81% besitzen.
Allerdings variieren diese Konditionen von Land zu Land stark, wie aus Tabelle 9 zu ersehen ist: Zinsraten rangierten von 1% bis 6%, tilgungsfreie Zeiträume von 2 bis zu 10 Jahren, und Laufzeiten von 5 bis zu 25 Jahren (Foster et al., 2008). Interessant ist außerdem, dass nicht unbedingt die ärmeren Länder die günstigeren Kredite erhalten, sondern dass zwischen dem Bruttosozialeinkommen des Empfängerlandes und den Konditionen der Kredite

1.3. Nähere Angaben zu den Kreditvergabekonditionen

1.3.1. Finanzielle Konditionen

Der PIAFF-Studie war es verständlicherweise nicht möglich die Kreditkonditionen aus Zeitungsartikeln ausfindig zu machen. Nähere Informationen zu den Konditionen zu denen Kredite vergeben wurden können jedoch durch das Weltbank Kreditnehmer Berichtssystem (World Bank's Debtor Reporting System) erhalten werden. Demnach haben chinesische Kredite an afrikanische Länder im Durchschnitt eine Zinsrate von 3.6%, eine tilgungsfreie Zeit von 4 Jahren, und eine Laufzeit von 12 Jahren. Damit ergibt sich ein Schenkungs-Element (grant element) von durchschnittlich 36.3%. Eine weitere Quelle bestätigt diesen

Tab. 9: Durchschnittliche Konditionen aller offiziellen chinesischen Kredite an Länder Sub-Sahara Afrikas, 2002/06

Jahr	Land	Chinesische Finanzzusagen (in Mio. US$)	Zinsrate (in %)	Tilgungsfreie Zeit (in Jahren)	Finanzierungszeitraum (in Jahren)	Schenkungsanteil (in %)
2002	Cape Verde	1,2	3,0	10,1	14,1	47,7
	Gabon	7,6	1,0	2,0	8,5	34,3
	Gambia	25,5	4,0	8,4	24,4	45,4
	Mauritius	12,1	4,0	4,8	12,3	32,1
	Nigeria	377,0	4,8	3,9	10,9	25,6
	Sudan	57,7	4,3	3,5	11,1	28,4
	Simbabwe	27,0	6,4	1,3	5,8	9,5
2003	Botswana	29,7	3,2	5,1	14,9	40,8
	Sudan	33,8	5,1	1,2	6,1	13,2
	Swaziland	10,0	3,3	3,1	19,6	41,5
	Simbabwe	69,0	6,1	0,4	5,3	9,6
2004	Angola	2.000,0	1,2	3,5	15,5	50,3
	Benin	2,4	1,0	10,1	20,1	67,5
	Äthiopien	13,0	1,0	11,2	20,2	69,0
	Sudan	74,7	3,7	2,7	8,8	24,9
2005	Mauretanien	136,0	3,0	3,4	18,9	43,0
	Seychellen	1,0	2,0	4,2	9,7	37,8
	Sudan	9,0	4,0	2,8	6,8	21,2
	Simbabwe	6,6	6,4	0,7	4,7	7,5
2006	Botswana	28,7	3,0	5,4	15,3	40,6
	Ghana	30,0	2,0	5,0	20,0	53,1
	Nigeria	200,0	3,0	2,2	8,7	27,2
	Sudan	3,5	4,0	1,6	4,6	14,8
	Simbabwe	200,0	6,1	0,4	1,9	4,0

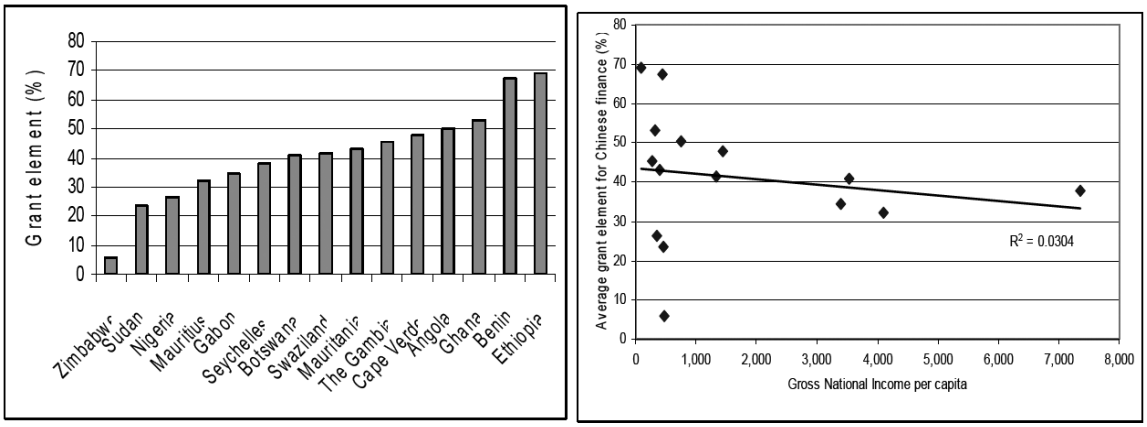
aus: Foster 2008, S. 46

Quelle: World Bank's Debtor Reporting System, 2006

kaum ein Zusammenhang besteht (siehe Grafik 10).

wan nicht politisch anerkennen dürfen. Ebenso – da die meisten Kredite über die Exportkreditagentur EXIM-

Grafik 10: Durchschnittliches Schenkungs-Element von chinesischen Krediten an ausgewählte Länder Sub-Sahara Afrikas, 2002/06



(a) By country **(b) Against GNI pc**

Source: World Bank's, Debtor Reporting System, 2006 and World Development Indicators.

Wie sind diese Konditionen mit den Kreditkonditionen der multilateralen Institutionen zu vergleichen? Der günstigste Kredit den die Weltbank durch ihre Tochter IDA anbietet wartet mit einer Zinsrate von 0.75%, einer tilgungsfreien Zeit von 10 Jahren und einer Laufzeit von 40 Jahren auf. Damit beläuft sich die Konzessionalität auf 60%. Im Vergleich dazu sind chinesische Kredite mit einer Konzessionalität von etwa 40% etwas teurer, aber immer noch wesentlich billiger als Kredite von Privatinstitutionen (siehe Tabelle 10).

