2014

SCHULDENREPORT

15 JAHRE KÖLNER SCHULDENINITIATIVE –
AKTUELLES UND PERSPEKTIVEN DER VERSCHULDUNG
VON ENTWICKLUNGS- UND SCHWELLENLÄNDERN

kinder not hilfe

erlassjahr.de
Entwicklung braucht Entschuldung

IMPRESSUM

Schuldenreport 2014

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

erschienen am 10. April 2014

Redaktion:
Mara Liebal, V. i. S. d. P.
Jürgen Kaiser
Kristina Rehbein
Frank Mischo
Kolja Brandtstedt
Moritz Esken
Dominik Geldmacher
Antje Lanzendorf

Layout und Satz:
Mara Liebal

Fotos:
S. 5 Jakob Studnar / Kindernothilfe
S. 6 pedrosek / Shutterstock.com
S. 15 Jakub Krechowicz / Shutterstock.com
S. 17 BerlinPictures / Shutterstock.com
S. 23 erlassjahr.de
S. 24 erlassjahr.de
S. 29 picture alliance / abaca
S. 31 Christoph Engel, Kindernothilfe
S. 34 ndphoto / Shutterstock.com
S. 39 Eduardo Moradel
S. 41 Michaela Dacken / Kindernothilfe
S. 42 Michaela Dacken / Kindernothilfe
S. 45 alphaspirit / Shutterstock.com
S. 51 Max Griboedov / Shutterstock.com
S. 55 Andrey Burmakin / Shutterstock.com
S. 57 erlassjahr.de
S. 58 erlassjahr.de
S. 59 Dakarayi Matanga / ZIMCODD

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

Links:
Alle verwendeten Hyperlinks wurden nach bestem Wissen und Gewissen geprüft. Abrufdatum war der 21. März 2014. Trotz sorgfältiger Prüfung können wir keine Verantwortung für externe Verweise übernehmen.

Druck:
Onlineprinters GmbH

AUTOREN & AUTORINNEN

Patrick Jedamzik ist Bezirksvertreter von Bündnis 90/Die Grünen im Stadtbezirk Mitte in Gelsenkirchen. Daneben ist er auch im Vorstand von erlassjahr.de tätig.

Jürgen Kaiser ist politischer Koordinator von erlassjahr.de.

Frank Mischo arbeitet im Bereich Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit der Kindernothilfe und ist daneben auch im Bündnisrat von erlassjahr.de aktiv.

Judy Müller-Goldenstedt ist Referentin für Mittelamerika und den Kinderrechtsansatz bei der Kindernothilfe und ist dort unter anderem für die Zusammenarbeit mit Honduras zuständig.

Kristina Rehbein ist Geschäftsführerin von erlassjahr.de und arbeitet inhaltlich vor allem im Bereich der Länderinformation.

Petra Stephan arbeitet im Bereich der Lobby- und Kampagenarbeit der Kindernothilfe und ist dort unter anderem für die Themen Armutsbekämpfung, Millenniums-Entwicklungsziele und Post-2015-Prozess zuständig.

INHALT

Vom Jubiläum des Entschuldungsgipfels Köln+15 bis zum Ende der Armut **4**
Vorwort von Dr. Jürgen Thiesbonenkamp

Verschuldete Staaten weltweit **6**
von Kristina Rehbein

Kommt die nächste Krise in den Schwellenländern? **15**
von Jürgen Kaiser

Deutschland als Schuldner und Gläubiger **17**
von Patrick Jedamzik

15 Jahre Kölner Schuldeninitiative **23**
von Jürgen Kaiser

Staatsschulden und nachhaltige Entwicklungsagenda **29**
von Frank Mischo und Petra Stephan

Neue Geber: Brasilien **34**
von Kristina Rehbein

Honduras: Bildungsverbesserungen durch Schuldenerlass? **39**
von Judy Müller-Goldenstedt

Der IWF im Prozess der Schuldenrestrukturierung: Vertrauenswürdig, unverzichtbar oder gefährlich? **45**
Mit Gastkommentaren von Brett House und Kunibert Raffer

Wissenschaftler/innen für ein Staateninsolvenzverfahren **51**
von erlassjahr.de

FTAP - So könnte es gehen! **55**
von Jürgen Kaiser und Kristina Rehbein

Glossar **61**

Ausgewählte Literaturhinweise **63**

VORWORT

Der 6. Schuldenreport von Kindernothilfe und erlassjahr.de: Vom Jubiläum des Entschuldungsgipfels Köln+15 bis zum Ende der Armut

2014 ist das Jahr, in dem die Weichen für eine nachhaltige Entwicklungsagenda zur umfassenden Armutsbekämpfung für die Zeit nach 2015 gestellt werden. Dazu gehört auch, als Teil der Entwicklungsfinanzierung und des Abbaus von nachhaltigen Entwicklungshürden, die Einbeziehung eines fairen und transparenten Staatsschuldenmanagements.

Der Schuldenreport 2014 gibt nicht nur einen Überblick über die aktuelle Verschuldungssituation weltweit. Das Jahr 2014 bietet mit dem 15-jährigen Jubiläum des Kölner G8-Schuldengipfels von 1999 und seiner anschließenden Teilentschuldung für 35 hoch verschuldete ärmste Länder (→HIPC-Initiative) auch die Gelegenheit für einen Rückblick auf die Entschuldungserfolge, zum Beispiel positive Auswirkungen auf soziale Grunddienste wie Bildung oder Gesundheit.

Entschuldung war als wichtiger Aspekt der Globalen Entwicklungspartnerschaft Bestandteil der acht Millenniumsentwicklungsziele. Zwar konnten mit der HIPC-Initiative und der späteren Ergänzung durch eine multilaterale Entschuldung für die ärmsten Länder durch Entwicklungsbanken und IWF/Weltbank Erfolge erzielt werden, doch wird dieses Ziel insgesamt bis 2015 nur in einem begrenzten Umfang umgesetzt werden können. Vor allem mangelt es immer noch an einem Schiedsverfahren, das von jedem Land in Anspruch genommen werden kann.

In der politischen Diskussion ist für das Jahr 2014 die Entwicklung der Nachfolgeagenda der Millenniumsentwicklungsziele, der sogenannte Post-2015-Prozess, das bestimmende Thema. Sie wird für die Jahre von 2015-2030 die weltweite Armutsbekämpfung durch eine nachhaltige Entwicklungsagenda neu definieren. Sie benötigt als Grundlage dafür auch eine konkrete Kostenberechnung und den politischen Willen für eine umfassende Entwicklungsfinanzierung. Dazu gehört auch die Einbeziehung eines funktionierenden Schuldenmanagements, das verantwortliche Kreditvergabe sowie ein geordnetes Staateninsolvenzverfahren beinhaltet. Nur dadurch können realistische Schuldendienstzahlungen und –obergrenzen und staatliche Mittel für soziale Grunddienste zur Ermöglichung einer nachhaltigen Armutsbekämpfung langfristig sichergestellt werden. Durch Überschuldung handlungsunfähige Staaten können das nicht.

Zur Verhinderung zukünftiger Staatsschuldenkrisen ist es erst einmal wichtig, ein Rahmenwerk für verantwortliche Kreditvergabe zu schaffen. Der ist durch den 2013 ausgearbeiteten Rahmen der UNCTAD-Prinzipien für die Förderung verantwortlicher Kreditvergabe an Staaten und Kreditaufnahme durch Staaten zum großen Teil schon festgelegt worden. Es fehlt aber nicht nur eine Schärfung dieser Prinzipien, sondern vor allem ihre Beachtung bei Kreditvergaben. Das betrifft nicht nur ärmste Staaten, sondern vor allem seit der Weltwirtschaftskrise zunehmend auch Mitteleinkommensländer und Industriestaaten. Selbst der sonst so optimistische Internationale Währungsfonds sieht die Gefahr einer Weltverschuldungskrise. Das Thema eines nachhaltigen Schuldenmanagements mit einem geregelten Staateninsolvenzverfahren bleibt deshalb aktuell. In letzter Konsequenz heißt das auch, dass die Diskussion zur Einführung eines geordneten Staateninsolvenzverfahrens nicht nur für ärmste Länder gilt, sondern auch auf Mitteleinkommens- und Industrieländer erweitert werden muss. Das ist ein guter Aufhänger für die deutsche Bundesregierung, das G7/8-Treffen im Schloss Elmau in Deutschland im Sommer 2015 zu nutzen, um die Ausgestaltung und Finanzierung einer nachhaltigen Entwicklungsagenda zur Armutsbekämpfung zu erreichen und mit konkreten Lösungsvorschlägen für die sich entwickelnde weltweite Schuldenkrise Vorreiter in weltpolitischen Entscheidungen zu werden.

kinder not hilfe

Dr. Jürgen Thiesbonenkamp
Vorstandsvorsitzender der Kindernothilfe e.V.

Verschuldete Staaten weltweit

Von Kristina Rehbein

Die öffentliche Debatte stand auch 2013 weiterhin im Zeichen der Staatsschuldenkrise im Euroraum, verschob sich allerdings geringfügig in den „Süden“ aufgrund des spektakulären Falls „Argentinien gegen →Geierfonds“. In der Öffentlichkeit wurde trotzdem übersehen, dass sich weiterhin zahlreiche Staaten in Asien, Afrika und Lateinamerika in einer kritischen Schuldensituation befinden. erlassjahr.de hat 2013 durch seine Arbeit vor allem zu hoch verschuldeten Inselentwicklungsländern in der Karibik versucht, die Blickrichtung auch auf hoch verschuldete Staaten außerhalb Europas zu lenken. Dieser Artikel liefert dazu einen Beitrag, indem er eine Aktualisierung der in den Schuldenreporten der letzten Jahre bereit gestellten Länderübersichten bietet.

Grundlegendes

Schulden an sich sind erst einmal nichts Schlechtes oder Gefährliches. Bei Staaten baut die Finanzierung von Entwicklung in reichen wie in armen Ländern darauf, dass anhaltend Mittel durch Kredite mobilisiert werden können, die die betroffenen Länder aus eigener Kraft nicht aufbringen können.

Schulden sind nicht absolut gesehen problematisch. Ob Zahlungsverpflichtungen gegenüber Gläubigern ein Problem darstellen, hängt von ihrem Verhältnis zur „Leistungsfähigkeit“ des Schuldners ab. Dabei wird eine Schuldenlast oft im Verhältnis zur gesamten Wirtschaftsleistung eines Landes betrachtet, dem Bruttoinlandsprodukt (→BIP) oder Bruttonationaleinkommen (→BNE), und/oder im Verhältnis zu den Deviseneinnahmen, also in der Regel den Exportheraneinnahmen eines Landes.

Messziffern der Verschuldung

Im Schuldenreport beziehen wir uns auf folgende Schuldenindikatoren, die zu den „klassischen“ Indikatoren zur Messung der Verschuldungssituation eines Landes gehören.

$$\frac{\text{Auslandsschuldenstand}}{\text{BNE oder BIP}^{1}}$$

Der Auslandsschuldenstand im Zähler wird ins Verhältnis zur gesamten Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft im Nenner gesetzt. Zu den Auslandsschulden gehören die Verbindlichkeiten sowohl des öffentlichen Sektors als auch des

[1] Wir geben an dieser Stelle sowohl BNE als auch BIP an, weil die beiden Finanzinstitutionen Weltbank und IWF, von denen wir die Daten beziehen, nicht einheitlich BNE oder BIP zugrunde legen. So legt die Weltbank oft BNE und der IWF oft BIP zugrunde.

Privatsektors eines Landes gegenüber ausländischen Gläubigern. Der Anstieg der Privatsektorverschuldung in Entwicklungs- und Schwellenländern macht es wichtig, die Auslandsverschuldung in ihrer Gesamtheit zu analysieren. Nur zu gut konnte man in Spanien und Irland beobachten, wie die Verschuldung des Privatsektors quasi über Nacht zu einem Staatsschuldenproblem wurde. Aus diesem Grund haben wir im Gegensatz zum letzten Schuldenreport diesen Schuldenindikator wieder hinzugenommen. Der Indikator weist auf die gesamtwirtschaftliche Belastbarkeit hin, das heißt ob eine Volkswirtschaft genug Güter und Dienstleistungen produziert, um ihren Schuldendienst leisten zu können.

$$\frac{\text{Öffentliche Schulden}}{\text{BNE oder BIP}}$$

Die öffentlichen Schulden sind die expliziten und impliziten Verbindlichkeiten der öffentlichen Hand - von der Zentralregierung bis hin zu öffentlichen Unternehmen, oder auch privaten Unternehmen, für die der Staat eine Garantie ausgesprochen hat. Dazu zählen sowohl ausländische Schulden der öffentlichen Hand als auch inländische Schulden. In vielen Entwicklungsländern, aber vor allem in Schwellenländern, nimmt die inländische Verschuldung stetig zu und stellt mittlerweile einen signifikanten Anteil an der Verschuldung der öffentlichen Hand dar.[2] Durch die Betrachtung der öffentlichen Verschuldung versucht man eine fiskalische Gefährdung zu identifizieren, also eine Belastung des Staatshaushalts. Dies ist der Indikator, der im Zusammenhang mit der Schuldenkrise in der Eurozone am häufigsten verwendet wird.

$$\frac{\text{Auslandsschuldenstand}}{\text{jährliche Exporteinnahmen}}$$

Dieser Indikator ist besonders für die Untersuchung der Schuldenbelastung bei Entwicklungsländern wichtig. Auslandsschulden können nicht in Landeswährung zurückbezahlt werden. Die Leistung des Schuldendienstes erfordert die Erwirtschaftung von Devisen durch Exporte, Überweisungen von Migrant/innen oder gar neue Verschuldung.

$$\frac{\text{Schuldendienst}}{\text{jährliche Exporteinnahmen}}$$

Dieser Indikator setzt die jährlichen Zahlungen für Tilgung und Zinsen ins Verhältnis zu den Exporteinnahmen. Er lässt erkennen, ob der jährliche Schuldendienst – unabhängig vom gesamten Schuldenstand – die aktuelle Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft in einem gegebenen Jahr überfordert oder nicht.

Mit den oben ausgewählten Indikatoren lässt sich erkennen, ob sich in einem Land ein Schuldenproblem aufbaut oder ob es bereits zu einem Entwicklungshindernis geworden ist. Dazu werden festgelegte Grenzwerte herangezogen (siehe S. 9). Keinesfalls können die ausgewählten Indikatoren aber beschreiben, ob und wie ein Land reagieren müsste, und ob die Schuldenfalle bereits ohne Schuldenerlass nicht mehr verlassen werden kann.

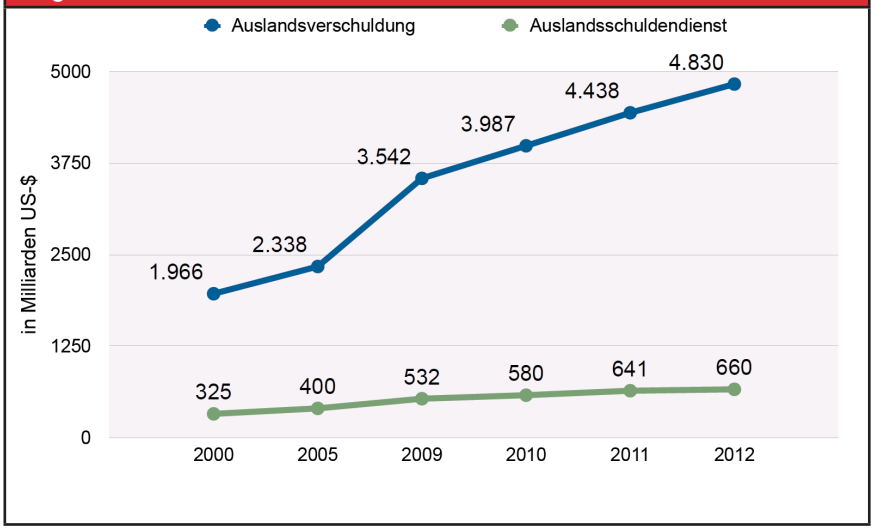
Die Schuldensituation der Entwicklungs- und Schwellenländer insgesamt

Wie man anhand von Abbildung 1 erkennen kann, stieg die Auslandsverschuldung in Entwicklungs- und Schwellenländern im Zeitraum 2000 - 2012 stetig an.[3] Die am höchsten verschuldeten Regionen

[2] Vgl. Weltbank: „International Debt Statistics 2013“, S. 16, http://data.worldbank.org/sites/default/files/ids-2013.pdf.

[3] Vgl. Weltbank: „World DataBank – World Development Indicators“, http://databank.worldbank.org.

Abbildung 1 - Entwicklung der Auslandsverschuldung aller Entwicklungs- und Schwellenländer



der Entwicklungs- und Schwellenländer sind dabei Europa und Zentralasien, die auch von der globalen Finanzkrise 2008/2009 am stärksten betroffen waren, dicht gefolgt von Lateinamerika und der Karibik und Subsahara-Afrika.[4]

Der Löwenanteil der Auslandsverschuldung ist dabei in zehn Mitteleinkommensländern konzentriert (insgesamt 65 Prozent der Verschuldung der Entwicklungs- und Schwellenländer), darunter die sogenannten „BRIC"-Staaten, also Brasilien, Russland, Indien und China.[5] Folglich machen alle anderen Entwicklungs- und Schwellenländer bloß einen Anteil von 35 Prozent aus.

Die Auslandsverschuldung aller Entwicklungs- und Schwellenländer setzt sich dabei zu fast gleichen Teilen aus Privatsektorverschuldung und öffentlicher Verschuldung zusammen. Dabei ist jedoch ein stärkerer Anstieg der Verschuldung des Privatsektors im Vergleich zum Vorjahr zu beobachten.[6] Vor allem in Schwellenländern in Ostasien und Pazifik, Zentralasien und Europa sowie Lateinamerika und Karibik steigt die Privatsektorverschuldung rapide an.[7]

Auch wenn die Auslandsverschuldung in absoluten Zahlen ansteigt, sehen wir anhand Abbildung 2, dass sich relativ gesehen die Schuldenlast der Entwicklungs- und Schwellenländer verbessert hat.[8]

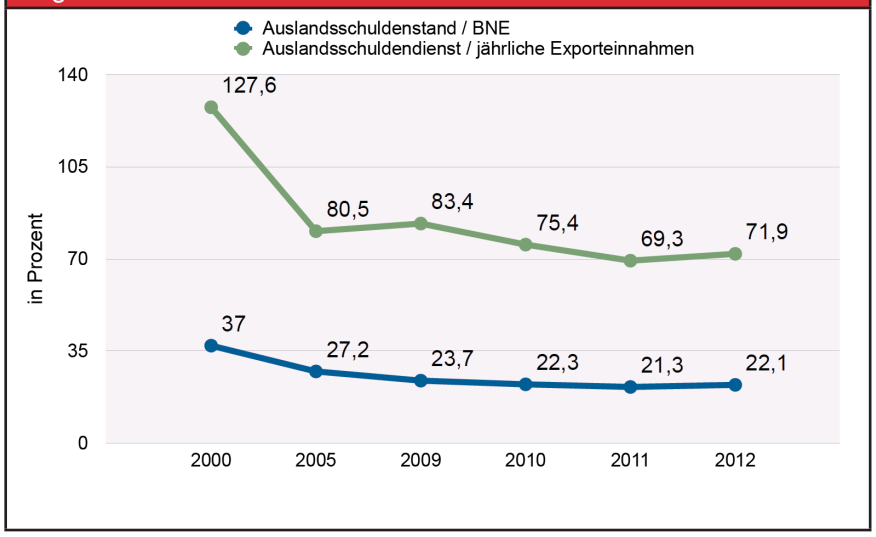
Mit durchschnittlich 22,1 Prozent ist die Verschuldung der Entwicklungs- und Schwellenländer im Verhältnis zum BNE deutlich geringer als in den Industrieländern. Dort liegt das Verhältnis im Durchschnitt bei 143 Prozent.[9]

Die augenscheinlich günstige Entwicklung in Entwicklungs- und Schwellenländern hat vor allem mit starkem Wirtschaftswachstum und einem starken Anstieg der Exporteinnahmen aufgrund eines höheren Exportvolumens und hohen Preisen auf dem Weltmarkt für Rohstoffe zu tun. Hinzu kommt der Schuldenerlass unter der →HIPC- und →MDR-Initiative für die ärmsten Entwicklungsländer, der die Schuldensituation in den meisten der qualifizierten Ländern merklich entspannt hat. Auch wenn die globale Finanzkrise den Trend kurzzeitig unterbrochen hat – also zum Beispiel Exporteinnahmen als direkte Konsequenz der Krise um mehr als 20 Prozent eingebrochen sind und viele Entwicklungs- und Schwellenländer auf Defizitfinanzierung durch Kreditaufnahme angewiesen waren – so hat das Wirtschaftswachstum in den darauf folgenden Jahren in Entwicklungs- und Schwellenländern wieder kräftig zugelegt. Allerdings hat die globale Finanz- und Wirtschaftskrise die fiskalische Handlungsfähigkeit dieser Länder beeinträchtigt. In einer nächsten Krise sind Entwicklungs- und Schwellenländer nicht mehr so gut in der Lage, die Krise beispielsweise durch Reserven abzufedern.