Tab. 10: Finanzielle Konditionen, die China und andere Kreditgeber Sub-Sahara Afrika und anderen Entwicklungsländern angeboten haben, 2002/06

	Art des Kreditgebers	Zinsrate (in %)	Tilgungsfreie Zeit (in Jahren)	Finanzierungs-zeitraum (in Jahren)	Schenkungs-element (in %)
	Alle Kreditgeber	4,8	7,4	15,2	30,1
Alle Entwicklungsländer	Nur Offizielle Kreditgeber	2,8	5,9	22,2	48,8
	Private Kreditgeber	6,0	8,3	10,9	18,7
Sub-Sahara Afrika	Alle Kreditgeber	2,9	5,9	22,3	45,4
	Nur Offizielle Kreditgeber	1,7	7,7	32,9	65,6
	Private Kreditgeber	4,7	3,4	7,2	17,0
	Chinesische Kreditgeber	3,1	3,6	13,2	36,3

Quelle: World Bank's Debtor Reporting System, 2006
aus: Foster 2008, S. 48

1.3.2. Weitere Konditionen

Nichtregierungsorganisationen wie erlassjahr.de haben häufig die große Anzahl von Bedingungen kritisiert, welche Weltbank und IWF an ihre Kredite knüpfen. Wie steht es um die Konditionalitäten, die China an seine Kredite knüpft?
Chinesische Kredite kommen mit sehr wenigen Bedingungen. Eine davon ist, dass Kreditempfänger Tai-

Bank vergeben werden – besteht meist die Verpflichtung eine chinesische Firma mit dem Bau des Projektes oder zumindest mit der Lieferung der Materialien zu beauftragen („gebundene Hilfe"). Seit 2004 hat die EXIM-Bank außerdem die Vorgabe sich an das Arbeitsrecht und Umweltschutzauflagen des Empfängerlandes zu halten.

Wenn die Kreditwürdigkeit eines Landes eine Kreditvergabe normalerweise nicht zugelassen hätte, hat China auch Rohstoffe als Bürgschaft und/oder als Bezahlung angenommen (auch „Angola Modus" genannt). Dieser Ansatz ist nicht neu, da auch die westliche Ölindustrie diese Möglichkeit bereits genutzt hat (Human Rights Watch 2001). Momentan gibt es acht dieser Deals, die insgesamt mehr als 3 Milliarden Dollar wert sind (siehe Tabelle 11 auf der folgenden Seite).

1.4. Chinesischer Schuldenerlass

China hat nicht nur Kredite an afrikanische Länder vergeben, sondern auch bereits Schulden afrikanischer Staaten gestrichen. Der erste Schuldenerlass wurde im Jahr 2000 angekündigt: Es sollten 156 Kredite von insgesamt 31 afrikanischen Ländern mit einem Gesamtvolumen von 1,38 Milliarden Dollar erlassen werden. Diese Ankündigung wurde innerhalb eines Jahres auch erfüllt (Tull, 2006).

Tab. 11: Chinesisch finanzierte Infrastrukturprojekte, abgesichert durch natürliche Ressourcen, 2001-07

Land	Jahr der Zusage	Stand Ende 2007	Art der Ressource die als Zahlungsmittel verwandt wird	Projektbeschreibung	Gesamte chinesische Finanzzusage (in Mio. US$)
Kongo, Republik	2001	Im Bau	Öl	Staudamm am Congo River. Abgesichert durch Ölgarantien.	280
Sudan	2001	Fertiggestellt	Öl	"Bau des El-Gaul (Al"Jaily) Kraftwerks. Die ersten beiden Bauphasen sind durch Öllieferungen garantiert."	128
Angola	2004	Fertiggestellt	Öl	Reparatur von Infrastruktur welche während des Bürgerkriegs zerstört wurde. Durch 10000 Barrel Öllieferungen pro Tag abgesichert.	1.020
Nigeria	2005	Im Bau	Öl	Bau eines Gasturbinen Kraftwerks in Papalanto. Im Gegenzug bekam PetroChine die Zusage 30000 Barrel Rohöl pro Tag für ein Jahr zu kaufen.	298
Guinea	2006	Zusage	Bauxit	Souapiti Staudamm	1000
Gabon	2006	Zusage	Eisen	Belinga Eisenerzabbau. Kredit soll durch Verkauf von Eisenerz nach China beglichen werden.	keine Angaben
Simbabwe	2006	Zusage (möglicherweise nicht zustande gekommen)	Chrom	Bau von neuen Kohlemienen und drei Thermalkraftwerken. Im Gegenzug wird Simbabwe China mit Chrom beliefern.	keine Angaben
Ghana	2007	Im Bau	Kakao	Bui Dam Hydrostaudamm. Ein Teil des Kredites wird durch Kakaoexporte beglichen werden.	562
Total					3.287

Quelle: World Bank PPIAF Chinese Projecrs Database, 2007 aus: Foster 2008, S. 44

Ein zweiter Schuldenerlass wurde im November 2006 angekündigt. Nun sollten 168 Kredite von 33 afrikanischen Ländern mit einem Gesamtvolumen von wiederum 1,3 Milliarden Dollar erlassen werden. Bis Mitte 2007 hatte China die Schulden von 11 dieser Länder erlassen und es wurde erwartet, dass die Schulden der restlichen 22 Länder bis Ende 2007 erlassen würden (Wang, 2007a) – allerdings gibt es seitdem keine offiziellen Daten hierzu. Einzig der MDRI Implementierungsbericht der Weltbank spricht davon, dass China 17 der 20 post-HIPC Ländern Schuldenerlass gewährt hat. Es spricht also einiges dafür, dass China sein zweites Erlassversprechen auch einhält.

2. Chinas Engagement – Eine Bewertung

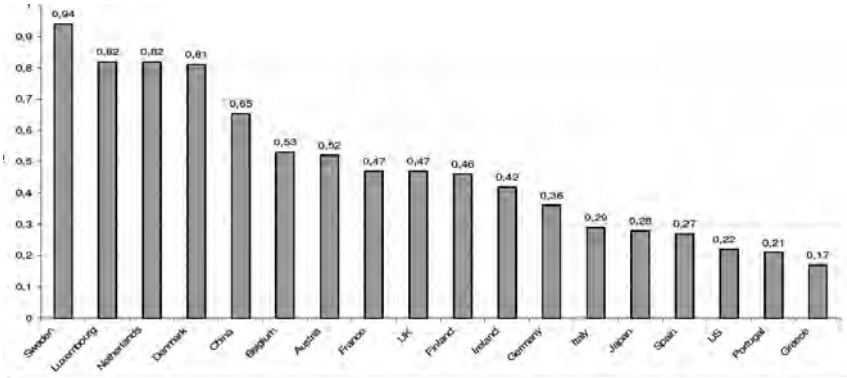
2.1. China ein Free Rider?

Zu Beginn dieses Kapitels wurde der deutsche Finanzminister Peer Steinbrück mit dem Satz zitiert, Chinas Entwicklungshilfe und Kredite an afrikanische Länder würden die Anstrengungen westlicher Gläubiger untergraben, den Schuldenberg Afrikas zu verringern. Diese Ansicht wird auch von der Weltbank und dem IWF geteilt (Davies, 2007): Die westlichen Gläubiger sind verärgert, dass der Schuldenerlass durch HIPC und MDRI nicht die Armutsbekämpfung finanziert, sondern in die Taschen anderer Gläubiger fließt. Konkret werfen sie afrikanischen Ländern vor, dass der gewährte Schuldenerlass dazu genutzt wird, neue und meist teurere (da zu nicht-konzessionären Konditionen vergebene) Kredite von neuen Kreditgebern wie China zu erhalten.
Daher haben westliche Kreditgeber beschlossen, dass Entwicklungsländer, welche Schulden zu nichtkonzessionären Bedingungen (also teure Kredite) aufnehmen, auf zwei Arten bestraft werden sollen (Oddone, 2007): Entweder wird das künftige Kreditvolumen, welches dieses Land normalerweise von der Weltbank erhalten hätte, um 20% bis 40% gekürzt; oder die Konditionen der bereits bestehenden Kredite werden verschärft (z.B. durch eine Erhöhung der Zinsraten).

Diese Bestrafung von Entwicklungsländern kann kritisiert werden. Zum einen mag die Reduzierung der Attraktivität von Weltbank-Krediten genau das Gegenteil des beabsichtigten Effekts bewirken. So könnten Entwicklungsländer nach der Bestrafung umso mehr auf die neuen Kreditgeber wie China angewiesen sein, um Investitionen tätigen zu können. Des Weiteren ist fragwürdig, warum nur Schuldner, nicht aber auch Gläubiger, sanktioniert werden sollen. Immerhin sind Gläubiger

ebenso verantwortlich für solch opportunistische Kreditvergabe (Oddone, 2007). Zu guter Letzt könnte es sein, dass afrikanische Länder sich neuen Gläubigern wie China nur zuwenden, weil die Hilfsgelder der westlichen Geber nicht ausreichen, um Armut zu bekämpfen und die MDGs zu erreichen (Oddone, 2007). Beispielsweise kommen nur Norwegen, die Niederlande, Schweden, Dänemark und Luxemburg der OECD-Vorgabe nach, dass OECD Länder mindestens 0.7% ihres Bruttoinlandseinkommens als Entwicklungshilfe verwenden sollen. Zum Vergleich, nach Schätzung von Schmitt (2007), erreicht China eine Quote von 0.65% (siehe Grafik 11). Es scheint, als ob westliche Gläubiger lieber einen neuen Sündenbock suchen, als ihre eigenen Zusagen einzuhalten.

Grafik 11: ODA-Quote in % des Brutto-National-Einkommens 2005



Source: OECD/DAC and for China author's estimates, following Jian-Ye Wang in IMF WP 07/211 who suggests estimation of Chinas ODA at a rate of 50% of the declared "contracted projects" in the Chinese Statistical Yearbook.

Unabhängig von der Kritik an dem Vorgehen der Weltbank und des IWF als solches stellt sich die Frage, ob chinesische Kredite überhaupt als Free Rider Kredite gelten. Zwar haben die westlichen Gläubiger dies mehrmals behauptet – aber stimmt das?

Die oben genannten Sanktionen der Weltbank werden nur angewandt, wenn ein Entwicklungsland Schulden zu nicht-konzessionären Bedingungen aufnimmt. ‚Nicht-konzessionär' bedeutet, dass das Zuschuss-Element des Kredites kleiner als 35% ist. Im Abschnitt zu den finanziellen Konditionen chinesischer Kredite (siehe oben) wurde gezeigt, dass chinesische Kredite im *Durchschnitt* ein Zuschuss-Element von etwas unter 40% haben. Damit würden sie als konzessionäre Kredite gelten – und die Empfängerländer hätten keine Konsequenzen zu fürchten. Allerdings wurde auch gezeigt, dass die Konditionen der einzelnen Kredite von Land zu Land verschieden sind. Daher kann es sein, dass *einzelne* Kredite an spezifische Länder durchaus nicht-konzessionär sind – und damit in den Augen von Weltbank und IWF als Free-Rider Kredite gelten.

Neben den finanziellen Konditionen muss man sich fragen, ob es denn vor allem die Länder sind, die von westlichen Gebern Schuldenerlass erhalten haben, die von China neue Kredite aufnehmen. Falls dies nicht zutrifft, ließe sich der Vorwurf nicht halten, dass der Schuldenerlass nur neue Gläubiger finanziere. In der Tat sind die Länder, die einen Grossteil der chinesischen Kredite erhalten haben, zuvor nicht in den Genuss eines Schuldenerlasses von westlichen Gebern gekommen (Tabelle 12 auf der nächsten Seite). Beispiele hierfür sind Angola, Sudan und Zimbabwe (Foster et al., 2008, Huse und Muyakwa, 2008, Reisen et al., 2007). Ebenso haben einige Länder, die zwar Schuldenerlasse von westlichen Gebern erhalten haben, keine oder kaum Kredite von China bekommen (DR Kongo, Mali, Sambia). Allerdings gibt es andere Länder, die sowohl Schuldenerlasse vom Westen als auch neue Kredite aus dem Osten erhalten haben (Guinea, Mauretanien und Nigeria). China scheint daher Kredite ohne Berücksichtigung vorheriger Schuldenerlasse zu vergeben.

Zudem sollte beachtet werden, dass chinesische Kredite anders verwendet werden als westliche Gelder: China finanziert insbesondere Infrastrukturprojekte, welche für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes unerlässlich sind. Westliche Geber finanzieren derartige Projekte jedoch kaum, sondern konzentrieren sich auf ebenso wichtige Bereiche wie Bildung und Gesundheit. Diese gegenseitige Ergänzung ist zu begrüßen.