Die Schuldensituation der einzelnen Entwicklungs- und Schwellenländer

Aggregate sind oft nur bedingt aussagekräftig. Auch wenn Entwicklungs- und Schwellenländer zusammen genommen eine bessere Schuldensituation aufweisen als Industrieländer, sagt das nichts über die Situation in einzelnen Ländern aus. Im Folgenden betrachten wir daher die Schuldensituation einzelner Länder.

Abbildung 2 - Entwicklung der Auslandsverschuldung der Entwicklungs- und Schwellenländer von 2000 bis 2012



[4] Vgl. Weltbank: „International Debt Statistics 2013", http://data.worldbank.org/sites/default/files/ids-2013.pdf.

[5] Die zehn Mitteleinkommensländer in absteigender Reihenfolge: China, Russland, Brasilien, Türkei, Indien, Mexiko, Indonesien, Ukraine, Rumänien, Kasachstan. Vgl. Weltbank: „International Debt Statistics 2013", S. 4, http://data.worldbank.org/sites/default/files/ids-2013.pdf.

[6] Stand 2011 (letzte verfügbare Analyse dazu). Vgl. Weltbank: „International Debt Statistics 2013", S. 2, http://data.worldbank.org/sites/default/files/ids-2013.pdf. Während der Finanzkrise 2010 war es genau anders herum: Die öffentlichen und öffentlich garantierten Schulden wuchsen doppelt so schnell wie die Privatsektorverschuldung. Das hatte vor allem mit dem Abzug vieler Investitionen und der Kreditklemme während der Finanzkrise zu tun. Außerdem mussten durch die Krise besonders betroffene Länder ihre Defizite durch Notkredite von offizieller Seite, wie dem Internationalen Währungsfonds, ausgleichen, wodurch sich der Anstieg der öffentlichen Verschuldung erklären ließ.

[7] Allerdings heißt das nicht, dass nicht auch in anderen Regionen, wie Subsahara-Afrika, die Privatsektorverschuldung wächst. Die Datenlage zu Privatsektorverschuldung ist vor allem in ärmeren Regionen noch sehr schwach, so dass nur bedingt verallgemeinernde Aussagen über die regionale Entwicklung der Privatsektorverschuldung getroffen werden können.

[8] Vgl. Weltbank: „World DataBank – World Development Indicators", http://databank.worldbank.org.

[9] Vgl. Weltbank: „International Debt Statistics 2014", S. 20, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17048/9781464800511.pdf.

Grenzwerte

In der Vergangenheit haben die Internationalen Finanzinstitutionen häufig recht mechanistisch Schulden unter einem festgelegten Grenzwert als tragfähig und darüber als nicht tragfähig bezeichnet. Auf der Grundlage solcher Grenzwerte wurde zum Beispiel entschieden, welche der ärmsten Länder Schuldenerlasse erhalten konnten und wie viel. Allerdings ist eine genaue Analyse der einzelnen Länder notwendig. Die im Folgenden durchgeführten Einzelfallanalysen dienen daher nicht dazu, Staatsbankrotte vorherzusagen, sondern zeigen, in welchen Ländern auf der Grundlage festgelegter Grenzwerte eine genauere Analyse notwendig ist, um das Risiko einer Staateninsolvenz einzuschätzen.

Für die öffentliche Verschuldung beziehen wir uns wie im Schuldenreport 2013 auf die Grenzwerte, die der IWF für Schwellenländer als kritisch für die langfristige Tragfähigkeit und als „maximal tragfähig" angibt.[10] Die erste Stufe beginnt bei 49 Prozent des Bruttoinlandprodukts; die zweite, kritischere liegt bei 64 bis 78 Prozent.

Für die Indikatoren der Auslandsverschuldung im Verhältnis zu den Exporteinnahmen (Auslandsschuldenstand und Auslandsschuldendienst) beziehen wir uns wie im Schuldenreport 2013 auf die Grenzwerte der HIPC-Initiative für arme Länder. Die höchste Alarmstufe beginnt bei den (zu hohen und deshalb 1999 abgesenkten) Grenzwerten der ersten HIPC-Initiative von 1996 (die Grenze für den Indikator Auslandsschuldenstand im Verhältnis zu den Exporteinnahmen lag damals bei 200 Prozent, daher legen wir hier „größer als 200 Prozent" zugrunde. Für den Indikator Auslandsschuldendienst im Verhältnis zu den Exporteinnahmen lag die Grenze damals bei 25 Prozent. Daher wird hier der Wert „größer als 25 Prozent" verwendet). Die erste Stufe der Überschuldungsgefahr orientiert sich an den 1999 abgesenkten Grenzwerten der HIPC-Initiative und endet bei den jeweils um 10 Prozent erhöhten Werten. (siehe Tabelle 1). Da es für den Indikator Auslandsverschuldung im Verhältnis zum BIP oder BNE keine unter HIPC definierten Grenzwerte gegeben hat, gehen wir hier von den Grenzwerten aus, die im Rahmenwerk des IWF für Schuldentragfähigkeit für Niedrigeinkommensländer definiert wurden.[11] Entsprechend weisen wir in Tabelle 1 für jeden Indikator verschiedene Stufen der Überschuldungsgefahr aus.

Tabelle 1 - Stufen der Überschuldungsgefahr

	Keine Überschuldungsgefahr (in Prozent)	Erste Stufe (in Prozent)	Zweite Stufe (in Prozent)	Höchste Stufe (in Prozent)
Öffentliche Schulden / BNE oder BIP	<49	49 - <64	64 - 78	>78
Auslandsschuldenstand / BNE oder BIP	<40	40 - <44	44 - 50	>50
Auslandsschuldenstand / jährl. Exporteinnahmen	<150	150 - <165	165 - 200	>200
Schuldendienst / jährl. Exporteinnahmen	<15	15 - <16,5	16,5 - 25	>25

Anhand der oben genannten Indikatoren haben wir 139 Entwicklungs- und Schwellenländer untersucht. Dafür wurden hunderte offizielle Länderberichte des Internationalen Währungsfonds (IWF) und Daten der Weltbank zur Entwicklungsfinanzierung ausgewertet.[12] Aus Gründen der Übersichtlichkeit führen wir in der Tabelle 2 nur Länder auf, bei denen mindestens ein Indikator über dem untersten kritischen Grenzwert liegt. Das heißt: Nicht aufgeführte Länder haben entweder aktuell kein sichtbares Schuldenproblem oder es gibt keine verwertbaren Daten.[13] Bei den Ländern, die eine Risikobewertung des IWF erhalten haben, wie im Falle Simbabwes (zahlungsunfähig) oder Afghanistans (hohes Überschuldungsrisiko), ist die Risikoeinschätzung des IWF in Tabelle 2 in der letzten Spalte ergänzt.[14]

Die Datenlage

Den größten Datenbestand über die Verschuldung von Staaten besitzen die beiden internationalen

[10] Vgl. IWF: „Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis", 2011, http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/080511.pdf.

[11] Der IWF geht davon aus, dass Länder mit einer schlechten Regierungsführung weniger Schulden tragen können, als Länder mit einer mittleren oder einer starken Regierungsführung. Dementsprechend stuft er drei verschiedene Kategorien ab. Bei der Analyse starten wir bei dem Indikator für Länder mit „mittelguter" Regierungsführung, 40 Prozent. Die höchste Stufe beginnt bei dem Indikator für Länder mit sehr guter Regierungsführung, 50 Prozent. Vgl. http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/lic.htm.

[12] Quellen zu finden unter: databank.worldbank.org und www.imf.org.

[13] So gab es bei 25 Ländern keine aktuellen Daten, daher können diese Länder nicht in der Tabelle auftauchen, auch wenn sie möglicherweise ein Schuldenproblem haben.

[14] Vgl. IWF: „List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries", 2014, http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf

Tabelle 2 - Überschuldungsgeführdete Länder weltweit*					
Länder nach Regionen	**Öffentliche Schulden / BNE oder BIP**	**Auslands-schuldenstand / BNE oder BIP**	**Auslands-schuldenstand / jährl. Export-einnahmen**	**Schulden-dienst / jährl. Exporteinnah-men**	**Risiko der Über-schuldung laut IWF**
Südasien, Südostasien, Pazifik					
Afghanistan	k. A.	k. A.	63,9	0,3	Hoch
Bhutan	k. A.	87,1	205,2	17,8	Mittel
China	46,2	9,2	32,8	24,3	k. A.
Fidschi	51,1	24,3	43,1	1,1	k. A.
Kambodscha	30,1	42,9	66,2	1,5	Niedrig
Kiribati	11,6	7,9	14,2	0,9	Hoch
Laos	61,8	89,9	218,4	8,2	Mittel
Malaysia	55,4	35,5	37,2	3,5	k. A.
Malediven	k. A.	54,5	k. A.	3,8	Hoch
Mongolei	63	53	94	4,5	Niedrig
Nepal	k. A.	19,5	175,4	10,3	Mittel
Pakistan	63,8	29	220,2	14,9	k. A.
Papua Neuguinea	26,7	153,9	k. A.	15,4	Niedrig
Philippinen	54,5	31,8	84,5	8	k. A.
Salomonen	13	32,6	34,3	4,5	Mittel
Samoa	83,8	66	168,6	5,3	Hoch
Sri Lanka	79,1	43,6	183,9	13,3	k. A.
Tonga	45,8	52,7	243,9	7,8	Mittel
Vanuatu	21,6	48,2	89,2	2,1	Niedrig
Vietnam	k. A.	44,1	47,5	4,4	Niedrig
Subsahara-Afrika					
Äthiopien	33,2	24,3	174,3	7,2	Niedrig
Burkina Faso	27,3	23,2	62,4	2,5	Mittel
Burundi	38,3	22,6	277,3	8,5	Hoch
Demokratische Republik Kongo	k. A.	35,8	63,9	3,2	Hoch
Elfenbeinküste	48,9	50,9	96,3	10,1	Mittel
Gambia	78	48,7	148,5	9,4	Mittel
Ghana	50,2	32,2	73,8	4,2	Mittel
Guinea	35,4	17,6	51,7	7	Mittel
Guinea-Bissau	58,4	31,2	141,9	1,2	Mittel
Kap Verde	81	67,9	159,7	4,6	k. A.
Komoren	21,2	18,9	56,5	10,6	Hoch
Lesotho	38	33,4	51,7	2,3	Mittel
Malawi	k. A.	31,7	94	2	Mittel
Mali	29,7	31,3	k. A.	2,8	Mittel
Mauretanien	94,2	105,5	123,4	5,9	Mittel
Mauritius	56,2	23,3	58,5	2,4	k. A.
Mosambik	42,2	32,9	93,4	1,6	Mittel
Niger	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	Mittel
São Tomé & Príncipe	49	76,4	654,8	7,1	Hoch
Senegal	43,4	57,6	204,8	10,6	Niedrig
Seychellen	84,8	205,6	2.912,4	64,3	k. A.

* Alle Werte in der Tabelle sind in Prozent angegeben und beziehen sich auf die jüngst verfügbaren Daten der →Bruttoverschuldung mit Stand Ende 2012.

Fortsetzung Tabelle 2 - Überschuldungsgefährdete Länder weltweit					
Länder nach Regionen	**Öffentliche Schulden / BNE oder BIP**	**Auslands-schuldenstand / BNE oder BIP**	**Auslands-schuldenstand / jährl. Expor-teinnahmen**	**Schulden-dienst / jährl. Exporteinnah-men**	**Risiko der Über-schuldung laut IWF**
Sierra Leone	36,7	25,1	83,1	1,5	Mittel
Simbabwe	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	Zahlungsunfähig
Sudan	95,7	84,9	1726,1	37,6	Zahlungsunfähig
Togo	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	Mittel
Tschad	27,8	20,8	49,9	k. A.	Hoch
Zentralafrikanische Republik	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	Mittel
Lateinamerika, Karibik					
Belize	78,6	66,4	118,5	11,3	k. A.
Dominica	k. A.	61,5	144,5	10	Mittel
El Salvador	54,3	58,1	216,2	18,7	k. A.
Grenada	k. A.	78,6	296	7,7	Hoch
Guyana	64,3	69,3	113,3	8,7	Mittel
Haiti	20,4	14,6	103,6	0,3	Hoch
Jamaika	146,2	99,5	304,7	38,2	k. A.
Kolumbien	32,7	21,4	117,6	22	k. A.
Nicaragua	43,2	73,8	176,5	12,2	Mittel
Panama	41,3	111,3	303,7	k. A.	k. A.
St. Lucia	78,4	96,8	k. A.	k. A.	Mittel
St. Vincent und die Grenadinen	k. A.	38,1	132,3	16,6	Mittel
Nordafrika, Naher Osten					
Dschibuti	k. A.	k. A.	165,6	8,8	Hoch
Jemen	47,8	22,5	k. A.	k. A.	Mittel
Jordanien	80,2	22,3	52,7	6,9	k. A.
Libanon	119,6	68,4	97,7	14,2	k. A.
Tunesien	44	58,4	112,7	11,5	k. A.
Zentralasien, Europa					
Albanien	60,9	53,1	182,6	7,1	k. A.
Armenien	k. A.	72,9	203	30,9	k. A.
Belarus	23,3	54,5	64,8	9,5	k. A.
Bosnien und Herzegowina	45,1	53	182,9	18,4	k. A.
Bulgarien	k. A.	102,9	145,4	13	k. A.
Georgien	32,3	63,4	166,2	23,3	Mittel
Kasachstan	12,4	67,7	141,1	23,5	k. A.
Kirgisistan	50	99,1	189,5	15,9	Mittel
Mazedonien	33,8	70	147	15,1	k. A.
Moldawien	k. A.	78,5	160,7	15,1	Niedrig
Montenegro	51,9	108,4	255,6	13,6	k. A.
Rumänien	38,1	78,9	203,7	34,2	k. A.
Tadschikistan	k. A.	52,7	277,4	25,5	Hoch
Türkei	36,2	43,1	159,2	26,1	k. A.
Ukraine	37,4	77,9	144,7	31,5	k. A.
Ungarn	79	173.4	161,7	84,6	k. A.
Serbien	61,8	94,8	215,9	36,7	k. A.

Finanzinstitutionen IWF und Weltbank. Die Weltbank veröffentlicht einmal jährlich die „International Debt Statistics“, welche Trends in der Entwicklungsfinanzierung und Verschuldung von Entwicklungs- und Schwellenländern analysiert und Ländertabellen mit verschiedenen Schuldendaten aufführt. Zudem bietet die Weltbank die online verfügbare Datenbank „World Development Indicators“ zu unterschiedlichsten wirtschaftlichen und finanziellen Indikatoren an. Bei der Weltbank findet man jedoch keine Angaben zu der umfassenden öffentlichen Verschuldung von Staaten.

Der IWF erstellt einmal jährlich die sogenannten Artikel-IV-Konsultationen mit seinen Mitgliedsländern. Häufig sind in diesen Länderberichten auch separate und umfassende Schuldentragfähigkeitsanalysen über die Auslands- und öffentliche Verschuldung enthalten, die vor allem für die öffentliche Verschuldung eines Staates eine wichtige Quelle sind.

Ein Problem ist in diesem Zusammenhang, dass es keine einheitliche methodische Vorgehensweise bei der Datenanalyse gibt, so dass es zu Diskrepanzen bei den Datenangaben kommen kann. Dies hat vorrangig mit methodischen Unterschieden und der Komplexität der Indikatorberechnung zu tun. So teilte uns der IWF auf eine Anfrage zu der großen Diskrepanz zwischen den Daten der Weltbank und den Daten des IWF zur Auslandsverschuldung Panamas im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen mit, dass sie Zugang zu einer nicht öffentlichen Datenbank für Daten zu den kurzfristigen Schulden aus dem Bankensektor haben, die bei der Angabe der Weltbank gänzlich fehlen. Außerdem berechnete der IWF den Indikator auf Grundlage des Bruttoinlandprodukts und die Weltbank auf Grundlage des Bruttonationaleinkommens. Im Falle Panamas haben diese Umstände einen Unterschied von sage und schreibe 89,5 Prozentpunkten ausgemacht.

Veränderungen zum Vorjahr

Nachdem im letzten Schuldenreport die Schuldenstände von 64 Ländern mindestens einen Grenzwert der vier Schuldenindikatoren überschritten haben, sind es in diesem Schuldenreport nach aktuell verfügbaren Daten 62. Insgesamt sind 48 der 64 Länder aus dem letzten Schuldenreport auch in diesem mit einem oder mehreren Indikatoren über dem jeweiligen Grenzwert enthalten. Die Schuldensituation hat sich in Indien, Argentinien, Brasilien, Peru und der Dominikanischen Republik verbessert, so dass diese Länder nicht mehr in diesem Schuldenreport auftauchen. Palau, Tuvalu, St. Kitts und Nevis, Marokko, Ägypten und Madagaskar, die im vorigen Schuldenreport noch aufgeführt wurden, fallen aufgrund fehlender Daten raus. Auch sind die Länder Antigua und Barbuda, Kroatien, Chile, Uruguay und Barbados nicht mehr aufgeführt, da diese Länder als Hocheinkommensländer gelten und wir in diesem Schuldenreport nur Niedrig- und Mitteleinkommensländer (oder anders gesagt Entwicklungs- und Schwellenländer) analysiert haben.

In der Tabelle sind 19 Länder enthalten, die unter der strikten Berücksichtigung der Grenzwerte eigentlich nicht aufgetaucht wären. Diese Länder liegen vor allem in Subsahara-Afrika und gehören zu den Niedrigeinkommensländern, für die der IWF regelmäßig eine Bewertung des Überschuldungsrisikos abgibt. Mit Stand 2. Januar 2014 hat der IWF einige Länder mit einem mittleren oder hohen Überschuldungsrisiko eingestuft, obwohl die Indikatoren kein Risiko hätten vermuten lassen. So ist es zum Beispiel bei Afghanistan und Kiribati (vgl. Box 1).

Ein Überschuldungsrisiko lässt sich also nicht nur rein durch die mechanistische Betrachtung von Schuldenindikatoren ausmachen. Darüber hinaus ist es auch immer notwendig, sich Länderfälle und Überschuldungsrisiken im Einzelfall genauer anzusehen.

Welche Länder weisen welches Risiko auf?

Gemäß der in Tabelle 2 beschriebenen Kriterien und der entsprechenden Grenzwerte werden in Tabelle 3 die abgestuften Risikokategorien anhand der jüngst verfügbaren Daten pro Land unterschieden. Daraus ergibt sich eine Übersicht zu den derzeit am stärksten von Überschuldung bedrohten Ländern. Das Überschuldungsrisiko ist umso größer, je mehr Grenzwerte von einem Land überschritten werden.

Insgesamt ist eine große Kontinuität im Vergleich zum letzten Jahr zu erkennen. Bereits in den Vorjahren beobachtete Trends verfestigen sich. Immer noch sind drei Gruppen besonders kritisch verschuldet: besonders verwundbare Inselentwicklungsstaaten; Länder, die die HIPC-Initiative bereits durchlaufen haben, und Staaten in Ost- und Mitteleuropa (und Zentralasien), deren Volkswirtschaften erst in den neunziger Jahren im Zuge ihrer Transformation liberalisiert wurden.

Über die Hälfte der Länder, die im letzten Jahr bereits als kritisch beurteilt wurden, sind auch in diesem Schuldenreport aufgeführt. Auffallend ist die hohe Anzahl an zentralasiatischen sowie ost- und mitteleuropäischen Ländern, die im letzten Schuldenreport nicht aufgeführt wurden. Das liegt vor allem an der Hinzunahme des vierten Schuldenindikators, dem Auslandsschuldenstand im Verhältnis zum BNE/BIP. Fast durchgängig ist dieser Indikator in diesen Staaten besonders kritisch. Das hängt unter anderem mit der hohen Privatsektorverschuldung dieser Länder im Ausland zusammen.

Auffallend ist auch in diesem Jahr die hohe Zahl der Mitteleinkommensländer[15] mit kritischen Schuldenindikatoren, die aber einen hohen Anteil an Armen in der Bevölkerung aufweisen. Diese Länder haben aufgrund ihres zu hohen Durchschnittseinkommens keinen Zugang zu der multilateralen HIPC- und MDR-Initiative gehabt.

In der Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder sind die Schuldenindikatoren oft viel gerin-

Box 1: Kiribati

Kiribati ist einer der am wenigsten entwickelten pazifischen Inselstaaten mit sehr wenigen Einnahmequellen und einer gering diversifizierten Wirtschaft. Da Kiribati ein sehr kleiner und vom globalen Weltmarkt isolierter Inselstaat ist, hat es nur wenige Güter für den Export, so dass es nicht genug Devisen für die Zahlung seiner Schulden verdienen kann. So beschränkt sich die Exportwirtschaft auf die Fischerei, Kopra (das Fruchtfleisch der Kokosnuss) und Seetang. Staatseinnahmen hat der Staat bloß aus Fischereilizenzen. Fast 25 Prozent des Bruttoinlandsprodukts generiert sich aus internationaler Entwicklungshilfe. Die Verschuldung wird in den nächsten Jahren aufgrund von Kreditauszahlungen stetig höher und das Land hat kaum Möglichkeiten, genug Devisen einzunehmen, um diese Kredite abzuzahlen. Dabei hat das Land große Investitionsdefizite im Infrastrukturbereich und ist anfällig für Katastrophen infolge des Klimawandels. Diese Umstände haben den IWF und die Weltbank zu der Bewertung „hohes Überschuldungsrisiko“ bewogen.

[15] Nach der Weltbank zählen zu den Niedrigeinkommensländern alle Länder mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen unter 1.026 US-Dollar. Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 1.026 US-Dollar bis 4.035 US-Dollar zählen zu den Mitteleinkommensländern mit niedrigem mittleren Einkommen, ein Pro-Kopf-Einkommen von 3.046 US-Dollar bis 12.475 US-Dollar kategorisiert Mitteleinkommensländer mit höherem mittleren Einkommen.

Tabelle 3 – Verschuldungsrisiko

Ländergruppen: / Entwicklung der Indikatoren:	Inselentwicklungsstaaten	Länder, die die HIPC-Initiative durchlaufen haben	Transformationsstaaten	weitere Staaten
Vier Indikatoren kritisch	Jamaika, Seychellen		Ungarn, Kirgisistan, Serbien	Sudan, El Salvador
Drei Indikatoren kritisch	Samoa, Kap Verde	São Tomé & Príncipe	Albanien, Armenien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Moldawien, Montenegro, Rumänien, Tadschikistan	Türkei, Laos, Bhutan, Sri Lanka
Zwei Indikatoren kritisch	Tonga, Grenada, St. Lucia, Papua Neuguinea	Gambia, Mauretanien, Senegal, Nicaragua, Guyana	Kasachstan, Mazedonien, Ukraine	Libanon, Panama, Pakistan, Mongolei, Belize
Ein Indikator kritisch	St. Vincent und die Grenadinen, Dominica, Malediven, Fidschi, Philippinen, Vanuatu, Mauritius	Burundi, Elfenbeinküste, Äthiopien, Ghana, Guinea-Bissau	Belarus, Bulgarien	Tunesien, Dschibuti, Jordanien, Nepal, Kambodscha, China, Malaysia, Vietnam, Kolumbien

Box 2: Risikoeinstufung des IWF

Auch Prognosen von Weltbank und IWF über die Schuldensituation von Ländern in der Zukunft liefern einen Eindruck hinsichtlich zukünftiger Schuldenkrisen. So treffen IWF und Weltbank nicht nur Einschätzungen über die aktuelle Schuldensituation, sondern auch über die Schuldentragfähigkeit in den nächsten Jahren. Dies geschieht auf Basis verschiedener Prognosen: Im Basisszenario werden die tatsächlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die voraussichtliche Kreditaufnahme berücksichtigt. Zusätzlich werden alternative Szenarien entwickelt, die zum Beispiel geringere Exporterlöse simulieren als erwartet. Daraufhin werden Einteilungen für das Risiko einer Überschuldung vorgenommen.
Problematisch ist allerdings, dass in der letztendlichen Risikobewertung nur öffentliche und öffentlich garantierte Auslandsschulden berücksichtigt werden, wobei die inländische Verschuldung der öffentlichen Hand sowie die Auslandsverschuldung von Privatunternehmen (inklusive Banken) ausgeklammert werden. Damit wird nur ein Teilausschnitt der gesamten Verschuldung betrachtet. Zudem scheinen sich die Institutionen nicht immer an ihre eigenen Standards zu halten: So überschreitet in Mauretanien der Indikator Auslandsschuldenstand im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen im Basisszenario den gesetzten Grenzwert bei weitem[16], doch der IWF bleibt bei seiner Einschätzung eines mittleren Überschuldungsrisiko, mit der seltsamen Begründung, dass kein Schuldenindikator den jeweiligen - für Mauretanien geltenden - Grenzwert übersteigt.

Niedriges Risiko:
Wenn Schuldenindikatoren eines Landes weder in den sogenannten „Basisszenarien“ noch in den „alternativen Szenarien“ einen Grenzwert überschreiten.

Mittleres Risiko:
Wenn Schuldenindikatoren eines Landes in einem der alternativen Szenarien Grenzwerte überschreiten.

Hohes Risiko:
Wenn Schuldenindikatoren eines Landes bereits im Basisszenario Grenzwerte überschreiten.

[16] In der Schuldentragfähigkeitsanalyse des IWF für Mauretanien unterscheiden sich die zugrunde gelegten Daten mit den Daten hier im Schuldenreport. Das liegt daran, dass der IWF den Gegenwartswert der öffentlich und öffentlich garantierten Schulden für seine Risikobewertung zugrunde legt. Doch selbst dieser überschreitet den für Mauretanien geltenden Grenzwert in Höhe von 40 Prozent. Vgl.: IWF: „IMF Country Report No. 13/188“, 2013, S. 37, http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13188.pdf.

ger, was vor allem an den Schuldenerlassen unter HIPC und MDRI liegt. Allerdings haben elf der ehemaligen HIPC-Länder bereits wieder Schuldenindikatoren im kritischen Bereich (vgl. Tabelle 3). Zudem sehen wir in Tabelle 4, dass mehr als die Hälfte der ehemaligen HIPC-Staaten, die zum Großteil noch zu den am wenigsten entwickelten Staaten gehören, ein mittleres oder hohes Überschuldungsrisiko laut IWF und Weltbank aufweisen, auch wenn sich dies (unter anderem aufgrund fehlender Daten) nicht in den Schuldenindikatoren widerspiegelt (vgl. Box 2).

Ein einmaliger Schuldenerlass ist demnach keinesfalls eine Garantie für die langfristige Lösung von Schuldenproblemen.

Tabelle 4 – Überschuldungsrisiko Niedrigeinkommensländer nach IWF und Weltbank

Ländergruppen: / Entwicklung der Indikatoren:	Inselentwicklungsstaaten	Länder, die die HIPC-Initiative durchlaufen haben	Transformationsstaaten	weitere Staaten
zahlungsunfähig				Sudan, Simbabwe
hohes Überschuldungsrisiko	Malediven, Kiribati, Samoa, Grenada	Afghanistan, Burundi, Komoren, Demokratische Republik Kongo, São Tomé & Príncipe, Haiti	Tadschikistan	Tschad, Dschibuti
mittleres Überschuldungsrisiko	Salomonen, Tonga, Dominica, St. Vincent und die Grenadinen, St. Lucia	Burkina Faso, Zentralafrikanische Republik, Elfenbeinküste, Guinea, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Malawi, Mali, Mauretanien, Mosambik, Niger, Sierra Leone, Togo, Guyana, Nicaragua	Georgien, Kirgisistan	Bhutan, Nepal, Laos, Lesotho, Jemen

Kommt die nächste Krise in den Schwellenländern?

Von Jürgen Kaiser

Ende Januar 2014 schreckten Zeitungsmeldungen eine Öffentlichkeit auf, die sich daran gewöhnt hatte, Staatsschuldenkrisen entweder in der europäischen Peripherie (also in Staaten mit „hohem“ Einkommen) oder den ärmsten Ländern der Welt zu verorten. Einige Länder mit spektakulären „Erfolgsgeschichten“ der letzten Jahre gerieten mit dramatischen Daten zur Wirtschafts- und Währungsentwicklung in den Fokus von Anlegerinnen und Anlegern ebenso wie von besorgten Entwicklungspolitikerinnen und -politikern. „Seit Mai 2013 haben der südafrikanische Rand, die indonesische Rupiah und die türkische Lira mehr als 20 Prozent ihres Wertes (gegenüber US-Dollar und Euro, Anm. d. Verf.) eingebüßt, weil ausländische Anleger ihr Geld abzogen. Der argentinische Peso fiel gar um 40 Prozent."[1]; davon allein 12 Prozentpunkte an einem einzigen Tag Mitte Januar.

Auslöser dieser Entwicklung sind die – zunächst noch bescheidenen – Anhebungen der Leitzinsen in den USA. Damit werden dortige Unternehmen und öffentliche Papiere für Anleger/innen relativ wieder interessanter. Mit dem nahezu Null-Zins-Niveau der letzten Jahre war in großem Stil Geld aus den Metropolen in die aufstrebenden Länder geflossen und dort nur zum Teil produktiv, zu einem erheblichen Teil auch spekulativ, angelegt worden. Die hohen Wachstumsraten von 5 bis 10 Prozent in den meisten Schwellenländern hatten in diesem Zufluss eine ihrer Ursachen, weil gleichzeitig Europa, Japan und die USA nur unwesentlich über der Nullwachstumsgrenze lagen.

Mit der bislang nur angedeuteten „Normalisierung“ der Zinsabstände zwischen Industrie- und Schwellenländern zeigt sich, wie volatil diese Finanzströme waren und sind. Eher Normalfall als Ausnahme ist bei solchen, von großen Zinsunterschieden ausgelösten Kapitalströmen die Entstehung von „Blasen“; gemeint sind damit entweder große Geldvolumina, die in spekulativen Papieren angelegt sind, also zum Beispiel Güter- oder Kapital-Swaps, oder große Zuwächse in ausgewählten Bereichen der Realwirtschaft, für die es dauerhaft keine Nachfrage gibt. Paradebeispiel dafür ist der spani-

[1] taz: „Wenn Anleger ihr Geld von Neu-Dehli nach New York schaffen“, 30.1.2014.

sche Bauboom vor der Wirtschaftskrise von 2008. Eine ähnliche Rolle spielt in diesen Tagen der enorm ausgeweitete Bau von Luxuswohnraum in der Türkei.

In jedem der als neue Krisenkandidaten genannten Schwellenländer gibt es den Hinweis auf besondere „nationale“ Ursachen: Der Konfrontationskurs gegenüber den Gläubigern in Argentinien, die fahrlässig herbeigeführte innenpolitische Destabilisierung der Türkei durch Ministerpräsident Erdogan, das jahrzehntelange Verschlafen von Reformen im politischen System Indiens, der erlahmte Reformeifer im Post-Apartheid-Südafrika unter der verkrusteten „Staatspartei“ ANC ... Alle diese genuin nationalen Ursachen haben zweifellos eine Bedeutung; aber sie dürfen den Blick auf die strukturellen im ökonomischen System selbst angelegten Ursachen nicht verstellen:

Alle Schwellenländer haben in den letzten Jahren die Kontrollen für Zu- und Abfluss ausländischen Kapitals weitgehend abgebaut. Das taten sie in der eher ideologisch als empirisch begründbaren Annahme, dass möglichst viel Zustrom von außen der Entwicklung der heimischen Ökonomie förderlich ist. Dass dieses hochbewegliche Kapital aus Gründen, die außerhalb der Kontrolle der Empfängerstaaten liegen, ebenso schnell wieder weg sein kann, wie es gekommen ist, wurde ausgeblendet – und auch, dass zwar Finanzmärkte so funktionieren können, nicht aber die Realwirtschaft.

Dabei ist dieser Ebbe/Flut-Effekt, den die genannten Länder zunächst mit dem Absenken der Leitzinsen in den entwickelten Ländern und dann durch den Kapitalabzug nach dem erneuten Ansteigen der Zinsen selbst erlebt haben, keinesfalls der erste in der jüngeren Geschichte. Mitte 2011 warnte die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel vor genau dieser Art von Krise in genau diesen Ländern.[2] Besonders im Fokus stand damals der sich immer mehr aufbauende Schuldenberg von Kommunen und Provinzen in China. Diese Krise konnte von der Regierung in Peking bislang nur dank der gigantischen Währungsreserven der *Bank of China* eingedämmt werden.

Was lernen wir daraus?

Keine Schuldenkrise wird jemals die letzte ihrer Art sein, und es gibt nirgendwo eine Gruppe von (öffentlichen) Schuldnern, die grundsätzlich vor Krisen gefeit sind. Wer gestern die neue „Lokomotive der Weltwirtschaft“ war, kann morgen der nächste Pleitestaat sein. Die Liberalisierung der Kapitalmärkte und deren Beschleunigung durch die IT-Technologien haben indes dazu geführt, dass sich der Wechsel vom Boom zum Bust immer schneller vollzieht. Gleich geblieben ist, dass dabei der Hinweg immer noch ein klein bisschen schneller zurückgelegt wird als der Rückweg.

[2] Vgl. Daily Nation: „BIS warns of debt in emerging markets“, 26.6.2011.

Deutschland als Schuldner und Gläubiger

Die Schuldensituation der Bundesrepublik Deutschland hat sich im Jahr 2012[1] nicht wesentlich verschlechtert. Es ist zwar ein erhöhter Schuldenstand von 2.072 Milliarden Euro Ende 2012[2] festzustellen, aber mit „nur“ 41,8 Milliarden Euro Zuwachs (+2,1 Prozent) und einer Schuldenstandsquote von 81,9 Prozent[3] ist die Veränderung nicht bedenklich im Vergleich zum Vorjahr. Dieses Verhältnis des Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt liegt dabei unter dem europäischen Schnitt von 86,9 Prozent oder dem aktuell diskutierten griechischen von 156,9 Prozent.[4]

Dieser Schuldenstand basiert nur zu einem Teil auf Schulden gegenüber dem Ausland. Die Deutsche Bundesbank betitelt die Netto-Auslandsverbindlichkeiten Ende 2012 auf einen Wert von ca. 1.055 Milliarden Euro.[5] Genauer stehen dort Verbindlichkeiten von 1.349,2 Milliarden Euro den Forderungen von 294,6 Milliarden Euro gegenüber. Den Anstieg dieser Auslandsverbindlichkeiten – der im Übrigen mit 2,1 Prozent dem prozentualen Anstieg der Gesamtverschuldung entspricht – begründet die Bundesbank wie im Vorjahr mit der „Reputation des deutschen Staates als sicherer Hafen“[6] für ausländische Portfolios. Neue Forderungen der Bundesrepublik gegenüber anderen Staaten sind insbesondere durch Kredite und Beiträge im Rahmen der europäischen Schuldenkrise entstanden. Alleine der Anstieg dieser Forderungen (+35 Milliarden Euro) übersteigt dabei bei weitem die gesamte Verschuldung, die Entwicklungs- und Schwellenländer bei der Bundesrepublik haben, und um die es in diesem Artikel im Folgenden geht.

Deutschland als Gläubiger gegenüber Entwicklungs- und Schwellenländern

Nach der jährlichen Auflistung des Bundesministeriums der Finanzen standen Entwicklungs- und Schwellenländer Ende 2012 mit insgesamt 19,6 Milliarden Euro im deutschen Schuldbuch (vgl. Tabelle 1).[7] Hierzu muss angemerkt werden, dass es sich dabei nur um die Schulden der Regierungen gegenüber Deutschland handelt.

Von Patrick Jedamzik

[1] Die Darstellungen in diesem Artikel beziehen sich – sofern nicht anders dargestellt – grundsätzlich auf das Jahr 2012, da die vorliegenden Werte zu Forderungen des Bundes gegenüber dem Ausland den Sachstand 31.12.2012 umfassen.

[2] Vgl. Statistisches Bundesamt: „Pressemitteilung 112 vom 22.03.2013: Öffentliche Schulden 2012 um 2,1 % auf 2 072 Milliarden Euro gestiegen“, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/03/PD13_112_713.html.

[3] Vgl. Bundesministerium der Finanzen: „Staatsschuldenquoten im internationalen Vergleich“, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2013/10/Inhalte/Kapitel-5-Statistiken/5-1-16-staatsschuldenquoten.html, Stand 21.10.2013.

[4] Vgl. ebd.

[5] Vgl. Deutsche Bundesbank: „Das deutsche Auslandsvermögen Ende 2012“, http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/BBK/2013/2013_09_27_auslandsvermoegen_ende_2012.html.

[6] Ebd.

[7] Vgl. Bundesministerium der Finanzen: „Forderungen des Bundes gegenüber dem Ausland“, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Internationale_Finanzpolitik/Internationale_Schuldenstrategie_und_Umschuldungen/Forderungen_des_Bundes_gegenueber_dem_Ausland.pdf?__blob=publicationFile&v=6, Stand: 31.12.2012.

Diese Verschuldung gliedert sich in zwei Teile:

- Forderungen aus der Finanziellen Zusammenarbeit in Höhe von 13.019 Millionen Euro und
- Handelsforderungen in Höhe von 6.614 Millionen Euro.

Unter „Forderungen aus der Finanziellen Zusammenarbeit“ versteht man Entwicklungskredite an Entwicklungs- und Schwellenländer, die zu vergünstigten Bedingungen vergeben werden und demnach entsprechend geringere Zinsen und längere Laufzeiten aufweisen.

Anders verhält es sich mit Handelsforderungen: Hier werden marktübliche Konditionen angewandt und in der Regel entstehen diese Forderungen durch deutsche Exporte. Bei unsicherer Zahlungsfähigkeit eines ausländischen Geschäftspartners können die Exporteure sogenannte →Hermesbürgschaften abschließen und dadurch zusätzliche Sicherheit erlangen. Fallen dann die Zahlungen aus dem Ausland aus, springt der deutsche Staat ein, entschädigt den Exporteur zum größten Teil und übernimmt die Forderungen an das Ausland.

Beide Bereiche haben sich seit 2011 verringert (vgl. Abbildung 1): Damals hatte die Bundesrepublik noch um 372 Millionen Euro höhere Forderungen an Entwicklungs- und Schwellenländer.[8] Wenn man die Zahlen der letzten zehn Jahre betrachtet (vgl. Abbildung 2) stützt das Ergebnis von 2012 eine rückläufige Schuldensituation von Schwellen- und Entwicklungsländern bei Deutschland.

Veränderungen der Forderungen

Dennoch ist die Anzahl der Schuldnernationen auf nun 88 Staaten (2011: 85) angestiegen. Nur ein Staat ist aus dieser Liste entfernt worden: die **Demokratische Republik Kongo**.

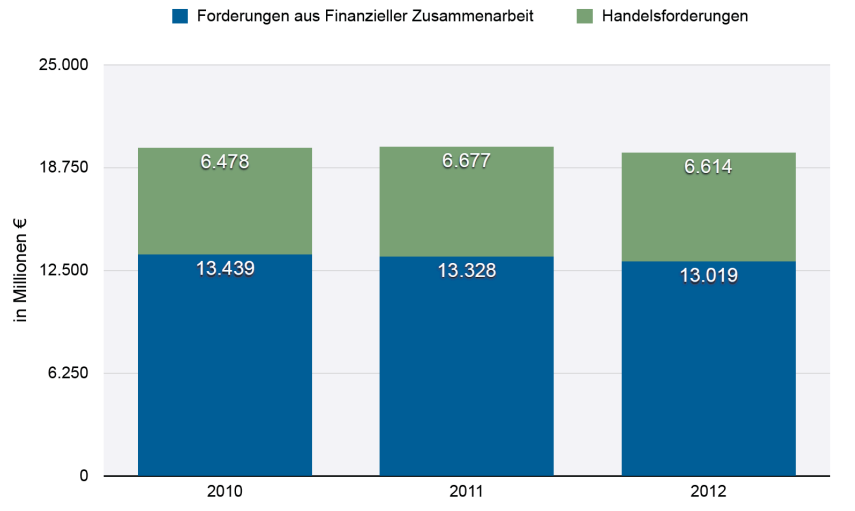
Der afrikanische Staat hatte 2010 das →HIPC-Verfahren bereits durchlaufen und wir vermuteten im letzten Schuldenreport bereits, dass ein Anstieg der Handelsforderungen 2011 in Höhe von 39 Millionen Euro im Vorfeld der Entschuldung 2012 erfolgte und damit nur Forderungen abgeglichen wurden. Ende 2012 war die DR Kongo jedenfalls mit ihren 457 Millionen Euro[9] aus den deutschen Schuldbüchern verschwunden.