2.2. Schuldentragfähigkeit

Westliche Gläubiger äußerten zudem die Befürchtung, dass chinesische Kredite den Schuldenberg afrikanischer Staaten wieder an-

Tabelle 12: Vergleich von Schuldenerlassen mit chinesischen Kreditzusagen, 2000/07

Land	Pariser Club (seit 2000) (A)	HIPC (IDA) (B)	MDRI (IDA) (C)	gesamter Schulden-erlass (A+B+C)	Chinesische Infrastruktur-Finanzierung (D)	Chinesische Finanzhilfe als Pozentsatz westlicher Finanzhilfen (D)/(A+B+C)
Äthiopien	1.433	3.275	3.208	7.916	1.585	20
Angola	0	0	0	0	3.200	n.a.
Burundi	90	1.465	0	1.555	8	1
Demokratische Republik Kongo	4.640	10.389	0	15.029	10	0
Elfenbeinküste	0	0	0	0	30	n.a.
Ghana	941	3.500	3.801	8.242	980	12
Guinea	70	800	0	870	1.002	115
Kamerun	1.990	4.917	1.266	8.173	24	0
Kenia	0	0	0	0	51	n.a.
Komoren	0	0	0	0	8	n.a.
Kongo	1.680	2.881	0	4.561	503	11
Mali	149	895	1.914	2.958	1	0
Mauretanien	210	1.100	855	2.165	844	39
Mosambik	2.270	4.300	1.990	8.560	0	0
Niger	244	1.190	1.026	2.460	68	3
Nigeria	10.022	0	0	10.022	5.398	54
Ruanda	82	709	347	1.138	0	0
Sambia	1.403	885	1.875	4.163	0	0
Senegal	149	164	1.854	2.167	100	5
Sierra Leone	468	994	644	2.106	34	2
Simbabwe	0	0	0	0	500	n.a.
Sudan	0	0	0	0	1.330	n.a.
Tansania	1.613	1.157	2.804	5.574	21	0
Togo	1.423	0	0	1.423	0	2
Zentralafrikanische Republik	0	0	0	0	67	n.a.
Gesamt	28.877	38.621	21.584	89.082	15.764	20

Quellen: Pariser Club, IDA, Chinese Projects Database, 2007
n.a. = not applicable
aus: Foster 2008, S. 49

steigen lassen – und damit die Tragfähigkeit des aktuellen Schuldenstandes gefährden. Beispielsweise habe China Kredite auch an Länder vergeben, die nach dem Schuldentragfähigkeitsrahmenwerk der Weltbank bereits einen gefährlich hohen Schuldenstand haben (z.B. Angola oder Sudan). Dies ist in der Tat korrekt und gibt Anlass zur Sorge – zumal Chinas offizielle Verteidigung, dass westliche Privatbanken doch ebenso Kredite an diese Länder vergeben hätten, das Grundproblem der Schuldentragfähigkeit außer Acht lässt.

Allerdings lohnt es sich darauf einzugehen, dass China die Verschuldungsindikatoren auf eine andere Art und Weise beeinflusst als die westlichen Entschuldungsinitiativen HIPC und MDRI (Reisen et al., 2007). Verschuldungsindikatoren vergleichen den Schuldenstand im Zähler mit dem Bruttosozialprodukt oder den Exporterlösen im Nenner. Der daraus resultierende Prozentsatz der Verschuldung kann damit auf zwei Weisen verringert werden: Auf der einen Seite kann der Zähler, also der Schuldenstand, verringert werden. Dies ist die Art und Weise, wie westliche Gläubiger durch HIPC oder MDRI die Verschuldungsindikatoren verbessern. Auf der anderen Seite kann der Nenner, also das Bruttosozialprodukt oder die Exporterlöse, erhöht werden, um den Prozentsatz des Verschuldungsindikators zu verringern. Dies scheint in den beiden oben genannten Ländern, in denen China sehr engagiert ist (Angola und Sudan), der Fall gewesen zu sein. Chinesische Kredite hatten offensichtlich einen positiven Einfluss auf das Wirtschaftswachstum in den Ländern. Daher haben sich die Verschuldungsindikatoren verbessert – nicht, weil der Schuldenstand verringert, sondern weil das Bruttosozialprodukt sowie die Exporterlöse erhöht wurden.

Allerdings droht Ungemach von einer anderen Seite: chinesische Kredite werden normalerweise nicht in Dollar oder Euro, sondern der chinesischen Währung – dem Renminbi – vergeben (Reisen et al., 2007, Wang, 2007b). Dies kann in Zukunft zu einem Problem werden: Aufgrund seines anhaltend hohen Wirtschaftswachstums wird China mit hoher Wahrscheinlichkeit irgendwann seine Währung aufwerten

müssen (Wirtschaftswissenschaftler nennen dieses Phänomen Balassa-Samuelson Effekt). Diese Aufwertung würde für die Schuldnerländer bedeuten, dass es teurer würde, ihre Schulden an China zurückzuzahlen. Demnach bergen Schulden in Renminbi aufgrund der höheren Wahrscheinlichkeit einer Aufwertung größere Risiken als Schulden in Dollar oder Euro. Im Ernstfall könnte dies eine schlechte Nachricht für die Schuldentragfähigkeit sein.

2.3. Demokratie und Illegitime Schulden

Die Tatsache, dass China Hilfen an undemokratische Regime oder im Allgemeinen ohne größere Auflagen vergibt, wurde ebenso kritisiert. So äußerten westliche Geldgeber (wie zum Beispiel die Europäische Investitionsbank) Bedenken, dass die chinesische Politik repressive Regierungen stärkt, die nicht im Interesse ihrer Bevölkerung arbeiten, Sozial- und Umweltstandards schwächt sowie die Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung unterminiert.

Eine häufige Reaktion auf derartige Vorwürfe ist, westlichen Stimmen Heuchelei vorzuwerfen: Zum einen haben westliche Ölfirmen ebenso in Ländern mit fragwürdigen Regierungsstil investiert (siehe Total in Burma, oder Exxon Mobile in Äquatorial Guinea). Zum anderen war die amerikanische Außenpolitik gegenüber ölreichen Nationen wie Saudi-Arabien auch nicht von Demokratiebedenken, oder die französische Aussenpolitik je von „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“ angeleitet.