Bei den neu dazu gekommenen Staaten handelt es sich um kleine Beträge, die durchgängig durch Handelsforderungen aufgekommen sind:

[8] Genauer: 6.677 Millionen Euro aus der Finanziellen Zusammenarbeit und 13.328 Millionen Euro Handelsforderungen. Für weitere Zahlen siehe erlassjahr.de: „Schuldenreport 2013“.

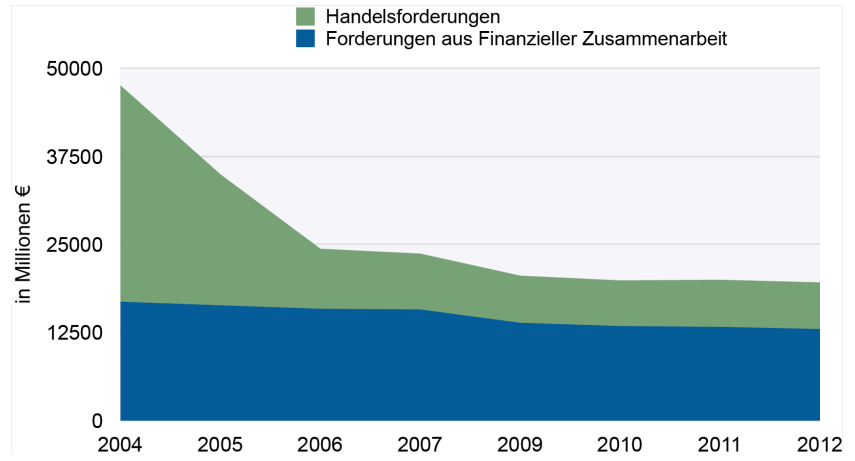
[9] Davon 128 Millionen Euro aus Finanzieller Zusammenarbeit und 329 Mio. Euro Handelsforderungen.

Abbildung 1 - Forderungen im Vergleich zu Vorjahren (in Mio. Euro)



Quelle: BMF, eigene Darstellung

Abbildung 2 - Entwicklung der Forderungen Deutschlands (in Mio. Euro)



Quelle: BMF, eigene Darstellung

- Burkina Faso (1 Mio. Euro)
- Libyen (2 Mio. Euro)
- Togo (1 Mio. Euro)
- Turkmenistan (1 Mio. Euro)

Das asiatische Myanmar führt mit einem Plus von 219 Millionen Euro die Liste der Länder an, die einen bemerkenswerten Zuwachs der Forderungen vorweisen können. Es folgen Argentinien (+120 Millionen Euro), Iran (+41 Millionen Euro) und Russland (+34 Millionen Euro).

Bei **Argentinien** ist davon auszugehen, dass der größte Teil der Neuverschuldung auf rückständige Zinsen zurückzuführen ist. Seit der Staatspleite im Jahr 2002 bedient das Land seine Schulden gegenüber den Mitgliedern des Pariser Clubs nicht mehr. Erst im Februar 2014 kam es zu ersten vorsichtigen Sondierungsgesprächen vor dem Hintergrund der neuerlichen Zahlungsschwierigkeiten Argentiniens. Auch der Sudan erfüllt seine Schuldenrückzahlung nicht.[10]

Myanmar zählte im letzten Jahr auch noch zu den säumigen Gläubigern. Der enorme Anstieg im Jahr 2012 (der das Land damit in den „Club der Milliardenschuldner" brachte) ist aber wie bei der DR Kongo 2011 vor allem auf das Zusammenführen von Schulden im Vorfeld einer Entschuldungsinitiative zurückzuführen. Laut Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung umfasst diese 2013 durchgeführte Entschuldung einen Rahmen von „542,3 Mio. Euro und damit 50 Prozent der rückständigen Forderungen"[11], die Süddeutsche Zeitung beschreibt es genauer:

„Die Summe entspricht den gesamten Zahlungsverpflichtungen des Landes aus früheren Entwicklungsprojekten. Außerdem sollen sechs Prozent der Forderungen aus Handelskrediten gestrichen werden, die der Bund verbürgt hatte. (…) Den Rest soll Myanmar zwischen 2020 und 2027 zurückzahlen."[12]

Dass sich der Schuldenerlass mit 0,1 Basispunkten in der →ODA-Quote widerspiegelt, hat der damalige Entwicklungsminister Dirk Niebel in der Presseerklärung stolz verkündet. Unter Entwicklungspolitiker/innen wird die vom Minister gelobte Anrechnung indes sehr kritisch gesehen – nicht zuletzt, weil oft moralisch fragwürdige oder sowieso kaum zurückzubekommende Kredite so nachträglich als Entwicklungshilfe deklariert werden, während sie dem Entwicklungsland faktisch kaum weiter geholfen haben.

Prozentual gesehen erscheint der Zuwachs bei den Forderungen gegenüber dem **Iran** mit einem Plus von 820 Prozent zunächst astronomisch. In absoluten Zahlen handelt es sich mit insgesamt 48 Millionen Euro (+41 Millionen Euro) um eine überschaubare Summe und bezieht sich allein auf Handelsforderungen. Ob nun Reaktionen auf verstärkte Sanktionen oder politische und wirtschaftliche Probleme in dem Land: Der Jahresbericht 2012 von Euler Hermes zeigt einen deutlichen Anstieg der Auszahlungen für wirtschaftliche Schäden von 10,2 Millionen Euro und stellt „Außenstände des Bundes aus Umschuldungsabkommen und politischen Schäden von 34 Millionen Euro"[14] dar. Es ist abzusehen, dass sich dieser Betrag weiter erhöhen wird: Der Halbjahresbericht für 2013 deutet zumindest weitere Zahlungen von Euler Hermes für Schäden im Iran in Höhe von 13,7 Millionen Euro an. Ob diese durch andere Schuldenrückzahlungen ausgeglichen wurden, wird der nächste Jahresbericht offenbaren.

Der Anstieg gegenüber **Russland** von 34 auf 66 Millionen Euro ist ebenfalls komplett auf Handelsforderungen zurückzuführen. Im Jahresbericht 2012 von Euler Hermes findet sich der generelle Hinweis, dass in vielen Ländern der Region die Folgen der globalen Finanzkrise noch zu spüren seien und 2012 in Russland auch das Wirtschaftswachstum zurückgegangen sei.

---

[10] Schuldenstand Ende 2012: 243 Mio. Euro (+3 Mio.Euro) aus Handelsforderungen.

[11] Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: „Pressemitteilung vom 26.06.2013: Niebel begrüßt geplanten Schuldenerlass für Myanmar in Höhe von 542 Millionen Euro", http://www.bmz.de/20130626-3.

[12] Süddeutsche Zeitung: „Bundesregierung will Myanmar halbe Milliarde Euro Schulden erlassen", 22.06.2013, http://www.sueddeutsche.de/politik/myanmar-bundesregierung-will-myanmar-halbe-milliarde-euro-schulden-erlassen-1.1703199.

[13] Vgl. erlassjahr.de „Schluss mit dem Etikettenschwindel: Die deutsche „Entwicklungshilfequote", 2003, http://www.erlassjahr.de/archiv/aktionen/schluss-mit-dem-etikettenschwindel.html und für generelle Kritik an ODA-Anrechnungen Germanwatch: „Alles in ODA, [o:da]?" von Germanwatch, 2008, http://germanwatch.org/de/2646.

[14] Euler Hermes: „Jahresbericht 2012", S. 72, http://www.agaportal.de/pdf/berichte/jb_2012.pdf.

Großschuldner

Wie schon erwähnt findet sich ein neuer Staat in der Gruppe der Großschuldner mit mehr als 1 Milliarden Euro wieder – zumindest für ein Jahr: Myanmar. Ansonsten ist die Anzahl und auch Reihenfolge unverändert zum Vorjahr:

- Ägypten (2,508 Mrd. Euro)
- Indien (2,289 Mrd. Euro)
- Argentinien (2,201 Mrd. Euro)
- China (1,503 Mrd. Euro)
- Pakistan (1,275 Mrd. Euro)
- Indonesien (1,011 Mrd. Euro)
- Myanmar (1,010 Mrd. Euro)

Mit Ausnahme der bereits geschilderten Fälle Argentinien und Myanmar haben alle übrigen fünf Staaten ihren Schuldenstand bei Deutschland verringert.[15] Interessant ist, dass es sich bei Indien, Indonesien und Pakistan in erster Linie um einen nicht unerheblichen Rückgang der Forderungen der Finanziellen Zusammenarbeit handelt und kaum um offene Handelsforderungen. Der geringe Rückgang bei den Forderungen Chinas stammt mangels offener Handelsforderungen auch aus diesem Bereich.

Schuldenumwandlung

Die Tatsache, dass die Rückzahlungen Ägyptens sich zu über 93 Prozent auf Handelsforderungen erstreckten, kann mit den politischen Unruhen und der unklaren Entwicklung des Landes zusammenhängen. Da diese Umwandlung als Anschub für die Demokratisierung gedacht war, wäre es für die Bundesregierung kaum möglich gewesen, entsprechende Erlasse vorzunehmen, solange diese sich nicht gefestigt hatte. Dies führte dann dazu, dass ein von der Bundesregierung angekündigtes Programm zur Schuldenumwandlung in Höhe von 240 Millionen Euro eingefroren wurde.[16]

Im Rahmen einer solchen Schuldenumwandlung würde auf die Rückzahlung von Schulden verzichtet werden, wenn eine entsprechende Summe für Projekte der Entwicklungszusammenarbeit genutzt würde.

Neben Ägypten war von Seiten der Bundesregierung 2011 auch Tunesien ein entsprechendes Angebot gemacht worden. Die 60 Millionen Euro, die Tunesien im Rahmen der Schuldenumwandlung angeboten wurden, werden für „beschäftigungsintensive Investitionen im Bereich Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung in benachteiligten Regionen Tunesiens“[17] verwendet. Die entsprechenden Verträge wurden abschließend im Mai 2013 geschlossen[18], finden sich aber natürlich noch nicht in den vorliegenden Dokumenten des Bundesfinanzministeriums.[19] Damit ist 2013 das dritte Jahr in Folge, in dem die eigentlich vorgesehene Schuldenumwandlungsfazilität von 150 Millionen Euro nicht annähernd ausgeschöpft wurde.[20]

---

[15] Ägypten: 30 Mio. Euro, China: 13 Mio. Euro, Indien: 43 Mio. Euro, Indonesien: 45 Mio. Euro, Pakistan: 51 Mio. Euro.

[16] Vgl. erlassjahr.de: „Schuldenreport 2013“ und Zeit online: „Schuldenerlass verschoben - Niebel warnt vor Diktatur in Ägypten“, 17.12.2012, http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-12/niebel-aegypten-diktatur.

[17] Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage von Mitgliedern der Fraktion DIE LINKE zur Politik der EU und der Bundesregierung gegenüber Libyen und Tunesien, Bundestagsdrucksache 17/13462 vom 14.05.2013, S. 19, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/134/1713462.pdf.

[18] Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: „Staatssekretär Beerfeltz trifft tunesische Jugendliche und unterzeichnet zweite Tranche der Schuldenumwandlung“, 02.05.2013, http://www.bmz.de/20130502-2.

[19] Im Gegenteil ist hier zum Stichtag 31.12.2012 noch ein Anstieg der Verschuldung Tunesiens bei Deutschland um 2 Millionen Euro auf nun 142 Millionen Euro zu sehen – 140 Millionen davon im Bereich der Finanziellen Zusammenarbeit.

[20] Für eine Beschreibung der deutschen Schuldenumwandlungsfazilität und ihres (nicht ausgeschöpften) Potenzials vgl. erlassjahr.de: „Schuldenreport 2009“, S. 29-32.

Tabelle 1 - Deutsche Forderungen aus Mitteln der Finanziellen Zusammenarbeit und aus Handelsforderungen (in Millionen Euro)

Land	2012						2011		
	FZ	Han-delsf.	Gesamt	Verän-derung	in Pro-zent	Beson-derheit	FZ	Han-delsf.	Gesamt
Ägypten	2.317	191	**2.508**	-30	-1,2	> 1 Mrd.	2.319	219	2.538
Albanien	124	-	**124**	4	3,3		120	-	120
Algerien	10	1	**11**	-2	-15,4		12	1	13
Argentinien	63	2138	**2201**	120	5,8	> 1 Mrd.	61	2.020	2.081
Armenien	102	-	**102**	1	1,0		101	-	101
Aserbaidschan	65	-	**65**	7	12,1		58	-	58
Bolivien	42	-	**42**	-	0,0		42	-	42
Bosnien und Herzegowina	42	42	**84**	-21	-20,0		62	43	105
Brasilien	33	98	**131**	-2	-1,5		37	96	133
Bulgarien	11	109	**120**	4	3,4		11	105	116
Burkina Faso	-	1	**1**	1	NEU	< 10 Mio.	-	-	-
China, VR	1.503	-	**1503**	-13	-0,9	> 1 Mrd.	1.516	-	1.516
Costa Rica	20	-	**20**	1	5,3		19	-	19
Cote d'Ivoire	337	88	**425**	-1	-0,2		338	88	426
Dominik. Republik	24	7	**31**	-1	-3,1		27	5	32
Dschibuti	-	3	**3**	-1	-25,0	< 10 Mio.	-	4	4
Ecuador	13	16	**29**	-2	-6,5		13	18	31
El Salvador	100	-	**100**	-1	-1,0		101	-	101
Gabun	5	41	**46**	-25	-35,2		8	63	71
Georgien	163	-	**163**	3	1,9		160	-	160
Ghana	153	2	**155**	14	9,9		139	2	141
Guatemala	56	-	**56**	1	1,8		55	-	55
Guinea	-	3	**3**	-3	-50,0	< 10 Mio.	-	6	6
Guinea-Bissau	-	1	**1**	-1	-50,0	< 10 Mio.	-	2	2
Honduras	16	-	**16**	0	0,0		16	-	16
Indien	2.222	67	**2289**	-43	-1,8	> 1 Mrd.	2.266	66	2.332
Indonesien	741	270	**1011**	-45	-4,3	> 1 Mrd.	786	270	1.056
Irak	-	818	**818**	-52	-6,0		-	870	870
Iran	-	46	**46**	41	820,0		-	5	5
Jamaika	20	-	**20**	-4	-16,7		24	-	24
Jemen	-	1	**1**	0	0,0	< 10 Mio.	-	1	1
Jordanien	275	-	**275**	4	1,5		271	-	271
Jungferninseln, brit.	-	1	**1**	0	0,0	< 10 Mio.	-	1	1
Kambodscha	-	2	**2**	0	0,0	< 10 Mio.	-	2	2
Kamerun	26	6	**32**	3	10,3		23	6	29
Kasachstan	20	324	**344**	12	3,6		21	311	332
Kenia	227	5	**232**	15	6,9		212	5	217
Kirgisistan	56	5	**61**	3	5,2		53	5	58
Kolumbien	41	7	**48**	-4	-7,7		45	7	52
Kongo, DR	-	-	**-**	-457	-100,0	< 10 Mio.	128	329	457
Korea DVR (Nord)	-	117	**117**	0	0,0		-	117	117
Kroatien	-	6	**6**	0	0,0	< 10 Mio.	-	6	6
Kuba	-	77	**77**	-8	-9,4		-	85	85
Libanon	1	-	**1**	0	0,0	< 10 Mio.	1	0	1
Libyen	-	2	**2**	2	NEU	< 10 Mio.	-	-	-

Fortsetzung Tabelle 1 - Deutsche Forderungen aus Mitteln der Finanziellen Zusammenarbeit und aus Handelsforderungen (in Millionen Euro)

Land	2012						2011		
	FZ	Han-delsf.	Gesamt	Verän-derung	in Pro-zent	Beson-derheit	FZ	Han-delsf.	Gesamt
Malaysia	-	43	**43**	-1	-2,3		-	44	44
Marokko	335	17	**352**	-19	-5,1		353	18	371
Mauretanien	-	1	**1**	0	0,0	< 10 Mio.	-	1	1
Mauritius	2	-	**2**	0	0,0	< 10 Mio.	2	-	2
Mazedonien	27	-	**27**	1	3,8		26	-	26
Moldau	7	12	**19**	0	0,0		7	12	19
Mongolei	81	-	**81**	4	5,2		77	-	77
Montenegro	13	24	**37**	-1	-2,6		13	25	38
Myanmar	461	549	**1010**	219	27,7		457	334	791
Namibia	74	-	**74**	-4	-5,1		78	-	78
Nicaragua	17	-	**17**	0	0,0		17	-	17
Pakistan	1.059	216	**1275**	-51	-3,8	> 1 Mrd.	1.104	222	1.326
Paläst. Gebiete	5	-	**5**	0	0,0	< 10 Mio.	5	-	5
Papua-Neuguinea	9	-	**9**	-1	-10,0	< 10 Mio.	10	-	10
Paraguay	18	1	**19**	2	11,8		16	1	17
Peru	229	2	**231**	-10	-4,1		240	1	241
Philippinen	233	1	**234**	-11	-4,5		244	1	245
Polynesien, franz.	-	8	**8**	0	0,0	< 10 Mio.	-	8	8
Rumänien	15	1	**16**	0	0,0		15	1	16
Rußland R.F.	-	66	**66**	34	106,3		-	32	32
Saudi Arabien	-	42	**42**	-2	-4,5		-	44	44
Serbien	179	197	**376**	-37	-9,0		206	207	413
Seychellen	3	-	**3**	0	0,0	< 10 Mio.	3	-	3
Simbabwe	324	72	**396**	9	2,3		315	72	387
Singapur	-	222	**222**	-7	-3,1		-	229	229
Sri Lanka	288	-	**288**	-9	-3,0		297	-	297
Sudan	-	243	**243**	3	1,3		-	240	240
Südafrika	85	1	**86**	-3	-3,4		88	1	89
Swasiland	8	-	**8**	-1	-11,1	< 10 Mio.	9	-	9
Syrien	118	168	**286**	8	2,9		116	162	278
Tadschikistan	15	-	**15**	5	50,0		10	-	10
Thailand	88	35	**123**	-17	-12,1		97	43	140
Togo	-	1	**1**	1	NEU		-	-	-
Tonga	2	-	**2**	0	0,0	< 10 Mio.	2	-	2
Tunesien	142	1	**143**	2	1,4		140	1	141
Turkmenistan	-	1	**1**	1	NEU	< 10 Mio.	-	-	-
Uganda	-	1	**1**	0	0,0	< 10 Mio.	-	1	1
Ukraine	7	143	**150**	-23	-13,3		5	168	173
Uruguay	4	-	**4**	-1	-20,0	< 10 Mio.	5	-	5
Usbekistan	130	-	**130**	4	3,2		126	-	126
VAE,Dubai	-	1	**1**	0	0,0	< 10 Mio.	-	1	1
Venezuela	-	21	**21**	1	5,0		-	20	20
Vietnam	213	26	**239**	11	4,8		200	28	228
Weißrussland	-	3	**3**	1	50,0	< 10 Mio.	-	2	2
Gesamt	13.019	6.614	**19.633**			89	13.328	6.677	20.005

15 Jahre Kölner Schuldeninitiative

von Jürgen Kaiser

Am 19. Juni 1999 beschlossen die →G8 auf ihrem Gipfel am Rhein die „Kölner Schuldeninitiative“[1] zur Entlastung der ärmsten Länder der Welt. Sie hatte für die Erlaßjahr2000-Kampagne und die seinerzeit gerade frisch ins Amt gekommene rot-grüne Bundesregierung eine hohe symbolische Bedeutung. Aber eigentlich war sie nur eine Etappe auf dem Weg zum Abbau der sich seit den siebziger Jahren auftürmenden Schulden dieser Länder.

Bereits drei Jahre zuvor, also 1996, war die *Heavily Indebted Poor Countries* (→HIPC) Initiative geschaffen worden, um erstmals in der Geschichte Schulden der ärmsten Länder bei →multilateralen Gläubigern streichen zu können. Dies war vor allem deshalb unausweichlich, weil in den Jahren zuvor der Schuldendienst an die privaten oder öffentlich-bilateralen Gläubiger immer massiver von Weltbank, Internationalem Währungsfonds (IWF) und anderen multilateralen Institutionen finanziert worden war. Dadurch war das Gläubigerprofil der ärmsten Länder immer „multilateraler“ geworden.

Während sich zuvor Schuldenerlasse der Gläubigerregierungen immer an den im Pariser Club festgelegten Erlassquoten orientierten (bis zu 33 Prozent, bis zu 50 Prozent, bis zu 67 Prozent etc.), sollte die →HIPC-Initiative erstmals alle Schulden eines Staates auf ein als tragfähig erachtetes Niveau absenken.

Allerdings waren 1996 die Grenzwerte für Schuldentragfähigkeit, von denen sich unter der Initiative die Qualifizierung eines Landes für einen Schuldenerlass sowie gegebenenfalls dessen Umfang ableitete, so hoch angesetzt, dass sich bis zum Frühjahr 1999 nur sechs Länder aus zunächst 41 potenziellen Kandidaten überhaupt qualifizierten.

Beim G8-Gipfel in Köln wurden dann die Grenzwerte so weit abgesenkt, dass fast alle der damals in Betracht gezogenen Länder tatsächlich auch einen Teilerlass ihrer Auslandsschulden erhalten konnten. 150 Prozent →Barwert der Gesamtverschuldung im Verhältnis zu den jährlichen Exporteinnahmen beziehungsweise 250 Prozent Barwert der öffentlichen Verschuldung im Verhältnis zu den öffentlichen

[1] Auch „HIPC-II“ genannt.

Demonstration gegen die HIPC-Initiative in Kirgisistan

Einnahmen waren ab 1999 die Zielgrößen der Initiative.

Qualifizierte Länder: Ein Kommen und Gehen

Auf der ursprünglichen Liste der zu überprüfenden HIPCs von 1996 standen 41 Länder in Asien, Afrika und Lateinamerika.[2] Zum größten Teil stehen diese Länder auch heute noch auf der Liste der HIPCs und haben in ihrer Mehrheit das Entschuldungsverfahren inzwischen durchlaufen (siehe Tabelle 1). Es sind allerdings insgesamt acht Staaten von der Liste entfernt worden; entweder weil sich ihre Verschuldung in den Augen der Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) dann doch ohne HIPC-Erlass als tragfähig erwiesen hatte, zum Teil weil sie es selbst ablehnten unter HIPC entschuldet zu werden oder aber weil sie den IFIs schlicht zu teuer waren:

Angola, Äquatorial-Guinea, Jemen, Kenia, Laos, Myanmar, Nigeria, Vietnam.

Umgekehrt stehen sechs Staaten auf der aktuellen HIPC-Liste, die ursprünglich nicht darauf standen, wegen bedeutsamer politischer oder wirtschaftlicher Entwicklungen dann aber nachträglich noch aufgenommen wurden:

Afghanistan, DR Kongo, Eritrea, Haiti, Komoren, Malawi.

Zwei weiteren Staaten wurde zwischenzeitlich eine HIPC-Entlastung angeboten; diese wurde (im erstgenannten Fall nach mehreren Ja/nein-Pirouetten), dann aber abgelehnt:

Kirgisistan, Sri Lanka.

Schließlich gibt es ein weiteres Land, für das die eigentlich längst geschlossene HIPC-Initiative eigens noch mal geöffnet werden soll, wenn es sich denn dazu entschließen sollte, mit den Internationalen Finanzinstitutionen zusammenzuarbeiten:

Simbabwe.

Schuldenerlass nicht nur weiter, sondern auch schneller

Als die Gläubiger und wichtigen Mitglieder von IWF und Weltbank 1996 die HIPC-Initiative aus der Taufe hoben, waren sie von einem tiefen Misstrauen gegenüber den verschuldeten Staaten erfüllt. Weil man fürchtete, dass zu großzügige Entschuldung im Globalen Süden alle Dämme einer verantwortlichen Haushaltsführung brechen lassen würde, war die Entschuldung an starre Bewährungsphasen gebunden, in denen die verschuldeten Länder alle Vorgaben des IWF umsetzen mussten, um in den Genuss der Initiative zu kommen.

Je stärker die Kampagne wurde, die einen umfassenden Schuldenerlass zum Jahr 2000 forderte, und je deutlicher wurde, wie sinnlos es war, einen längst als unausweichlich erkannten Schuldenerlass nicht auch schnellstmöglich umzusetzen, umso mehr gerieten die Herren der HIPC-Initiative unter Druck, das Verfahren zu flexibilisieren. Sichtbarster Ausdruck dieser Flexibilisierung war der sogenannte „Millennium Rush“, eine Welle von Entschuldungsbeschlüssen, durch die, nachdem vom Oktober 1999 bis zum November 2000 nur relativ wenige Länder durch die Initiative geschleust worden waren, noch zehn Staaten im Dezember des gleichen Jahres ihren *Decision Point*[3] erreichten (vgl. Tabelle 1). Dass hier eher der Wunsch, die Initiative vor Ablauf des symbolkräftigen Jahres 2000 als Erfolg dastehen zu lassen, als plötzliche dramatische Verbesserungen in der Regierungsführung der betroffenen Länder der Vater des Denkens und Handelns war, darf getrost vermutet werden.

Wirklich neu: Armutsbekämpfung als Bedingung für Schuldenerlass

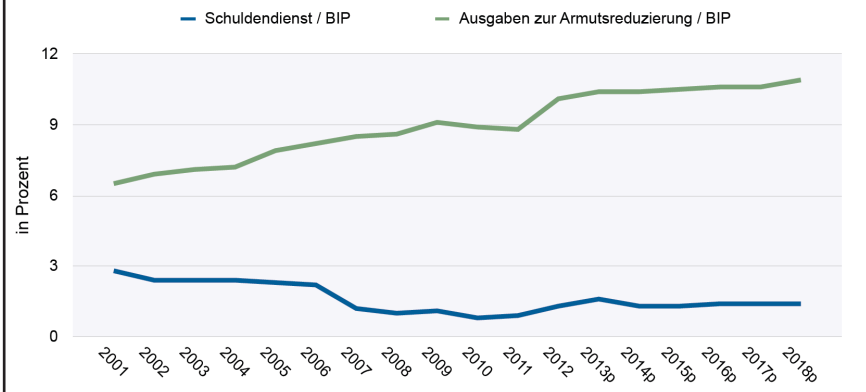
War bis 1996 der Schuldenerlass an eine ausgesprochen klassische IWF-Konditionalität gebunden, das heißt die bekannte Troika von Privatisierung, Liberalisierung und Haushaltskonsolidierung, brachte

[2] Schon bei der Zulassung zu der nur für Niedrigeinkommensländer gedachten Initiative agierten die Gläubiger alles andere als kohärent: Bolivien und Honduras überschreiten beide die Einkommenshöchstgrenze. Nigeria, welches auf der ursprünglichen HIPC-Liste stand, liegt weit unter dieser Einkommensgrenze. Es wurde 1999 entfernt, als die Abacha-Diktatur durch die allerdings sehr schwache und ambivalente demokratische Regierung Obasanjo ersetzt wurde – womit klar war, dass der Schuldenerlass nicht (mehr) unter Hinweis auf die notorische Korruption der Regierung würde verweigert werden können. Offizielle Begründung für die Herausnahme Nigerias: Das Land sei ein „Blend Country“, welches sowohl von der IDA als auch der IBRD ausleiht. Das war Nigeria aber auch schon bei der Zusammenstellung der ersten HIPC-Liste, und der letzte IBRD-Kredit an das von der Weltbank längst als „Hochverschuldetes Niedrigeinkommensland" geführte Nigeria resultiert aus den frühen achtziger Jahren.

[3] Der *Decision Point*, ist der Moment, an dem ein Land von IWF und Weltbank den Schuldenerlass zugesagt bekommen hat. Erst nach einer weiteren Bewährungsphase wird der Erlass am *Completion Point* dann auch umgesetzt.

die Kölner Schuldeninitiative zumindest vom Anspruch her einen Paradigmenwechsel. Es sollte sichergestellt werden, dass durch den Schuldenerlass frei werdende Mittel der Armutsbekämpfung in den Schuldnerländern zugute kämen. Mehr noch: Entsprechende Programme sollten in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft entwickelt werden. Allerdings ersetzten diese Programme die klassischen Strukturanpassungsprogramme nicht etwa, sondern stellten eine zusätzliche Bedingung für den Schuldenerlass dar.

Abbildung 1: Durchschnittliche Mittel für Armutsbekämpfungsmaßnahmen und Schuldendienst der HIPC



Quelle: IWF: „HIPC and MDRI Statistical Update“, eigene Darstellung

In ihren ehemals jährlichen HIPC-Updates weisen Weltbank und IWF nicht ohne Stolz die Zunahme der jährlichen Ausgaben für Armutsbekämpfung aus (vgl. Abbildung 1).[4]

Diese freundliche Graphik ist insofern mit Vorsicht zu genießen, als die Weltbank mangels besserer Daten durchgängig nur die Ausgaben für Gesundheit und Bildung als „Ausgaben für Armutsbekämpfung“ definiert. Darüber hinaus werden länderspezifisch sehr unterschiedliche weitere Ausgaben eingeschlossen. Sie ist (abgesehen von der Weltbank-typischen Neigung, freundliche Trends einfach als Projektionen in die Zukunft fortzuschreiben) trotzdem nicht gänzlich irreführend: Da innerhalb der einzelnen Länder die Definitionen in der Mehrheit der Fälle über den betrachteten Zeitraum seit 2001 nicht verändert wurden, ist ein positiver Trend deutlich erkennbar.

In Tabelle 1 betrachten wir genauer, wie dieser globale Trend sich in den einzelnen Ländern durchaus unterschiedlich darstellt.

Die Reform der Reform der Reform ...

Der große qualitative Fortschritt im Jahr 1996, dass nun auch multilaterale Schulden gestrichen werden konnten, bedeutete keinesfalls, dass die Schulden auch ausreichend gestrichen wurden. Vielmehr musste die ursprüngliche Initiative über einen Zeitraum von zehn Jahren hinweg mehrfach reformiert und ergänzt werden, bevor zumindest in einer Mehrheit der HIPCs ein tatsächlich tragfähiges Schuldenniveau erreicht war. Bis 2005 hatte es sich gezeigt, dass es sowohl Länder gab, die mit Erreichung des HIPC-Grenzwerts nicht wieder zahlungsfähig wurden, wie auch andere, die diesen Grenzwert erst gar nicht erreichten.

Beim G8-Gipfel im schottischen Gleneagles beschlossen die G8 dann nicht eine erneute, womöglich wiederum unzureichende Absenkung der Grenzwerte für ein tragfähiges Schuldenniveau, sondern einen neuen Ansatz: Die *Multilateral Debt Relief Initiative* (→MDRI) bewirkte, dass sowohl rückwirkend als auch künftig Länder am *Completion Point* alle ihre Schulden beim IWF, bei der *International Development Association* (IDA), dem Afrikanischen Entwicklungsfonds (AfDF) und später auch dem Fonds für Sonderaufgaben (FSO) der Interamerikanischen Entwicklungsbank[5] erlassen bekommen sollten.

Deutlicher als mit dieser Rasenmäher-Operation hätten die Gläubiger kaum zugeben können, dass ihre beständigen Bemühungen, möglichst genau ein tragfähiges Schuldenniveau zu erreichen, ohne auch nur einen Dollar zu viel oder zu wenig zu erlassen, gescheitert war. Als Ergebnis dieser erratischen Schuldenstreichungen variierten nach 2005 die Nach-Erlass-Schuldenniveaus der HIPCs sehr stark (siehe Tabelle 1). Wer den

[4] Vgl. WF: „HIPC and MDRI Statistical Update“, September 2013, S.9; sowie zur Definition: ebd., Annex III, S.19.

[5] Der AfDF und der FSO sind die Kreditfenster für zinsgünstige Entwicklungskredite der Afrikanischen bzw. der Interamerikanischen Entwicklungsbank.

Tabelle 1 - Überschuldungsgefahr der HIPC																			
Land	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Über-schul-dungs-Risiko nach IWF	aktuell kritische Indikatoren			Ausga-ben für Armutsbe-kämpfung 2011 im im Ver-hältnis zu D.P.-Jahr
																Barwert Auslands-schulden / Exportein-nahmen	Auslands-schulden-dienst / Exportein-nahmen	Öff. Schul-den / BIP	
Afghanistan																63,9	0,4	k. A.	1,9
Äthiopien																94,3	6,6	33,2	5,0
Benin																87,9	5,7	17,3	1,4
Bolivien (2011)																69,9	4,9	27,6	3,6
Burkina Faso																62,4	2,5	27,3	5,8
Burundi																277,3	8,5	38,3	6,4
Elfenbeinküste																96,3	10,1	48,9	1,1
Eritrea																k. A.	k. A.	40,8	k. A.
Gambia																148,5	9,4	78,0	1,8
Ghana																73,8	4,2	50,2	6,4
Guinea																51,7	7	35,4	5,6
Guinea-Bissau																141,9	1,2	58,4	k. A.
Guyana																113,3	8,7	64,3	k. A.
Haiti																103,6	0,3	20,4	k. A.
Honduras (2011)																73,6	18,5	34,7	2,2
Kamerun																23,4	1,7	15,7	6,2
Komoren																56,5	10,6	21,2	1,4
Kongo, Dem. Rep.																63,9	3,2	k. A.	2,7
Kongo, Rep. (2011)																k. A.	1,1	23,1	2,7
Liberia																15,7	1,0	10,2	k. A.
Madagaskar (2011)																140,9	2,1	28,4	4,8
Malawi																94,0	2,0	k. A.	3,9
Mali																k. A.	2,8	29,7	4,5
Mauretanien																123,4	5,9	94,2	4,9
Mosambik																93,4	1,6	42,2	3,6
Nicaragua																176,5	12,2	43,2	2,6
Niger																k.A.	k. A.	k. A.	3,7
Ruanda																109,4	6,9	21,7	10,3
Sambia																37,0	5,5	22,4	27,4
São Tomé & Príncipe																654,8	7,1	49,0	2,8
Senegal																204,8	10,6	43,4	4,4
Sierra Leone																83,1	1,5	36,7	2,1
Somalia															k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Sudan																1726,1	37,6	95,7	k. A.
Tansania (2011)																131,4	2,0	34,4	7,3
Togo																k. A.	k. A.	k. A.	1,8
Tschad														*		49,9	k. A.	27,8	16,9
Uganda																47,9	6,6	28,7	2,0
Zentralafr. Republik																k. A.	k. A.	k. A.	1,8

* Completion Point noch nicht erreicht.

größten Teil seiner Schulden auch nach HIPC noch bei diesen drei wichtigen Gläubigern hatte, konnte am Ende seine Auslandsschulden weit unter das Zielniveau der HIPC-Initiative drücken. Wer eher bei anderen – womöglich sich gar nicht am Schuldenerlass beteiligenden – Gläubigern verschuldet war, erreichte trotz MDRI wenig mehr als das HIPC-Niveau.

Dauerhaft raus aus den Schulden?

Zu den unsympathischsten Aspekten der HIPC-Initiative gehörte der implizite und gelegentlich auch explizite Anspruch der Gläubiger, mit der Initiative das Überschuldungsproblem der einbezogenen – oder sogar aller Länder des Globalen Südens – dauerhaft gelöst zu haben. So hieß es unmittelbar nach dem Kölner Gipfel in einer Broschüre des IWF:

Die Initiative dient dazu, mit den Mitteln, die der Internationalen Gemeinschaft zur Verfügung stehen, die Schuldenprobleme der Länder mit niedrigem Einkommen anzugehen, und macht es ihnen möglich, sich ***für alle Zeiten*** *aus dem Umschuldungsprozess zu verabschieden."*[6]

Wenn man sich – unter dem Eindruck der in einigen Fällen tatsächlich bemerkenswerten Entlastungen – auf diese Denkweise einlässt, dann erscheinen weiter gehende und umfassende Entschuldungsverfahren, wie erlassjahr.de und andere sie fordern, natürlich überflüssig.[7]

In Wirklichkeit ist die Initiative nie etwas anderes gewesen als das Bemühen, die aktuell gerade existierenden Schuldenprobleme eines begrenzten Kreises von Ländern mit niedrigem Einkommen vorübergehend zu lösen. Die Initiative hatte keinerlei Einfluss auf Länder, die sich auf Grund der willkürlichen Kriterien nicht qualifizieren konnten; noch hatte sie für die entlasteten Länder irgendeinen Nutzen, sobald sie nach ihrer Entlastung wiederum in Zahlungsschwierigkeiten gerieten. Und das ist in einer ganzen Reihe von HIPCs der Fall.

Tabelle 1 zeigt für die aktuellen 39 HIPCs die Umsetzungsphasen vom *Decision Point* zum *Completion Point*.[8]

In der Spalte „Überschuldungsrisiko" wird angegeben, wie der IWF im Rahmen seiner regelmäßigen Schuldentragfähigkeitsanalysen das Risiko einer erneuten Überschuldung einschätzt. Nur die grau angezeigten Länder haben ein niedriges Risiko. Dabei gilt ein Risiko als niedrig, wenn weder im so genannten „Basis-Szenario", welches der IWF für die wahrscheinlichste Entwicklung der Wirtschaft eines Landes in den nächsten fünf bis zehn Jahren hält, noch unter „Schock"-Bedingungen wenigstens einer der kritischen Grenzwerte überschritten wird.[9] Mittel (gelb) ist das Risiko, wenn im Basis-Szenario die Werte im tragfähigen Rahmen blieben, unter Schock-Bedingungen[10] aber überschritten werden. Hoch (orange) zeigt, dass selbst die wahrscheinliche Entwicklung der jeweiligen Volkswirtschaft ein Überschreiten der Grenzwerte im Vorhersagezeitraum (meistens bis 2030) erwarten lässt.

Da die Beurteilungen des IWF auf Annahmen für die Zukunft aufbauen, die naturgemäß mit Unsicherheiten behaftet sind, fügen wir hinzu, welche Indikatoren gegenwärtig, das heißt auf der Grundlage der Daten von 2012 überschritten werden. Dabei orientieren wir uns an den im Beitrag „Verschuldete Staaten weltweit" (S. 6) vorgestellten kritischen Grenzwerten (vgl. Tabelle 2).

[6] Boote, R. and Thugge, K.: „Debt Relief for Low Income Countries. The HIPC Initiative.", 1999, S. 9 (Übersetzung und Hervorhebung: erlassjahr.de).

[7] Die Weltbank scheint auch die Umsetzung der noch laufenden Initiative nicht mehr besonders interessant zu finden. Auf der einschlägigen Seite: Weltbank: „Heavily Indebted Poor Countries (39 countries)", http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTDEBTDEPT/0,,contentMDK:20260049~menuPK:64166739~pagePK:64166689~piPK:64166646~theSitePK:469043,00.html findet man eine längst überholte Länderübersicht vom Januar 2012.

[8] Die HIPC-I-Initiative bleibt dabei unberücksichtigt.

[9] Es handelt sich dabei um jeweils länderspezifische Grenzwerte für Gruppen von Ländern. Die Grenzwerte sind umso niedriger, je schwächer IWF und IDA die wirtschaftlichen und staatlichen Strukturen des betreffenden Landes einschätzen. Für eine genauere Beschreibung siehe erlassjahr.de: „Schulden müssen tragbar sein. Handbuch: Schuldentragfähigkeit", 2006; die aktuellen Grenzwerte finden sich in: IWF & Weltbank: „Revisiting the Debt Sustainability Framework for Low Income Countries", 12.01.2012.

[10] „Schock" bedeutet, dass der IWF die Entwicklung der Wirtschaft unter Bedingungen simuliert, die negativ vom „Basis-Szenario" abweichen. Allerdings sind die „Schocks" nicht immer wirklich schockierend, im Normalfall wird eine halbe Standard-Abweichung vom Mittelwert der letzten zehn Jahre zugrunde gelegt.

Tabelle 2 - Stufen der Überschuldungsgefahr

	Keine Überschuldungsgefahr (in Prozent)	Erste Stufe (in Prozent)	Zweite Stufe (in Prozent)	Höchste Stufe (in Prozent)
Öffentliche Schulden / BNE oder BIP	<49	49 - 63	64-78	>78
Auslandsschuldenstand / BNE oder BIP	<40	40-44	45-50	>50
Auslandsschuldenstand / jährl. Exporteinnahmen	<150	150-165	166-200	>200
Schuldendienst / jährl. Exporteinnahmen	<15	15-16,5	16,6 – 25	>25

Schließlich werfen wir einen Blick auf die aktuellen Ausgaben der 39 Länder für Armutsbekämpfung, also die Frage, inwieweit die Schuldenreduzierung tatsächlich mit einer Erhöhung dieser Aufwendungen einhergeht. In allen Ländern, für die Daten vorliegen, ist es zwischen dem Jahr des *Decision Point* und 2011 zu einer Ausweitung der Mittel für Armutsbekämpfung gekommen – allerdings mit einer sehr großen Schwankungsbreite von einer Ausweitung um nur 10 Prozent in der Elfenbeinküste bis zu einer Versiebenundzwanzigfachung in Sambia. Das ungewichtete Mittel aller Länder ist eine Ausweitung auf das gut Fünffache. Die Angaben in der letzten Spalte lassen erkennen, in welchen Ländern überdurchschnittlich mehr und in welchen weniger für Armutsbekämpfung ausgegeben wurde.