Während diese Moralargumente einiges an Gewicht haben, scheinen Argumente, die auf dem tatsächlichen Verhalten Chinas basieren, gewichtiger zu sein. Interessant ist zum Beispiel, dass sich die Bewertungen der Regierungsqualität (vorgenommen von Transparency International) der Länder, in denen China aktiv ist, nicht verschlechterte (mit der Ausnahme von Mosambik). Im Gegenteil, Länder wie Angola und Nigeria weisen Verbesserungen auf seit China sich dort engagiert (Reisen et al., 2007).

Ebenso schien China gewillt zu sein, auf internationalen Druck hin seine Politik zu ändern. So entfernte China im Februar 2007 Nigeria und Sudan von der Liste der ressourcenreichen Länder, für die chinesische Firmen finanzielle Unterstützung bekommen, falls sie dort investieren (Reisen et al., 2007, Gill et al., 2007). Des Weiteren nutzte China – wenn auch erst sehr spät – seinen Einfluss auf den Sudan, damit UN-Friedenstruppen in der Dafur-Krise eingreifen konnten (Huse und Muyakwa, 2008).
Letztlich änderte China die Kreditvergaberichtlinien der EXIM-Bank auf öffentlichen Druck hin. Seit 2004 müssen sich die finanzierten Projekte an die Umwelt- und Arbeitsstandards des jeweiligen Empfängerlandes halten.

Trotz dieser Argumente ist Vorsicht geboten: Es ist schwierig, China eine Absolution zu erteilen, da es ja in den Händen der afrikanischen Regierungen liegt, ob die Kredite sinnvoll verwendet werden’. erlassjahr.de argumentiert – zum Beispiel im Kontext des FTAP – mit einer beiderseitigen Verantwortung von Schuldnern *und* Gläubigern. Daher ist es nur konsequent, auch von China als neuem Gläubiger Verantwortungsbewusstsein zu fordern, so dass die vergebenen Kredite in der Tat der Bevölkerung zugute kommen. Es scheint jedoch, als ob China sich dieser Verantwortung noch nicht vollkommen bewusst ist. Zum einen definiert China das Konzept der Ownership nicht durch breite Beteiligung der Zivilbevölkerung, sondern nur durch die Beteiligung der jeweiligen Regierung (Davies 2007). Zum anderen birgt die Intransparenz der Kreditvergabe Chinas das Risiko von neuen illegitimen Schulden.

3. Schlussfolgerungen und Ausblick

Chinas Engagement in Afrika hat viele Facetten, und muss daher auch entsprechend vielschichtig bewertet werden. Dieses Kapitel des Schuldenreports hat zunächst die Fakten aufgezeigt – so gut es mit begrenzter Datenlage möglich war:

China ist ein wichtiger Geldgeber geworden, dessen Bedeutung in Zukunft noch wachsen wird. Das Volumen, der Rahmen und die Konditionen chinesischer Kredite und daraus resultierende Schulden afrikanischer Staaten wurden beleuchtet.

In der Evaluierung des chinesischen Engagements wurde Chinas Verhalten nicht als das eines Free Riders bewertet. Stattdessen müssen sich die ‚alten' Kreditgeber unangenehme Fragen gefallen lassen. Des Weiteren ist der Effekt chinesischer Kredite auf die Schuldentragfähigkeit afrikanischer Staaten nicht eindeutig zu bestimmen: Durch die Stimulierung von Wachstum und Exporten können sie diese sowohl verbessern, als auch durch die Einführung neuer Risiken verschlechtern. In Sachen Demokratie scheint es zu früh, um die de facto Auswirkungen des chinesischen Engagements auf Demokratie und Regierungsqualität beurteilen zu können: Chinas Engagement kann professionellere Staatsorganismen fördern, aber hat auch das Potential für neue illegitime Schulden.

In jedem Fall gilt jedoch, das die neuen Kreditgeber auf der Bühne der Entwicklungszusammenarbeit Aufmerksamkeit verdienen. Dies gilt nicht nur für China, welches im Mittelpunkt dieses Kapitels stand. Weitere neue Kreditgeber sind Indien, Brasilien und die Golfstaaten (Foster et al., 2008). Ebenso dürfte es sich lohnen der Renaissance ‚alter' Geberländer Beachtung zu schenken: Seit 2002 haben die USA ihre Entwicklungshilfe für Afrika verdreifacht sowie die militärische Zusammenarbeit und den Handel intensiviert (Gill et al., 2007, Carmody und Owusu, 2007, Sprance und Captain, 2008).

Literatur:

Carmody, P.R. and F.Y. Owusu. 2007. "Competing hegemons? Chinese versus American geo-economic strategies in Africa." Political Geography 26(5):504–524.

Davies, Penny. 2007. "China and the end of poverty in Africa - towards mutual benefit?" Report - Diakonia and EURODAD .

Foster, Vivien, Willian Butterfiels, Chuan Chen and Nataliya Pushak. 2008. "Building Bridges - China's Growing Role as Infrastructure Financier for Africa." PPIAF Publication No.5.

Gill, B., C. Huang and J.S. Morrison. 2007. "Assessing China's Growing Influence in Africa." China Security 3(3):3–21.

Human Rights Watch. 2001. Human Rights Watch World Report 2001., Human Rights Watch.

Huse, Martine Dahle and Stephen L. Muyakwa. 2008. "China in Africa - Lending, Policy Space and Governance." Report - Norwegian Cam-paign for Debt Cancellation.

Jenkins, R. and C. Edwards. 2006. "The economic impacts of China and India on sub-Saharan Africa: Trends and prospects." Journal of Asian Economics 17(2):207–225.

Moss, T. and S. Rose. 2006. "China ExIm Bank and Africa: New Lending, New Challenges." Center for Global Development, http://www.cgdev.org

Oddone, Francesco. 2007. "Debt sustainability or defensive deterrence? The rise of new lenders and the response of the old." EURODAD Publication.

Reisen, H., A. Gurria and P. Zoido. 2007. "Is China Actually Helping Improve Debt Sustainability in Africa?" Unpublished Paper / Manuscript.

Reisen, H. and S. Ndoye. 2007. "Prudent versus imprudent lending to Africa after HIPC and MDRI." Working Paper - OECD Development Center (268).

Schmitt, Gerald. 2007. "Is Africa Turning East? China's new engagement in Africa and its implications on the macro-economic situation, the business environment and the private sector in Africa." gtz-Publication.

Sprance, W.R. and J.A.G.C. Captain. 2008. "The New Tournament of Shadows: The strategic implications of China's Activity in Sub-Saharan Africa and Africom's role in the US Response." Journal of Military and Strategic Studies 10(3).