Da der Zeitraum zwischen 2000 und 2011 mit einer Phase hohen Wirtschaftswachstums zusammenfiel, haben wir zusätzlich durch eine farbige Schattierung hervorgehoben, in welchen Ländern die Mittel für Armutsbekämpfung sich relativ zur gesamten Wirtschaftsleistung (→BIP) mindestens verdoppelt (grün) haben beziehungsweise sogar trotz nominaler Steigerung relativ zurückgegangen sind (rot).

Das idealtypische HIPC kombiniert 15 Jahre nach den Beschlüssen zur Kölner Schuldeninitiative deutlich reduzierte Schuldenindikatoren mit einer eher mittelprächtigen Ausweitung der Armutsbekämpfung. Allerdings weisen die Entwicklungen sowohl zwischen den einzelnen HIPCs als auch die innerhalb einzelner Länder große Abweichungen von diesem „Standard-Typus“ auf. Zudem fehlen bei einigen potenziell kritisch einzuschätzenden Ländern wichtige Indikatoren. Grob gesprochen lassen sich folgende von dieser Standardentwicklung abweichende Typen erkennen:

Klare Erfolgsgeschichten:
- *Ghana*
- *Guinea*
- *Kamerun*
- *Sambia*
- *Tansania*

Länder mit weiterhin besorgniserregend hohen Indikatoren, die aber massiv in die Armutsbekämpfung investiert haben:
- *Burundi*
- *Ruanda*
- *Tschad*

Zeitbomben – Länder mit aktuell gut aussehenden Indikatoren, denen der IWF allerdings große Risiken in den nächste fünf Jahren vorhersagt:
- *Afghanistan*
- *DR Kongo*
- *Gambia*
- *Haiti*
- *Komoren*
- *Mali*
- *Togo*
- *Tschad*
- *Zentralafrikanische Republik*

Länder mit vereinzelt kritischen Indikatoren bei zunehmender Tendenz ohne besondere Erfolge bei der Armutsbekämpfung:
- *Guyana*
- *Honduras*
- *Mauretanien*
- *Nicaragua*
- *Senegal*

Länder, die erfolgreich und wirksam entschuldet wurden, aber die vorgesehene Investition in die Armutsbekämpfung vernachlässigt haben:
- *Benin*
- *Elfenbeinküste*
- *Republik Kongo*
- *Uganda*

Fehlschläge – Länder mit anhaltend oder erneut hohen Indikatoren, ohne dafür besondere Erfolge in der Armutsbekämpfung vorweisen zu können:
- *Malawi*
- *São Tomé & Príncipe*

Staatsschulden und nachhaltige Entwicklungsagenda

Von Frank Mischo und Petra Stephan

Bis 2015 soll eine neue nachhaltige Entwicklungsagenda entwickelt sein. Sie wird die dann auslaufenden Millenniums-Entwicklungsziele (→MDGs) ablösen. Ein einziges, alle Staaten verpflichtendes Rahmenwerk soll Nachhaltigkeit mit Armutsbekämpfung verknüpfen. Diese nachhaltigen Entwicklungsziele sollen neben Armutsbekämpfung auch Frieden und Sicherheit, demokratische Mitsprache, Rechtstaatlichkeit, Gleichstellung und Menschenrechte garantieren. Ist es schon schwierig genug, sich von einem so umfangreichen Themenkanon auf ein praktikables Set von Zielen zu verständigen, so wenig klar ist bislang die Finanzierung dieses ehrgeizigen Weltprojektes. In diesem Artikel soll ausgehend von den Erfahrungen aus der Umsetzung der MDGs diskutiert werden, inwieweit Schuldenerlasse hierbei einen Beitrag leisten können.

1) Der Prozess der nachhaltigen Entwicklungsagenda und seine Finanzierung

Noch gilt es bis 2015 die Umsetzung der MDGs gerade in den Ländern und Regionen, die noch am weitesten von der Zielerfüllung entfernt sind, voranzutreiben. Gleichzeitig brauchen wir ein neues Rahmenwerk für globale Entwicklung und Nachhaltigkeit für die Zeit nach 2015. Hierbei geht es um mehr als um eine „Laufzeitverlängerung“ oder eine reine Erweiterung des Zielkatalogs der MDGs für die Jahre nach 2015. Es geht um die grundsätzliche Strategieentwicklung. Neue Herausforderungen, wie die globale Wirtschafts- und Finanzkrise, der Klimawandel, geopolitische Veränderungen mit China, Brasilien und Indien als neue politische Schwergewichte und Geberländer, aber auch die stetig wachsende Kluft zwischen Arm und Reich sowohl zwischen den Ländern als auch innerhalb, gilt es ebenso zu berücksichtigen wie die Weiterentwicklung der Entwicklungspolitik durch einen menschenrechtlichen Ansatz.

Derzeit befassen sich innerhalb der Vereinten Nationen (UN) zwei Prozesse mit zukünftigen Entwicklungskonzepten und -zielen: Die Debatte über die Zukunft der MDGs und die globale Entwick-

lungsagenda nach dem Jahr 2015 hat mit dem „Post-2015-Prozess“ ebenso an Fahrt aufgenommen wie die Diskussion um die *Sustainable Development Goals* (→SDGs), die auf die UN-Konferenz zu nachhaltiger Entwicklung (Rio+20-Gipfel) im Jahr 2012 zurückgeht (vgl. Abbildung 1).

Im September 2013 kam die UN-Generalversammlung in New York zu einer Sondersitzung zusammen, um über die neue entwicklungspolitische Agenda zu beraten.[1] Parallel haben in einem über einjährigen Prozess weltweit umfassende Konsultationen stattgefunden. Online haben mehr als eine Millionen Menschen ihre Vorstellungen für eine zukünftige Entwicklungsagenda mitgeteilt.

Gleichzeitig wurde auf dem Rio+20-Gipfel im Jahr 2012 ein Set von SDGs in Auftrag gegeben. Diese Ziele sollen alle drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung (soziale, ökonomische und ökologische) berücksichtigen und auf alle Länder der Welt anwendbar sein, also auch auf den Globalen Norden. Auch hier wurden hochrangige Gremien eingesetzt und Berichte in Auftrag gegeben, die auf der UN-Generalversammlung im Herbst 2014 diskutiert werden sollen.

Der Bericht der UN-Sondersitzung zum Post-2015-Prozess im September 2013 beschränkt sich auf die Festlegung der anstehenden zentralen nächsten Schritte: So fordert er eine einzige Entwicklungsagenda und damit die Zusammenführung des Post-2015-Prozesses mit dem SDG-Prozess ein. Auch sollen die Ziele „universell und auf alle Länder anwendbar“ sein und auf den Menschenrechten basieren.[2] Bis Ende 2014 will UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon einen Vorschlag für eine neue Agenda vorlegen. Die Finanzierung einer nachhaltigen Entwicklungsagenda wird im Anschluss im Rahmen der Entwicklungsfinanzierungskonferenz in New York diskutiert. Diese Konferenz soll einen Überblick über die politische Bereitschaft zur und die Instrumente der Entwicklungsfinanzierung verschaffen. Dazu zählt auch der Beitrag von Entschuldung und verantwortlichen Krediten. Zeitgleich soll ein Verfahren zur Berechnung der Umsetzungskosten beschlossen werden.

Den Abschluss des Prozesses wird ein UN-Gipfel im Herbst 2015 bilden, auf dem die neue Agenda inklusive konkreter Finanzierungspläne verabschiedet werden soll.

2) Was wurde bis heute mit Entschuldungen bei der Umsetzung der Millenniumsziele erreicht?

Durch eine hohe Auslandsverschuldung sind viele Staaten gezwungen, den Großteil ihrer Steuereinnahmen für die Zahlung von Zinsen an das Ausland zu verwenden. Geld, das notwendig wäre, um im Land Armutsbekämpfungs-, Schulbildungs-, Gesundheits- oder Nachhaltigkeitsprogramme zu finanzieren.

Durch Schuldenerlasse werden Mittel freigesetzt, die gezielt zur Erreichung einzelner MDGs eingesetzt werden können. Gleichzeitig ist ein tragfähiges Verfahren für den Umgang mit Staatsschulden auch selbst Teil der MDGs: Im vierten Unterziel von MDG 8 (Aufbau einer globalen Partnerschaft für Entwicklung) heißt es, dass die Schuldenprobleme der Entwicklungsländer durch Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene umfassend angegangen werden müssen, um so eine langfristig tragbare Schuldenlast zu erreichen.[3]

Besonders gut lässt sich der Stellenwert von Entschuldung im MDG-Prozess an zwei zentralen Entschuldungsinitiativen ablesen:

Die Initiative für hochverschuldete arme Länder (HIPC) und die Initiative für Multilaterale Entschuldung (MDRI)

35 Staaten haben die Phase des *Completion Point* der →HIPC-Initiative erreicht und bekamen zwischen 2000 und 2012 Entlastungen für

[1] Zahlreiche Dokumente sind im Vorfeld von hochrangigen Gremien erarbeitet worden, vgl. UN System Task Team: „Realizing the Future We Want for All”, Juni 2012; High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015-Development-Agenda: „A New Global Partnership: Eradicate Poverty und Transform Economies Through Sustainable Development“, Mai 2013; UN Sustainable Development Solutions Network: „An Action Agenda for Sustainable Development”, Juni 2013; UN Global Compact: „Corporate Sustainability and the United Nations Post-2015 Development Agenda“; Juni 2013; Bericht des UN-Generalsekretärs: „A life of dignity for all: accelerating progress towards the Millennium Development Goals and advancing the United Nations development agenda beyond 2015“, Juli 2013.

[2] Vgl. United Nations General Assembly: „Outcome document of the special event to follow up efforts made towards achieving the Millennium Development Goals“ (A/68/l.4), Oktober 2013.

[3] Vgl. erlassjahr.de: „Die Millenniumsziele (MDGs) und Schulden(-erlass)“, 2008, S.2.

künftige Schuldenrückzahlungen in Höhe von 113 Milliarden US-Dollar. Dies hat dazu beigtragen, dass heute die durchschnittliche Schuldenlast der Entwicklungs- und Schwellenländer deutlich geringer ist als in den westlichen Industrienationen (vgl. „Verschuldete Staaten weltweit“, S. 8).

Durch die HIPC-Kriterien kam die Schuldenstreichung nur einer begrenzten Ländergruppe zugute. Gleichzeitig ermöglichte die Initiative nur eine Teilentschuldung und führte nur zu einer Verringerung des Schuldendienstes um 24 Prozent.[4] Einzelne Geberländer, wie Frankreich, gefährdeten die zum Teil durch den Schuldenerlass erreichten MDG-Fortschritte, indem sie nach den ersten Verbesserungen der Lebenssituation in den HIPC-Staaten ihre Entwicklungshilfe (→ODA) als Kredite statt als Zuschuss gaben.[5]

Erst die →MDRI hat zu nennenswerten Entlastungen beim laufenden Schuldendienst der HIPC-Länder geführt. So wurden unter der HIPC-Initiative vor allem die Schulden gestrichen, die vorher ohnehin nicht bedient wurden. Damit wurden die Länder zwar von einem Großteil ihrer Altschuldenlast befreit, haben aber hinsichtlich ihrer Schuldendienstverpflichtungen nicht viel davon gespürt. Die Schuldendienstquote konnte erst durch die MDRI bei vielen Ländern auf unter 5 Prozent der jährlichen Exporteinnahmen abgesenkt werden. So lag der Schuldendienst der HIPCs im Durchschnitt bei jährlich 3,1 Prozent in 2011, verglichen mit 14,5 Prozent in 2001.[6]

Trotz der begrenzten finanziellen Größenordnung stellt Entschuldung einen wichtigen Faktor zur Wirtschaftsentwicklung und zur Erreichung einzelner MDGs dar. Überschuldete Staaten sind nicht in der Lage ausreichende Entwicklungsressourcen selbst zu mobilisieren. Der Entschuldungsprozess macht Mittel frei und bietet Anreize für hoch verschuldete arme Länder, ihre wirtschaftlichen und sozialen Reformen aktiv umzusetzen. Schuldenerlasse, die sich als Ersparnis von Kapitaldiensten auswirken, sind im Prinzip eine allgemeine Budgethilfe mit der Konditionalität, sie nach den Vorgaben der Länderstrategien zur Armutsbekämpfung zu verwenden. Die so freigewordenen Finanzmittel konnten gerade im Bereich von sozialen Grunddiensten Fortschritte zur Umsetzung der MDGs bewirken. Zum Beispiel im Grundbildungsbereich (MDG 2): Tansania und Uganda haben große Teile ihrer freiwerdenden Finanzmittel für den Bau von Schulen und die Ausbildung von Lehrer/innen eingesetzt und hierdurch das MDG 2 (hundertprozentige Einschulungsrate) erreicht. Investitionen in flächendeckende Impfkampagnen in Uganda und Mosambik verringerten die Kindersterblichkeit spürbar (MDG 4). Sambia und Ruanda erzielten eine deutliche Reduzierung bis hin zur Trendumkehr bei der HIV/Aids-Pandemie (MDG 6) durch den Ausbau von HIV-Präventions- und Testmöglichkeiten, sowie Behandlungszentren.[7]

Durch Investitionen im Grundbildungsbereich, wie hier in Uganda, wurde die Primarschulbildung für alle Kinder sichergestellt.

Um im Rahmen einer umfassenden Entwicklungsagenda mehr als nur Einzelbeiträge leisten zu können, muss ein Konzept aller Finanzierungsinstrumente zur Armutsbekämpfung inklusive weitergehender Entschuldungsverfahren erarbeitet werden.

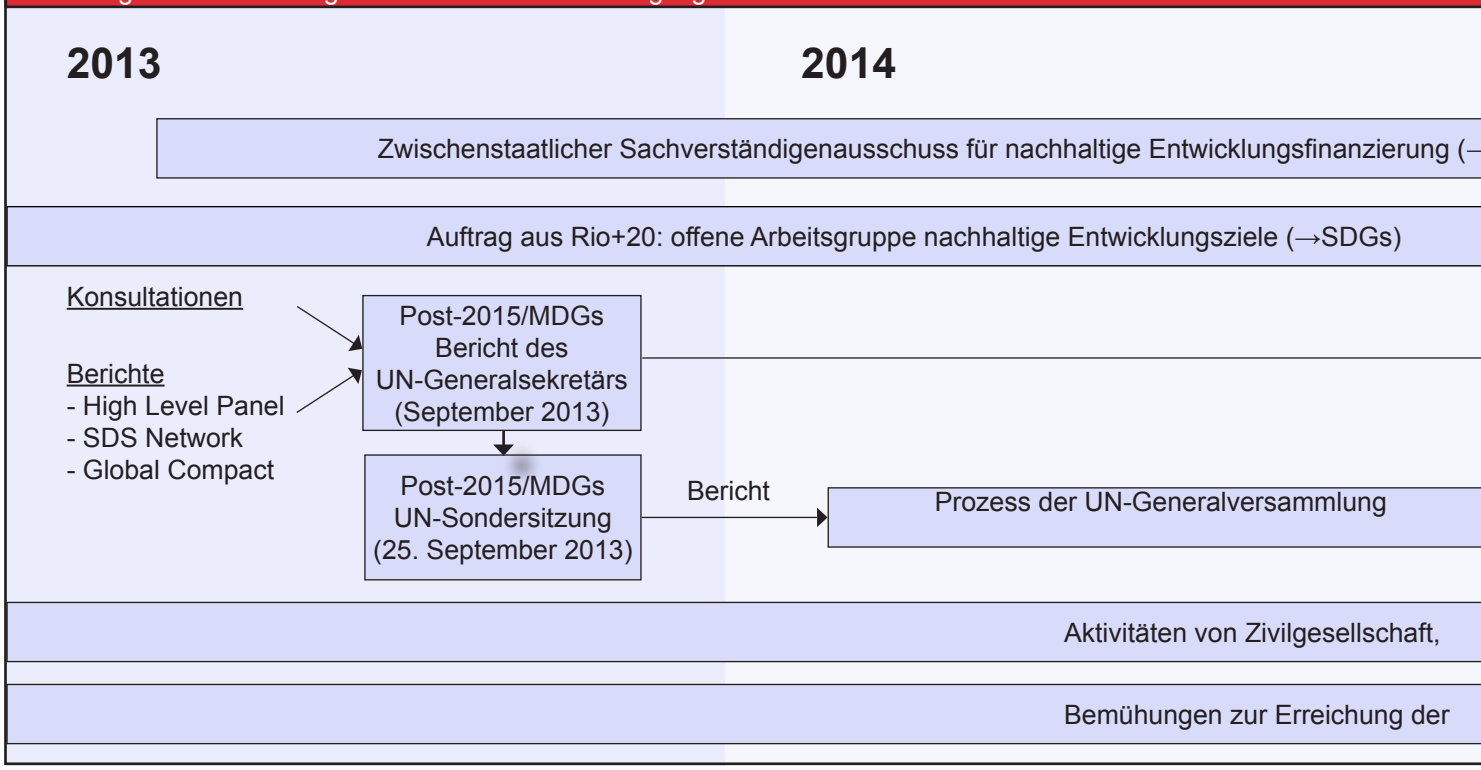
[4] Vgl. VENRO: „10 Jahre strategische Armutsbekämpfung – Zwischenbilanz und Perspektiven“, 2009, S.49f.

[5] Vgl. ONE DATA-Report 2010, S.10.

[6] Vgl. erlassjahr.de: „Was Sie schon immer über Schuldenkrisen wissen wollten ... Einstieg in das Schuldenthema für Entschuldungsaktivist/innen“, 2014, S.18.

[7] Vgl. ONE DATA-Bericht 2012: „Der Anfang vom Ende von Aids“, S.70.

Abbildung 1 - Auf dem Weg zur Post-2015-Entwicklungsagenda



3) Ausblick: Die Finanzierung der nachhaltigen Entwicklungsagenda unter Berücksichtigung der Schuldenproblematik

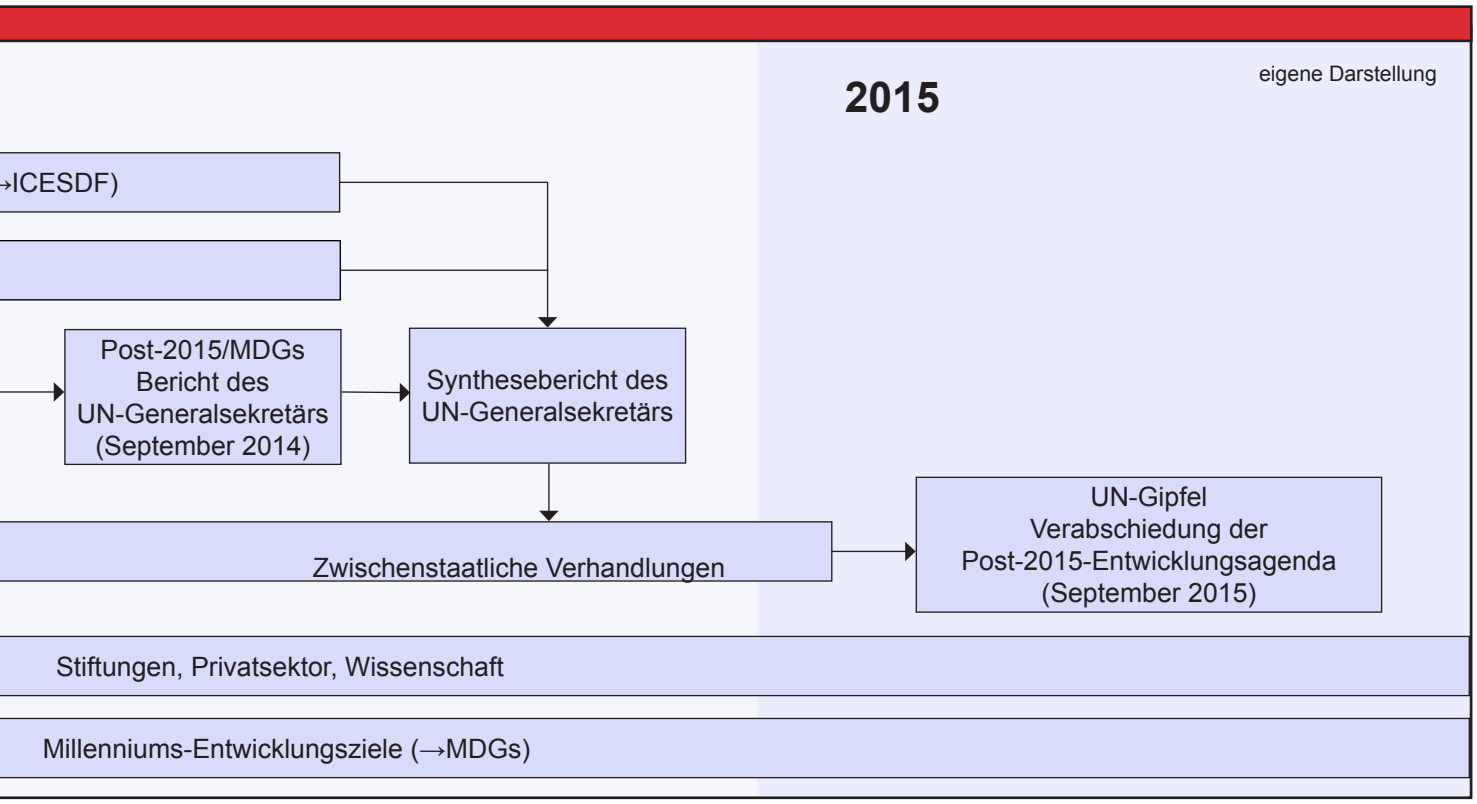
Der Erfolg der Entwicklungsfinanzierungskonferenz und damit die Chancen für die Umsetzung einer ambitionierten nachhaltigen Entwicklungsagenda hängen von der politischen Bereitschaft der Geberstaaten für substanzielle finanzielle Zusagen ab. Ein vielfach zu beobachtender Rückgang staatlicher Mittel für Entwicklungszusammenarbeit und eine fehlende ODA-Reform weisen jedoch eher in eine andere Richtung. Private Mittel und innovative Finanzierungsinstrumente, wie zum Beispiel die Finanztransaktionssteuer, weitergegebene günstige Anleihefinanzierung, die Flugticketabgabe und vor allem die Erfüllung und Verlängerung der 2015 auslaufenden Verpflichtung auf das 0,7-Prozent-ODA-Ziel sind entscheidende Instrumente, um ausreichende Ressourcen für eine nachhaltige Entwicklungsagenda zu mobilisieren.[8]

Für die erfolgreiche Umsetzung neuer Entwicklungsziele ist auch die Reform von Kreditvergabe- und Entschuldungsprozessen in Richtung Effizienz, Gerechtigkeit und Menschenrechtsbasiertheit erforderlich. Überschuldungsprävention und das frühzeitigere Management von Schuldenkrisen müssen einen größeren Stellenwert bekommen. Die zunehmende Instabilität der Finanzmärkte macht einen universellen Ansatz nötig, der nicht nur Entwicklungsländer, sondern auch Schwellen- und Industrieländer einbezieht.

Grundlagen hierfür wurden schon geschaffen: Die „Prinzipien für die Förderung verantwortlicher Kreditvergabe an Staaten und Kreditaufnahme durch Staaten“ der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) und die „Guiding Principles on Foreign Debt and Human Rights“ des UN-Menschenrechtsrats verknüpfen Verfahren für den Umgang mit Staatsschulden mit einem Menschenrechtsansatz.

Gerechte Lastenteilung, Schutz für soziale Grunddienstausgaben und frühzeitiger Einsatz von einem geregelten, fairen und transpa-

[8] Vgl. UN-Secretary General Report: „An Action Agenda for Sustainable Development“, 06.06.2013, S.17.



renten Schuldenschiedsverfahren sind in beiden Dokumenten zentrale Elemente eines nachhaltigen Schuldenmanagementprozesses.[9]

Mit einem kooperativen und umfassenden souveränen Schuldenrestrukturierungsverfahren haben sich bereits die UN-Generalversammlung im Oktober 2012, die UNCTAD und der Wirtschafts- und Sozialrat im April 2013 beschäftigt. Die dort entwickelten Vorschläge fließen direkt in die Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung ein. Noch ist nichts festgelegt. Diese Konferenz bietet die Chance, Weichen für den Erfolg der noch zu entwickelnden nachhaltigen Entwicklungsagenda nach 2015 zu stellen. Hier wird deutlich werden, wie viel politischer Wille zur nachhaltigen Armutsbekämpfung und zur Einführung eines verantwortlicheren Schuldenmanagementverfahrens bei allen Regierungen vorhanden ist.[10] Die deutsche Bundesregierung hebt in ihrem Eckpunktepapier zur Post-2015-Agenda die zentrale Bedeutung der Entwicklungsfinanzierung für den Prozess hervor.[11] Deutschland sollte in diesem Zusammenhang den G8-Gipfel am 4.-5. Juni 2015 in Bayern für eigene und international abgestimmte Finanzzusagen für das neue Rahmenwerk nutzen.

Dabei ist es für die erfolgreiche Einbindung des Schuldenthemas von zentraler Bedeutung:

- alle Schulden aller hoch verschuldeten Staaten und auch alle Gläubiger miteinzubeziehen.
- eine nachhaltige Schuldendienstquote einzuführen beziehungsweise durch Entschuldung zu erreichen.
- ein unabhängiges faires und transparentes Schuldenschiedsverfahren einzurichten.

[9] Vgl. UN: „The Millennium Goals Report The Global Partnership for Development: The Challenge We Face - MDG Gap Task Force Report 2013", S.8.

[10] Vgl. IMF Survey online: „IMF launches discussion of sovereign debt restructuring", 23. Mai 2013, http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2013/pol052313a.htm.

[11] Vgl. German Federal Government: „Post-2015 Agenda for Sustainable Development. Key Positions of the German Government", Februar 2014, S.1.

Neue Geber: Brasilien

Von Kristina Rehbein

Im Schuldenreport 2009 haben wir eine Reihe zu „Neuen Gebern" begonnen, in welcher bereits China, Saudi-Arabien und Indien stärker in den Blick genommen wurden. In diesem Report möchten wir die Reihe mit Brasilien fortführen.

Die neuen Geber

Als neue Geber werden oft Staaten bezeichnet, die bisher nicht im *Development Assistance Committee* (DAC) des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (→OECD)[1] als Geberstaaten vertreten waren. Diese Einteilung ist dabei nicht unbedingt akkurat, da viele neue Geber schon seit Jahrzehnten Entwicklungshilfe leisten.[2] Brasilien ist bereits seit den siebziger Jahren im Rahmen der →Süd-Süd-Kooperation als Geber aktiv.[3] Die Dominanz westlicher Industrieländer in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in den neunziger Jahren war also eine Ausnahme.

Durch die Erfolge in der eigenen Armutsbekämpfung gelten die neuen Geberstaaten als glaubwürdiges Vorbild für ärmere Entwicklungsländer vor allem in Afrika. Das „Besondere" an neuen Geberstaaten wie Brasilien und ihrer internationalen Entwicklungshilfe ist, dass sie selbst oft noch Entwicklungshilfeempfänger von DAC-Staaten sind. So befindet sich Brasilien im Jahr 2012 unter den Top 10 Empfängerländern der deutschen →ODA.[4]

Brasilien als neuer Geber

Über die Höhe der Leistungen der brasilianischen EZ lassen sich bloß Vermutungen anstellen, da Brasilien als Nicht-OECD-Mitglied nicht öffentlich und nicht nach DAC-Kriterien über seine EZ-Leistungen berichtet. So kursieren aus unabhängigen Quellen Schätzungen über brasilianische Leistungen zwischen 356 Millionen US-Dollar und 4.000 Millionen US-Dollar pro Jahr.[5] Laut Regierungsangaben hat Brasilien zwischen 2005 und 2009 rund 1,4 Milliarden US-Dollar für EZ aufgewendet.[6] Allerdings lehnt sich die Definition dessen, was als EZ zählt, nicht an die DAC-Richtlinien der westlichen Industrieländ-

---

[1] Siehe die einzelnen Mitgliedsstaaten unter: http://www.oecd.org/berlin/dieoecd/mitgliederundpartner.htm. Weitere Informationen zur Arbeit und Bedingungen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit der DAC, siehe: http://www.oecd.org/dac/developmentassistancecommitteedac.htm.

[2] Vgl. Mwasa, N. und Yang, Y.: „BRIC's Philosophies for Development Financing and Their Implications for LIC's", Working Paper IMF, WP/12/74, 2012, http://relooney.fatcow.com/0_New_13243.pdf

[3] Vgl. Zilla, C. und Harig, C.: „Brasilien als ‚Emerging Donor': Politische Distanz und operative Nähe zu den traditionellen Gebern", SWP Berlin, 2012 , S. 11.

[4] Vgl. OECD – DAC: „Germany – Gross Bilateral ODA, 2011-12 average", http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DEU.JPG.

[5] Stand 2009. Vgl. Walz, J. und Ramachandran, V.: „Brave New World – A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance, Center for Global Development", Working Paper 273, 2011, http://www.cgdev.org/files/1425691_file_Walz_Ramachandran_Brave_New_World_FINAL.pdf, S. 7.

[6] Vgl. Hubner, E.: „Portrait eines ‚neuen Gebers'", E+Z, 2012, http://www.dandc.eu/de/article/brasilien-als-neuer-geber-von-entwicklungshilfe.

der an. Das liegt unter anderem an unterschiedlichen Sichtweisen zwischen neuen und traditionellen Gebern. So sehen die neuen Geber ihre Unterstützung nicht als „Entwicklungshilfe“ an, sondern kommunizieren den Charakter der Beziehungen zwischen Geber- und Nehmerland als horizontal und von den Prinzipien der Solidarität, Gleichheit und gegenseitigem Nutzen der Süd-Süd-Kooperation getragen. Es gilt das Gebot der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten und nach eigenem Verständnis engagiert man sich als gleichberechtigter Partner innerhalb des Globalen Südens und nicht als Geber in Entwicklungsländern. Daher streben die neuen Geber die Förderung von Handel, wirtschaftlichen Verbindungen und Geschäften an, von denen beide Seiten gleichermaßen profitieren sollen.

Die Akteure, die in Brasilien in der EZ involviert sind, sind höchst fragmentiert. Es gibt keine zentrale Koordinierungsstelle der EZ und keine gesetzlichen Regelungen oder Kriterien zur Mittelvergabe, weshalb eine exakte finanzielle Bestimmung der Leistungen nicht möglich ist. Hinzu kommt, dass die Veröffentlichung von Daten zu internationalen Entwicklungshilfeleistungen in manchen neuen Geberstaaten ein politisch heikles Thema ist, da in den Schwellenländern selbst oft noch viel Armut herrscht.[7] Auch in Brasilien ist Armut und soziale Ungleichheit weiterhin stark ausgeprägt und führt zu innergesellschaftlichen Spannungen. So ist zum Beispiel das Einkommen innerhalb der Bevölkerung stark ungleich verteilt: Die oberen 10 Prozent der Bevölkerung halten 43 Prozent des gesamten nationalen Einkommens, die unteren 10 Prozent weniger als 1 Prozent.[8] Doch trotz der Armut im eigenen Land ist die internationale Entwicklungshilfe Brasiliens in der Bevölkerung kein Gegenstand von Kritik. Dies liegt vermutlich daran, dass sie durch ihre geringe Sichtbarkeit für die Bevölkerung von dieser kaum wahrgenommen wird.

Um sich als regionale Macht zu etablieren, ist für Brasilien vor allem die Entwicklungszusammenarbeit in der eigenen Region bedeutend. Bei der Auswahl der Partnerländer spielen dabei neben regionalen auch kulturelle und strategische Faktoren eine Rolle.[9] Neben Südamerika stehen die Länder Costa Rica in Zentralamerika und Haiti in der Karibik im Fokus. In Afrika werden vor allem portugiesischsprachige Länder bevorzugt gefördert: Angola, Kap Verde, Guinea-Bissau, Mosambik und São Tomé und Príncipe sind Fokusländer. Die ehemals portugiesischsprachige Kolonie in Südostasien, Timor-Leste, ist ebenfalls ein Partnerland.

Die Technische Zusammenarbeit (TZ) Brasiliens ist im Gegensatz zur Finanziellen Zusammenarbeit gut dokumentiert.[10] Sie spiegelt die eigene wirtschaftliche und soziale Entwicklung Brasiliens wider: So werden vorwiegend Projekte im Bereich Ernährungssicherheit, Biokraftstoff, Landwirtschaft und Sozialprogramme zur Armutsbekämpfung gefördert. In diesem Kontext leistet Brasilien einen großen Teil seiner Entwicklungshilfe nicht in finanzieller sondern technischer Weise, durch fachliche Beratung und der Weitergabe von Lösungsansätzen „made in Brazil“. Die brasilianische Entwicklungsagentur (port.: *Agência Brasileira de Cooperacao*, ABC), die im Außenministerium verankert ist, fungiert als Koordinierungsstelle für die TZ in Entwicklungsländern. Die TZ zeigt dabei nach Einschätzungen der Mehrheit der Expert/innen keine offensichtlichen geopolitischen Interessen[11]; offensichtlicher ist ein eher indirektes kommerzielles Interesse, vor allem im Bereich Biokraftstoff und Ethanoltechnik. Brasilien positioniert sich offen zu dem Wunsch, globaler Marktführer im Bereich Biokrafstoff und Ethanoltechnik zu werden – auch um mit aufstrebenden Wirtschaftsmächten wie China konkurrieren zu können. Doch ohne einen vorhandenen regionalen oder globalen Markt für Biokraftstoff ist das nicht möglich.[12]

---

[7] Vgl. Mwasa, N. und Yang, Y.: „BRIC‘s Philosophies for Development Financing and Their Implications for LIC‘s“, Working Paper IMF, WP/12/74, 2012, http://relooney.fatcow.com/0_New_13243.pdf.

[8] Vgl. Weltbank: „World DataBank – World Development Indicators“, Indikator „Income share held by highest 10 %“ und „Income share held by lowest 10 %“, http://databank.worldbank.org.

[9] Doch es wäre falsch, Brasilien ein rein strategisches Interesse bei seiner EZ zu unterstellen. Im Rahmen des Programms zur Förderung der Baumwollproduktion unterstützt Brasilien auch eine Reihe afrikanischer Staaten, die kein direktes geopolitisches oder kommerzielles Interesse erkennen lassen, so z. B. Mali oder Botsuana. Allerdings bildet die TZ auch nur einen sehr kleinen Teil der brasilianischen internationalen Zusammenarbeit. Vgl Zilla, C. und Harig, C.: „Brasilien als ‚Emerging Donor‘: Politische Distanz und operative Nähe zu den traditionellen Gebern“, SWP Berlin, 2012, S. 20.

[10] Bei der Technischen Zusammenarbeit handelt es sich in der Regel um verlorene Zuschüsse, die nicht zurück gezahlt werden müssen, bei der Finanziellen Zusammenarbeit um Kreditvergabe.

[11] Einige Expert/innen vermuten jedoch, dass die Auswahl der Länder speziell in Westafrika mit deren geographischer Position auf der anderen Seite des Ozeans zu tun haben könnte, und damit mit dem Interesse Brasiliens an der Bildung einer quasi-brasilianischen Zone im Südatlantik, um das eigene Land vor dem Zugang zukünftiger Feinde zu schützen. Vgl. Inter Press Service/All Africa Global Media, „Africa in Debt to Brazil – Forgiveness isn‘t always free“, 12.09.2013, wiedergegeben im Public Debt Management Weekly Newsletter on Emerging Markets, S. 11.

[12] Vgl. The Economist: „Brazil‘s foreign-aid programme: Speak softly and carry a blank cheque“, 2010, http://www.economist.com/node/16592455; und Lewis, D.: „In Africa, Brazil takes a different track“, 2011, http://graphics.thomsonreuters.com/specials/Brazil%20in%20Africa.pdf.

Die TZ ist nur ein kleiner Teil der brasilianischen internationalen Zusammenarbeit. So schätzt das britische *Overseas Development Institute* und das kanadische *International Development Research Centre*, dass andere brasilianische Institutionen fünfzehnmal mehr in die internationale Zusammenarbeit investieren (beispielsweise im Rahmen multilateraler Verpflichtungen) als die ABC, die in 2010 ein Budget in Höhe von 30 Millionen US-Dollar besaß.[13] Die Verantwortung für andere Modalitäten, wie Schuldenerlass und konzessionäre Kreditvergabe, ist auf unterschiedliche andere Institutionen verteilt, wie zum Beispiel das Finanz- und Entwicklungsministerium, das Außenministerium, die Internationale Handelskammer und das *External Credit Assessment Committee*.[14]

Die Kreditvergabe, aber auch und vor allem die Förderung ausländischer Direktinvestitionen durch andere öffentliche Institutionen aus Brasilien haben daher vermutlich größere Auswirkungen auf die Empfängerländer als die technische Zusammenarbeit der ABC. Unter diesen Institutionen ist vor allem die nationale Entwicklungsbank *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES)[15] zu nennen, deren Engagement in Subsahara-Afrika stark zugenommen hat.[16]

Die BNDES fördert seit den neunziger Jahren brasilianische Unternehmen, die in ärmeren Entwicklungsländern vor allem Infrastrukturmaßnahmen durchführen. Die Bank wurde von der brasilianischen Regierung in den letzten Jahren sukzessive ausgeweitet und internationalisiert, um beispielsweise den Handel mit Staaten des Mercosur (dt.: Gemeinsamer Markt Südamerikas) voranzutreiben. In 2010 galt sie, bezogen auf die tatsächliche Kreditvergabe, als die größte Entwicklungsbank der Welt, mit einer Summe vergebener Kredite in Höhe von 96,3 Milliarden US-Dollar.[17] Zum Vergleich: Die Weltbank vergab in 2010 „nur“ eine Summe in Höhe von 28,8 Milliarden US-Dollar.

Die BNDES vergibt vor allem gebundene Kredite für Projekte, an denen brasilianische Unternehmen beteiligt sind und unterstützt private und staatliche Unternehmen aus Brasilien, die im Ausland expandieren wollen.[18]

Die BNDES spielt eine Schlüsselrolle in der Expansion brasilianischer Unternehmen in der aufstrebenden afrikanischen Ethanolindustrie, vor allem in Ghana, Mosambik und Angola, die sich zu wichtigen Produzenten von Ethanol und Biokraftstoff entwickelt haben: So hat die BNDES ein Partnerschaftsabkommen mit Angola ausgehandelt und durch eine Kreditlinie in Höhe von 1,5 Milliarden US-Dollar ihren Einfluss in der sich vor Ort entwickelnden Ethanolindustrie vergrößert. In 2010 hat die BNDES eine Kreditlinie für brasilianische Firmen in Mosambik und Ghana in Höhe von US-Dollar 3,5 Milliarden US-Dollar eröffnet, um auch dort brasilianische Firmen in der Ethanolindustrie zu verankern. Zum Vergleich: Der gesamte Etat des deutschen Entwicklungsministeriums beträgt gerade mal umgerechnet 8,6 Milliarden US-Dollar (6,3 Milliarden Euro).[19]

Gerade in diesen strategischen Partnerländern mischen auch andere Institutionen in Entwicklungsprojekten mit, um den Einfluss Brasiliens zu erhöhen, so die *Brazilian Caixa Econômica Federal*.[20]

Wirtschaftliche und politische Interessen Brasiliens spielen bei der Kreditvergabe der BNDES eine große Rolle, so dient zum Beispiel der Ausbau der Infrastruktur in den Nachbarländern Brasiliens dazu, Handelswege zu verbessern und besseren internationalen Marktzugang zu erhalten.[21] Die sukzessive Ausweitung der Kreditvergabe zielt auch auf die Etablierung Brasiliens als regionale und zunehmend auch internationale Großmacht.[22] Dabei führt die massive Ausweitung der Präsenz eigener Baufirmen in anderen Ländern der Region und der Wettbewerb um Aufträge mit China zur Ausbeutung der lateinamerikanischen Umweltressourcen und zu asymmetrischen Beziehungen zwi-

[13] Vgl. Yonemura, A. (2010): „A Brave New World of ‚Emerging‘, ‚Non-DAC‘ Donors and their Differences from Traditional Donors“, NORRAG, http://www.norrag.org/en/publications/norrag-news/online-version/a-brave-new-world-of-emerging-non-dac-donors-and-their-differences-from-traditional-donors/detail/brazil-in-africa.html.

[14] Diese Fragmentierung führt auch zu Spannungen zwischen kommerziellen und entwicklungspolitischen Zielen z. B. bei der Kreditvergabe. Vgl. Cabral, L. und Shankland, A. (2013): „Narratives of Brazil-Africa Cooperation for Agricultural Development: New Paradigms?“, CBAA Working Paper 051.