Tull, D.M. 2006. "China's engagement in Africa: scope, significance and consequences." The Journal of Modern African Studies 44(03):459–479.

Wang, J.Y. 2007a. "What Drives China's Growing Role in Africa?" IMF Working Paper (WP/07/211).

Wang, X. 2007b. "China as a Net Creditor: An Indication of Strength or Weakness?" China & World Economy 15(6):22–36.

GLOSSAR

AFRODAD African Network on Debt and Development
Afrikanisches Netzwerk zu Schulden und Entwicklung
Das afrikanische Netzwerk zu Schulden und Entwicklung wurde 1994 gegründet und spricht sich für einen formal und permanent institutionalisierten Schiedsgerichtshof für Auslandsschulden aus, der bei den Vereinten Nationen angesiedelt werden soll.

Barwert (auch „Gegenwartswert"): Der Barwert eines Kredits ist die Summe der abgezinsten, künftigen Schuldendienstzahlungen. Je höher der Zinssatz im Verhältnis zu einem weltweiten Referenzzinssatz ist, desto höher liegt der Wert heutiger Geldeinkünfte im Vergleich zu künftigen Geldeinkünften. Bei einem Zinssatz von 10 Prozent und einem Berechnungszeitraum von einem Jahr sind 1.100 Euro, die ich in einem Jahr erhalte, zum jetzigen Zeitpunkt nur 1.000 Euro wert (Barwert). Das heißt, dass ich heute einen Kredit von 1.000 Euro aufnehmen könnte, um in einem Jahr ebenfalls einen Betrag von 1.100 Euro zu erhalten. Der Barwert von 1.100 Euro, den ich in einem Jahr erhalte, beträgt also 1.000 Euro. Wenn ich diesen Betrag von 1.100 Euro erst in zehn Jahren erhalte, beträgt der Barwert heute lediglich 424 Euro. Der Barwert ist also um so niedriger, je länger der Betrachtungszeitraum und je höher der Zinssatz ist. Als Diskontsatz dient im Rahmen der HIPC-Initiative ein gewichteter **CIRR-Zinssatz (Commercial Interest Reference Rate)**, den dieOECD als Referenzzinssatz für öffentlich unterstützte Exportfinanzierungen vorgibt. Die Berechnung des Barwerts dient dazu, die Kredite verschiedener Gläubiger mit zum Teil sehr unterschiedlichen Konditionen (Zinsen, Laufzeit, Freijahre) vergleichbar zu machen.

BIP - Bruttoinlandsprodukt: Es entspricht der Summe aller Erwerbs – und Vermögenseinkommen, die in der Berichtsperiode im Inland entstanden sind.

BMZ Bundes**m**inisterium für Wirtschaftliche **Z**usammenarbeit und Entwicklung

Bottom-up-Ansatz: Nach diesem Ansatz, der vom europäischen Entschuldungsnetzwerk EURODAD entwickelt wurde, soll in einem verschuldeten Land zunächst festgestellt werden, wie viel Geld es benötigt, um die Existenzsicherung der Bevölkerung sicher zu stellen (Pfändungsfreigrenze). Dann noch vorhandene Ressourcen können eventuell für den Schuldenerlass eingesetzt werden.

Completion Point (Abschlusszeitpunkt): Zeitpunkt, an dem ein Land den am Decision Point (Entscheidungszeitpunkt) zugesagten Erlass tatsächlich erhält.

Cut-off-date: Das ist der Zeitpunkt der ersten Umschuldung eines Landes im Pariser Club. Entsprechend sind post-cut-off-date-Schulden die Schulden, die einem Land nach dem Zeitpunkt der ersten Umschuldung vor dem Pariser Club entstanden sind und pre-cut-off-date-Schulden die Schulden, die ein Land vor diesem Datum gemacht hat.

Decision Point: Zeitpunkt, an dem IWF und Weltbank nach Abschluss einer Schuldentragfähigkeitsanalyse über die Höhe einer Entschuldung im Rahmen der HIPC-Initiative entscheiden. Damit der Erlass auch vollzogen wird, muss das Schuldnerland von IWF und Weltbank vorgeschriebene Reformen durchführen.

Diversifizierung: Bezeichnet die Ausweitung der Exportproduktpalette und Erschließung neuer Absatzmärkte durch einen Staat, mit dem hauptsächlichen Ziel, weniger anfällig gegen Konjunkturschwankungen oder Veränderungen der „Terms of Trade" zu werden.

ESAF Enhanced **S**tructural **A**djustment **F**acility: Die erweiterte Strukturanpassungsfazilität ESAF ist eine günstige Kreditlinie des IWF für Niedrigeinkommensländer, die bis 1999 vergeben wurde. Die Kreditvergabe war an die Erfüllung eines dreijährigen Strukturanpassungsprogramms geknüpft. Eine vom IWF selbst durchgeführte Studie kam zu dem Ergebnis, dass die Maßnahmen innerhalb dieses Programms Auswirkungen auf die Armut in den jeweiligen Ländern nicht berücksichtigte. Im Herbst 1999 ging die ESAF in die PRGF (Poverty Reduction Growth Facility) über.

EURODAD European Network on **D**ebt **a**nd **D**evelopment:
Das Europäische Netzwerk zu Schulden und Entwicklung wurde 1990 gegründet, und vertritt inzwischen 56 NROs aus 18 europäischen Ländern; eins seiner Mitglieder ist **erlassjahr.de**. EURODAD will eine bessere Koordination der in der Entschuldungsarbeit engagierten Organisationen und versucht Einfluss auf europäische und multilaterale Entscheidungsträger auszuüben. Der Sitz des Sekretariats ist Brüssel.

FTAP - Fair and Transparent Arbitration Process: Ein konkreter Vorschlag von **erlassjahr.de** und anderen Organisationen für ein „faires und transparentes Schiedsverfahren" innerhalb der internationalen Debatte um ein Insolvenzrecht für Staaten.

G7/8 - Group of Seven/Eight: Informeller Zusammenschluss der sieben größten Industrieländer der Welt: Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada und die USA. 2002 ist Russland als Vollmitglied dazu gekommen. Die G8 treffen sich einmal jährlich zum Weltwirtschaftsgipfel.

G77 - Gruppe der 77: Informeller Zusammenschluss von Entwicklungsländern innerhalb der Vereinten Nationen zur besseren Kooperation zwischen den Entwicklungsländern und zur besseren Abstimmung in internationalen Verhandlungen. Bei seiner Gründung 1964 gehörten 77 Länder dazu, heute haben die G77 insgesamt 134 Mitglieder.

HIPC - **H**eavily **I**ndebted **P**oor **C**ountries: Hoch verschuldete arme Länder.

HIPC I , auch HIPC-Initiative genannt: Weltbank und IWF ermöglichten den HIPC-Ländern mit dieser Initiative 1996 erstmals, dass sie einen Teilerlass ihrer multilateralen Kredite bekommen sollten. Damit waren neben bilateralen Schulden bei Staaten erstmals auch die multilateralen Schulden gegenüber internationalen Organisationen (vor allem Weltbank und IWF) eingeschlossen.

HIPC II, auch Kölner Schuldeninitiative genannt: Beim G7-Gipfel 1999 in Köln wurde eine deutliche Erweiterung gegenüber HIPC I beschlossen. Die Belastbarkeitsgrenzen der Länder für die Rückzahlung ihrer Schulden wurden weiter gesenkt. Außerdem wurde eine Reform der Bedingungen für Schuldenerlasse angestoßen: Schuldenerlasse wurden an die Durchführung von Armutsbekämpfungsprogrammen gebunden (Poverty Reduction Strategy Paper – PRSP).

IDA - International Development Agency: Die Internationale Entwicklungsorganisation IDA gehört zur Weltbank-Gruppe und vergibt Kredite zu besonders günstigen Konditionen an die ärmsten Entwicklungsländer. Eine Voraussetzung für die Aufnahme in die HIPC-Initiative ist der **IDA-only-Status**. Das bedeutet, dass ein Land ausschließlich Kredite von der IDA und keine Weltbank-Kredite zu Marktkonditionen erhält. Ein Land erhält nur dann einen IDA-only-Status, wenn es ein Pro-Kopf BIP von weniger als 895 US-Dollar aufweist.

IFI - Internationale Finanzinstitutionen: Dazu gehören regionale Entwicklungsbanken sowie die Weltbank und der Internationale Währungsfonds, siehe Weltbank und IWF.

IWF - **I**nternationaler **W**ährungs**f**onds/**IMF** – **I**nternational **M**onetary **F**und: Der IWF wurde 1944 mit dem Ziel gegründet, die internationale Währungsstabilität zu sichern. Er hat zur Zeit 185 Mitgliedsstaaten, deren Stimmrecht sich nach ihrem Kapitalanteil richtet. Der IWF hat das Schuldenrahmenwerk DSF als Tragfähigkeitsanalyse erarbeitet und zusammen mit der Weltbank die HIPC-Initiative gegründet.

Londoner Club: Informelle Interessengemeinschaft von rund 1.000 Gläubigerbanken und Fondsgesellschaften, die sich in den Verhandlungen mit den Regierungen der Schuldnerländer durch einen Lenkungsausschuss vertreten lassen. Dieser Ausschuss tritt bei Bedarf zusammen und verhandelt über die Umschuldung von privaten und nicht verbürgten Krediten öffentlicher Schuldner.

Millenniums-Entwicklungsziele - Millennium Development Goals (MDGs): Im September 2000 hat die UN-Vollversammlung in New York die Millenniumserklärung beschlossen. Zu ihrer Umsetzung wurden acht Ziele formuliert (u.a. die Halbierung der Armut und Senkung der Kindersterblichkeit), die bis zum Jahr 2015 verwirklicht werden sollen.

Niedrigeinkommensländer: Länder mit niedrigem Einkommen laut Definition der Weltbank. Dazu zählen Länder mit einem Bruttonationaleinkommen pro Kopf von weniger als 935 US-Dollar.

NRO/NGO: Nicht-**R**egierungs**o**rganisation/**N**on **G**overnmental **O**rganisation

Odious Debts – „verabscheuenswürdige Schulden" oder Illegitime Schulden: juristische Bezeichnung für Schulden, bei deren Entstehung die allgemeinen Sitten und Gebräuche des Geschäftsverkehrs gebrochen wurden. Dazu zählen vor allem Schulden diktatorischer Regime, die mit Wissen der Gläubiger zur Unterdrückung und gegen die Interessen der Bevölkerung des Schuldnerlandes verwandt wurden.

Pariser Club: Informeller Zusammenschluss von derzeit 19 Gläubigerregierungen, der seit 1956 besteht. Im Pariser Club werden Umschuldungen und Schuldenerleichterungen von Entwicklungshilfedarlehen und staatlich garantierten Exportkrediten für einzelne Schuldnerländer ausgehandelt. Nach einer Einigung im Pariser Club werden die rechtlich bindenden Abkommen auf bilateraler Ebene mit der Schuldnerregierung geschlossen.

PRGF - **P**overty **R**eduction and **G**rowth **F**acility: Die Armutsreduzierungs- und Wachstumsfazilität PRGF ist eine günstige Kreditlinie des IWF für Niedrigeinkommensländer, die 1999 die ESAF ersetzte. Die Ziele und Projekte der mit der PRGF finanzierten Programme sollen sich am PRSP des betreffenden Landes orientieren.

PRSP - **P**overty **R**eduction **S**trategy **P**aper: Strategiepapiere zur Reduzierung der Armut, die seit 1999 von den Regierungen der IDA-only-Länder in Zusammenarbeit mit der Weltbank, dem IWF sowie der Zivilgesellschaft und weiteren Gebern erstellt werden müssen. Sie ersetzen die **Policy Framework Papers**, in denen früher die Maßnahmen der Strukturanpassungsprogramme (SAP) festgelegt wurden. Die Papiere sind Vorbedingung für günstige Kredite sowie für Entschuldungen im Rahmen der HIPC-Initiative. Sie definieren die makroökonomischen, strukturellen und sozialen Maßnahmen, die ein Land in Angriff nehmen will, um eine Förderung des Wirtschaftswachstums und eine Bekämpfung der Armut zu erreichen. Ferner werden der Finanzbedarf und die wichtigsten Finanzierungsquellen beschrieben. Vor der Verabschiedung eines endgültigen PRSP, dessen Erarbeitung oft über ein Jahr dauert, kann zunächst ein so genanntes **Interims-PRSP** erstellt werden.

SAP – **S**tructural **A**djustment **P**rogram: Strukturanpassungs-programm des IWF.

Schuldenrahmenwerk/Debt Sustainability Framework – DSF: 2005 stellten IWF und Weltbank ein neues Konzept zur Bestimmung von Schuldentragfähigkeit vor. Nach diesem Konzept soll ein Land in Abhängigkeit von dem bereits existierenden Schuldenstand und von der Qualität seiner öffentlichen Institutionen Zugang zu mehr oder weniger neuen Krediten (= Schulden) haben. Ziel des DSF ist es ausdrücklich nicht, den Erlassbedarf hinsichtlich der existierenden Schuldenbelastung zu ermitteln.

Schulden-Export-Quote (auch Schuldenquote): Verhältnis von Schuldenstand zu den jährlichen Exporteinnahmen. Rechnerisch wird der Schuldenstand durch die jährlichen Exporteinnahmen geteilt. Diese Quote wird als Indikator für Tragfähigkeitsanalysen verwendet. Hat ein Land also einen Schuldenstand in Höhe von 30 Millionen Euro und Exporteinnahmen in Höhe von 20 Euro, so beträgt die Schulden-Export-Quote 150 Prozent; der Schuldenstand ist anderthalb mal so groß wie die Exporteinnahmen.

Schulden-BIP-Quote: Verhältnis von Schuldenstand zum Betrag des BIP eines Landes. Die Schulden-BIP-Quote entspricht der wirtschaftlichen Leistung eines Landes, indem sie die Summe aller Erwerbs- und Vermögenseinkommen darstellt, die innerhalb eines Jahres von den Einwohnern dieses Landes geschaffen wurden.

Schulden-Fiskaleinnahmen-Quote: Verhältnis von Schuldenstand zu den Staatseinnahmen aus Steuern und Zöllen.

Schuldenbarwert-Export-Quote: Verhältnis des Schulden Barwertes eines Landes zu den jährlichen Exporteinnahmen.

Schuldendienstquote: Verhältnis der Summe der jährlichen Schuldendienste (also Zinsen und Tilgungen) zu den jährlichen Exporterlösen eines Landes. Dieses Verhältnis ist wie die Schulden-Export-Quote ein Indikator für eine Tragfähigkeitsanalyse.

SILIC - **S**everely **I**ndebted **L**ow **I**ncome **C**ountries: Gruppe von 27 (Stand 2003) hoch verschuldeten Ländern mit niedrigem Einkommen laut Definition der Weltbank. Dazu zählen Länder mit einem Bruttonationaleinkommen pro Kopf von weniger als 736 US-Dollar, deren Barwert des Schuldendienstes 220 Prozent der Exporterlöse oder 80 Prozent des Bruttonationaleinkommens übersteigt.

SIMIC - **S**everely **I**ndebted **M**iddle **I**ncome **C**ountries: Gruppe von 19 (Stand 2003) hoch verschuldeten Ländern mit mittleren Einkommen laut Definition der Weltbank. Dazu zählen Länder mit einem Bruttonationaleinkommen pro Kopf zwischen 736 und 9.075 US-Dollar, deren Barwert des Schuldendienstes 220 Prozent der Exporterlöse oder 80 Prozent des Bruttonationaleinkommens übersteigt.

Terms of Trade: Austauschverhältnisse im internationalen Handel: Darstellung der Beziehungen zwischen den durchschnittlichen Ausfuhr- und Einfuhrpreisen eines Landes oder einer Gruppe von Ländern. Die Terms of Trade eines Landes verbessern sich, wenn die im Export erlösten Durchschnittspreise steigen und/oder die für Importgüter bezahlten Preise sinken. Verhält es sich umgekehrt, so spricht man von einer Verschlechterung der Terms of Trade. Es müssen dann mehr Güter exportiert werden, um die Importe bezahlen zu können. Meist bezeichnet man mit den Terms of Trade die reale Austauschrelation zwischen Primärgütern - das sind Rohstoffe - und Industriegütern.

World Bank/ Weltbank: Sie wurde 1944 zusammen mit dem IWF als internationale Entwicklungsbank (International Bank for Reconstruction and Development – IBRD) gegründet und hat 185 Mitgliedsstaaten. Ähnlich wie beim IWF müssen Anteile erworben werden, um dann ein Mehrfaches dieser Anteile als Kredit anfordern zu können. Auch die Stimmrechte sind ähnlich verteilt wie beim IWF. Ein Land kann nur dann Mitglied der Weltbank werden, wenn es auch Mitglied des IWF ist. Ziel der Weltbank ist es, durch langfristige Kreditvergabe und Beratung die wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern. Dabei vergibt sie sowohl Kredite zu marktnahen Konditionen als auch zinsgünstige Kredite an die ärmsten Entwicklungsländer.
Zusammen mit dem IWF hat sie 1996 die HIPC-Initiative gegründet. Die Weltbank ist mittlerweile für viele Entwicklungsländer der mit Abstand größte Kreditgeber.

Weltbank-Gruppe: Besteht aus der International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), der IDA, der IFC (International Finance Corporation), MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency, gegründet 1985) und ICSID (International Centre for Settlement of Investment Disputes, gegründet 1966).

WSK-Rechte - Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: Das ist unter anderem das Recht jedes Menschen auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und die Familie, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen (Artikel 11 Absatz 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte - „Sozialpakt“, 1966); das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit (Artikel 12), das Recht eines jeden auf Bildung (Artikel 13) sowie das Recht eines jeden, am kulturellen Leben teilzunehmen und an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts und seiner Anwendung teilzuhaben (Artikel 15). Die Achtung, der Schutz und die Förderung der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte für alle sind auch Teil der UN-Millenniumserklärung aus dem Jahr 2000 (Ziffer 25).

AUTOREN

Jonas Bunte ist Doktorand der Volkswirtschaft an der University of Minnesota in Minneapolis (USA). 2005 war er politischer Koordinator des Bündnisses erlassjahr.de und anschließend Mitglied des Bündnisrat.

Jürgen Kaiser ist politischer Koordinator von erlassjahr.de. Davor war er zehn Jahre in der entwicklungsbezogenen Bildungsarbeit der Evangelischen Kirche tätig.

Irene Knoke ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei SÜDWIND - Institut für Ökonomie und Ökumene in Siegburg mit den Arbeitsschwerpunkten Verschuldung und Armutsbekämpfung. Sie vertritt SÜDWIND im Bündnisrat von erlassjahr.de

SCHULDENREPORT 2009

eine gemeinsame Publikation von erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung e.V. und Kindernothilfe e.V.

www.erlassjahr.de www.knh.de