[15] Die BNDES ist an das brasilianische Ministerium für Entwicklung, Industrie und Außenhandel geknüpft. Aufgabe der Bank ist die Unterstützung von Projekten zur Weiterentwicklung Brasiliens, mit dem Hauptziel, die Konkurrenzfähigkeit der brasilianischen Wirtschaft zu verbessern, den Lebensstandard in Brasilien zu erhöhen und die heimische Exportwirtschaft anzukurbeln. Sie spielt eine Rolle in praktisch allen denkbaren Bereichen, bei Agrarinvestitionen, im Handel und Dienstleistungsbereich, bei Investitionen in sozialen Bereichen und im Umweltbereich.

[16] Vgl. UNCTAD: „The rise of BRICs FDI and Africa“, Global Investment Trends Monitor, 2013, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2013d6_en.pdf.

[17] Vgl. Zilla, C. und Harig, C.: „Brasilien als ‚Emerging Donor‘: Politische Distanz und operative Nähe zu den traditionellen Gebern“, SWP Berlin, 2012, S. 17.

[18] Vgl. Hubner, E.: „Portrait eines ‚neuen Gebers‘“, E+Z, 2012, http://www.dandc.eu/de/article/brasilien-als-neuer-geber-von-entwicklungshilfe.

[19] BMZ: „Haushalt“, 2013, http://www.bmz.de/de/ministerium/haushalt/.

[20] Vgl. Worldbank: „Bridging the Atlantic: Brazil and Sub-Saharan Africa. South-South Partnering for Growth, Chapter 5: Brazilian Foreign Direct Investment and Trade in Africa“, http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/africa-brazil-bridging-chapter5.pdf.

[21] Vgl. Zilla, C. und Harig, C.: „Brasilien als ‚Emerging Donor‘: Politische Distanz und operative Nähe zu den traditionellen Gebern“, SWP Berlin, 2012, S. 18 und FN 75.

[22] Vgl. Glickhouse, R.: „Big spender: Brazil‘s international lending ventures“, 2012, http://www.safpi.org/news/article/2012/big-spender-brazils-international-lending-ventures.

schen Brasilien und den Nehmerländern. So baut Brasilien in Peru fünf hydroelektrische Dämme im Amazonas, obwohl Expert/innen davon ausgehen, dass Peru diese für den eigenen Energiebedarf nicht benötigt. Doch Brasilien benötigt sie, weshalb eine Energievereinbarung zwischen Peru und Brasilien den Verkauf von überschüssiger Energie aus diesen Dämmen für die nächsten 30 Jahre festschreibt. Um diese Dämme zu bauen, muss allerdings massenhaft Regenwald im Amazonas abgeholzt werden.[23]

Um seine wirtschaftlichen Interessen zu sichern, nutzt Brasilien dabei neben der finanziellen Zusammenarbeit den Ausbau der diplomatischen Beziehungen zu strategischen Nachbarländern. Dazu gehört die Kooperation mit demokratischen Regierungen gleichermaßen wie mit autokratischen Regimes. Ein Beispiel dafür ist der vor kurzem gewährte Schuldenerlass in Höhe von 900 Millionen US-Dollar an zwölf afrikanische Länder, worunter sich der Sudan – ein international sanktioniertes und autokratisch regiertes Land – befindet.[24] Der Sudan ist ein attraktives Land für Brasilien – es hat einen hohen Bedarf an Infrastrukturwiederaufbau und ist ein vielversprechender Absatzmarkt für landwirtschaftliche und industrielle Güter aus Brasilien.[25] Die Länderwahl erfolgt damit nicht nach menschenrechtlichen oder rechtsstaatlichen Kriterien, sondern Voraussetzung ist die Aussicht auf wechselseitigen (wirtschaftlichen) Gewinn.[26]

Der Schuldenerlass für die zwölf afrikanischen Länder ist laut Expert/innen auch Ausdruck des wachsenden strategischen wirtschaftlichen und politischen Interesses Brasiliens an dem wachsenden Kontinent Afrika und des Wettbewerbs um Einfluss mit China. Die Gewährung von bedingungslosem Schuldenerlass unabhängig von Rahmenwerken und Institutionen wie der multilateralen →HIPC-Initiative oder dem Pariser Club, auch an Staaten mit schwachen Regierungsstrukturen wie dem Sudan, ist bei anderen neuen Gebern wie China auch nicht ungewöhnlich.

Positive Auswirkungen der Finanzierungen von neuen Gebern auf Entwicklungsländer

Expert/innen gehen davon aus, dass die hohen öffentlichen Investitionen durch die neuen Geberstaaten einen positiven Einfluss auf das Wirtschaftswachstum in Entwicklungsländern haben.[27] Das betrifft vor allem die massiven Investitionen im Bereich Infrastruktur, da viele Entwicklungsländer in diesem Bereich hohe Investitionsdefizite aufweisen. Die Weltbank schätzt, dass Subsahara-Afrika jährlich Investitionen in Höhe von 93 Milliarden US-Dollar bräuchte, um das Level anderer Entwicklungsländer in Asien und Lateinamerika zu erreichen.[28] Vor allem bedeutet die Verfügbarkeit von Finanzierungen durch neue Geberstaaten eine größere Auswahl an Finanzierungsoptionen für Entwicklungsländer und erhöht den politischen Handlungsspielraum von Entwicklungsländern in ihren Beziehungen zu den DAC-Staaten, da sie nicht mehr allein auf deren Finanzierungen angewiesen sind.[29]

Herausforderungen

Aufgrund der Höhe der Kreditvergabe sind die neuen Geberstaaten nicht mehr nur marginale Player in der globalen Kreditvergabe. Auch Brasilien misst, ähnlich wie China, Saudi-Arabien und Indien, der eigenen (Außen-)Wirtschaftsförderung ein großes Gewicht bei der Kreditvergabe bei. Nicht klar ist, inwieweit bei der Kreditvergabe Kriterien der Schuldentragfähigkeit des Nehmerlandes eine Rolle spielen. Laut Mwase und Yang (2012) interessiert die neuen Geberstaaten Brasilien, Indien, China und Russland Tragfähigkeit auf individueller Projektebene stärker, als die Auswirkungen der Kreditvergabe auf die makroökonomische Stabilität und langfristige Schuldentragfähigkeit.[30] Es ist allerdings schwierig eine definitive Aussage über die Konsequenzen der Kre-

---

[23] Vgl. Osava, M.: „China and Brazil Inundate Latin America with Dams“, Tierramérica, http://www.ipsnews.net/2011/02/china-and-brazil-inundate-latin-america-with-dams/. Ein weiteres Beispiel ist der umweltschädigende Nickelabbau im Pazifik, vgl. Pazifik Aktuell Nr. 96, Dezember 2013, S. 11, http://www2.pazifik-infostelle.org/uploads/pa96.pdf.

[24] Für eine kritische Auseinandersetzung mit dem Schuldenerlass Brasiliens im Allgemeinen vgl. Todoulos, K.: „Brazil‘s ‚debt cancellation‘ for Africa leaves more questions than it answers“, 2013, http://eurodad.org/1545625/.

[25] Vgl. Inter Press Service/All Africa Global Media: „Africa in Debt to Brazil – Forgiveness isn‘t always free“, 12.09.2013, wiedergegeben im Public Debt Management Weekly Newsletter on Emerging Markets, S. 11.

[26] Vgl. Fuchs, S. B.: „China, Indien und Brasilien als Akteure in Afrika“, KAS Auslandsinformation 1 / 2 2013, S. 11.

[27] Vgl. Mwasa, N. und Yang, Y.: „BRIC‘s Philosophies for Development Financing and Their Implications for LIC‘s“, Working Paper IMF, WP/12/74, 2012, http://relooney.fatcow.com/0_New_13243.pdf.

[28] Ebd. S. 13.

[29] Vgl. Zilla, C. und Harig, C.: „Brasilien als ‚Emerging Donor‘: Politische Distanz und operative Nähe zu den traditionellen Gebern“, SWP Berlin, 2012.

[30] Vgl. Mwase, N. und Yang, Y.: „BRICs‘ Philosophies for Development Financing and Their Implications for LICs“, IMF Working Paper, WP/12/74, 2012, http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp1274.pdf.

ditvergabe der neuen Geber für die Schuldentragfähigkeit der Entwicklungsländer zu treffen, da vor allem China die Modalitäten der Kreditvergabe nicht transparent handhabt und auch in Brasilien (und anderen neuen Geberstaaten) die Datenlage im Hinblick auf die Kreditvergabe an Entwicklungsländer sehr schwach ist.

Allerdings sind sowohl die Geber- als auch die Handelsaktivitäten von Brasilien vor allem in Afrika in bestimmten Ländern konzentriert. Es zeigt sich nicht offensichtlich die unmittelbare Gefahr, dass ohne Rücksicht auf Erwägungen der Schuldentragfähigkeit Kredite an bereits überschuldungsgefährdete Länder vergeben werden, wie dies China und Indien tun. Im Schuldenreport 2012 haben wir bereits berichtet, dass vorwiegend Indien und China Kredite für ressourcenreiche, jedoch politisch instabile Länder zur Verfügung stellen. Die Konditionen dieser Kredite sind dabei oft schlechter als bei Krediten für ressourcenarme Länder mit einer guten Regierungsführung. Bei dieser Gruppe politisch instabiler, ressourcenreicher Länder sind dabei verstärkt Staaten, die laut des Rahmenwerks für Schuldentragfähigkeit des Internationalem Währungsfonds und der Weltbank bereits einen gefährlich hohen Verschuldungsgrad aufweisen. Darin zeigt sich, dass Indien und China hauptsächlich kommerzielle Interessen bei der Kreditvergabe verfolgen, also sich den Zugang zu dringend benötigten Ressourcen zu verschaffen und Risiken bei der Kreditvergabe durch höhere Zinssätze und dadurch schlechtere Kreditkonditionen für die jeweiligen Länder abzusichern.

Auch wenn Expert/innen schätzen, dass der EZ-Etat und speziell die Kreditvergabe Brasiliens an Entwicklungsländer im Vergleich zu anderen neuen Geberstaaten wie China noch gering ist[31], kann eine Gefahr für die Schuldentragfähigkeit von Entwicklungsländern im Allgemeinen und einzelnen Ländern im Speziellen nicht ausgeschlossen werden, da es an Transparenz über Finanzvolumen und Vergabekriterien mangelt.

Der Aspekt der Schuldentragfähigkeit bleibt ein zentraler, denn aufgrund der als immer wichtiger empfundenen Rolle des afrikanischen Kontinents für Brasilien werden die Geberaktivitäten aller Voraussicht nach eher zunehmen als abnehmen. Die Bedeutung einiger afrikanischer Länder für Brasilien wurde deutlich, als Präsidentin Dilma Rousseff die ersten Staatsbesuche ihrer Amtszeit in drei afrikanischen Schlüsselländern (Angola, Mosambik und Südafrika) antrat.

Afrika wird wirtschaftlich immer wichtiger für Brasilien: So stieg der Handel zwischen Afrika und Brasilien von 5 Milliarden US-Dollar im Jahr 2002 auf 26,5 Milliarden US-Dollar in 2012.[32] Für die Regierung Brasiliens steht bei Investitionen in Afrika die Sicherung natürlicher Ressourcen nicht im Vordergrund – ist es doch selbst ein ressourcenreiches Land – sondern stärker das Ziel, neue Absatzmärkte zu erschließen. Politisch geht es Brasilien um die Steigerung seines internationalen Ansehens sowie den Ausbau seines regionalen und internationalen Einflusses. So sind 54 afrikanische Länder Mitglied der Vereinten Nationen und Brasilien hätte nur zu gerne einen permanenten Sitz im UN-Sicherheitsrat.

Da auch Brasilien vorwiegend das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten verfolgt, und politische und kommerzielle Interessen offensichtlich eine große Rolle spielen, kann vermutet werden, dass sich zukünftige Kreditvergaben nicht unbedingt an der politischen Stabilität eines Landes oder dem Risiko für Schuldentragfähigkeit orientieren. Insbesondere bei ehemaligen HIPCs, die einen hohen Finanzierungsbedarf im Bereich Infrastruktur und Armutsbekämpfung aufweisen, könnte sich durch unkoordinierte und unvorsichtige Kreditvergabe das Risiko einer erneuten Überschuldung erhöhen.

[31] Vgl. Walz, J. Und Ramachandran, V. (2011): „Brave New World – A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance“, Center for Global Development, Working Paper 273, http://www.cgdev.org/files/1425691_file_Walz_Ramachandran_Brave_New_World_FINAL.pdf; Mwase, N. (2011): „Determinants of Development Financing Flows from Bazil, Russia, India and China to Low Income Countries“, IMF Working Paper WP/11/255 und Schläger, C. (2007): „New Powers for Global Change? Herausforderungen für die internationale Entwicklungszusammenarbeit: Das Beispiel Brasilien“, FES Briefing Paper 3.

[32] Vgl. Marull, Y. (2013): „Competing with China for Interest in Africa, Brazil Cancels Debt, Agence France-Presse“, http://www.industryweek.com/emerging-markets/competing-china-interest-africa-brazil-cancels-debt.

Honduras: Bildungsverbesserungen durch Schuldenerlass?

Von Judy Müller-Goldenstedt

Honduras legte 2001 sein Armutsreduzierungsstrategiepapier (engl.: *Poverty Reduction Strategy Paper*, →PRSP)[1] vor. Zentrales Ziel des Papiers war die Reduzierung der Armut um 24 Prozent bis zum Jahr 2015. Nach dem Amtsantritt des neuen Präsidenten Juan Orlando Hernández Ende Januar 2014 und den verschiedenen Krisen, die das Land in den letzten Jahren durchlebt hat, ist ein guter Zeitpunkt erreicht, um zurückzublicken und nach den Erfolgen und Herausforderungen, die durch den umfassenden Schuldenerlass entstanden sind, zu fragen. Da mehr als die Hälfte der honduranischen Bevölkerung Kinder und Jugendliche sind, soll dies hier mit besonderen Blick auf Bildung geschehen, ein Menschen- und Kinderrecht, dem in der Armutsreduzierungsstrategie des Landes und bei den verschiedenen Geberorganisationen besonders viel Bedeutung beigemessen wurde.

Entschuldung durch die HIPC-Initiative und die Schuldensituation heute

Das PRSP gehörte zu den Voraussetzungen des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank für den Schuldenerlass im Rahmen der →HIPC-Initiative. Zusammen mit Guyana, Nicaragua und Bolivien sowie später Haiti gehört Honduras zu den *Heavily Indebted Poor Countries* (→HIPC) in Lateinamerika, denen – bei Erfüllung der Auflagen – eine Entschuldung in Aussicht gestellt wurde.

Expert/innen kritisierten in der Vergangenheit insbesondere die mangelnde zivilgesellschaftliche Beteiligung und das geringe Interesse der honduranischen Regierungen an einer konsequenten Umsetzung der erarbeiteten Armutsreduzierungsstrategie. Sowohl die zur Umsetzung des PRSP etablierten Beratungs- und Durchführungsinstitutionen, die schon nach kurzer Zeit de facto nicht funktionierten, als auch der Fokus der Regierungen auf „regierungsgelenkte Sozialprogramme“ erschwerte die zivilgesellschaftliche Beteiligung ungemein bzw. machte diese so gut wie unmöglich.[2] Bis mindestens 2017 werden noch Gelder aus dem Schuldenerlass in den Fonds zur Reduzierung der Armut (sp.: *Fondo para la Reducción de*

[1] Vgl. República de Honduras: „Poverty Reduction Strategy Paper“, 2001, http://www.imf.org/external/np/prsp/2001/hnd/01/083101.pdf. Das honduranische PRSP ging aus der PRSP-Interimsstrategie hervor, die 2000 basierend auf dem Wiederaufbauplan (1999) nach dem verheerenden Hurrikan Mitch (1998) hervor. Das PRSP wurde von den Regierungen Maduro und Zelaya aktualisiert (2003, 2006, 2007, 2008) und von der Weltbank evaluiert (2004, 2005, 2007). Das ursprüngliche PRSP berücksichtigte, wie auch die entsprechenden Aktualisierungen, im großen Maße die Millennium Development Goals (MDG) der Vereinten Nationen.

[2] Vgl. Morazán, P. & Bäuerle, L.: „Honduras: Politische Polarisierung und zivilgesellschaftliche Partizipation. Das Scheitern einer nationalen Armutsbekämpfungsstrategie“, 2011, http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2011/2011-27_Venro_2015_Honduras_-_Politische_Polarisierung_und_zivilgesellschaftliche_Partizipation.pdf.

Box 1 - Fondo para la Reducción de Pobreza (FRP)

Der FRP wurde als eigenständiger Fonds 2002 eingerichtet und die erlassenen Schulden sowie Gelder von multi- und bilateralen Gebern wurden eingezahlt. Ursprünglich sah die Gesetzesgrundlage vor, dass vor Ausschüttungen der Konsultativrat, in dem auch Vertreter/innen der Zivilgesellschaft vertreten waren, befragt werden müsse. Allerdings wurde das Gesetz 2004 reformiert und im Zuge dessen wurde der Regierung die Möglichkeit eingeräumt, bei der Mittelvergabe direkt einzugreifen und die Entscheidung des Konsultativrates zu untergraben. Die Gesetzesreform unterstellte den FRP dem zentralen Schatzamt bzw. wurde er in dessen Fonds eingegliedert.[3]

Pobreza, FRP) eingezahlt werden, bei dessen Verwendung zivilgesellschaftliche Beteiligung in vielerlei Hinsicht wichtig wäre (vgl. Box 1).

Honduras erreichte den sogenannten *Completion Point* im Jahr 2005 und erhielt im Rahmen dessen einen Schuldenerlass von bisher 3,7 Milliarden US-Dollar (davon rund 116 Millionen Euro Schuldenerlass der deutschen Regierung).

Die Schulden von Honduras sind allerdings seit 2008 wieder langsam angestiegen. Seit dem Staatsstreich 2009 und der weltweiten Rezession ist die durchschnittliche Wirtschaftswachstumsrate von über 5,7 Prozent in den Vorjahren auf 3,5 Prozent zurückgegangen. Nach multilateralen Schuldenerlassen in 2005 und 2007 und drei Jahren mit sehr geringen Haushaltsdefiziten haben die Schulden besonders unter der letzten Regierung wieder stark zugenommen. Honduras ist nach wie vor stark von der bi- und multilateralen Entwicklungshilfe abhängig: 15,5 Prozent des honduranischen Staatshaushaltes wird durch Entwicklungshilfe finanziert.[4]

Nach Informationen des Exekutivsekretariats des zentralamerikanischen Währungsrates, das seine Informationen und Daten direkt von den Nationalbanken der Mitgliedsländer erhält, belaufen sich die Staatsschulden Honduras auf insgesamt 52 Prozent des →BIPs (Stand Oktober 2013). Die honduranische Regierung spricht hingegen im selben Zeitraum nur von öffentlichen Schulden in Höhe von 38,5 Prozent des BIPs. Die unterschiedlichen Zahlen kommen dadurch zu Stande, dass die Regierung kurzfristige Zahlungsverpflichtungen mit einer Laufzeit von unter einem Jahr nicht mitberechnet. Diese beliefen sich bis zum November 2013 nach Angaben des honduranischen Rechnungshofes auf 25 Milliarden Lempira (ca. 1,26 Milliarden US-Dollar).[5]

Honduras erhält nach wie vor Kreditzusagen der Weltbank und anderer multilateraler Geber. Für diese Kredite fallen die üblichen Bereitstellungsgebühren an. Diese belaufen sich in Honduras nach Schätzungen von FOSDEH auf etwa 100 Millionen Lempiras im Jahr (ca. 5,04 Millionen US-Dollar). Durch die Verzögerung bei der Umsetzung des PRSP, die durch die Modifizierung und Überführung (einiger) der PRSP-Ziele in die neue Entwicklungsstrategie – den „Plan de la Nación“ – und die häufigen personellen Veränderungen durch die Regierungswechsel zustande kam, konnten die Kredite jedoch nicht vollständig umgesetzt werden. Honduras zahlt also einen hohen Preis für die bürokratische Ineffizienz seiner Regierung. Die Bereitstellungsgebühren verursachen Kosten auch ohne dass die Mittel abgerufen und tatsächliche Investitionen getätigt werden.

Die Schuldenzahlungen werden im nächsten Haushalt nur von dem Budget für Gesundheit übertroffen.[6] FOSDEH kritisiert, dass der größte Teil der Staatseinnahmen für die

Tabelle 1 - Monitoring von vier ‚Education for A

„Education for All" (EFA) Ziele	2004	
	Ziel	Erreicht
Ziel 1: Abschluss der 6. Klasse im Alter von 12 Jahren oder jünger	32,00%	25,49%
Ziel 2: Abschluss der 6. Klasse von Kindern verschiedener Altersgruppen	74,00%	75,42%
Ziel 3: Verbesserung der Schülerleistungen in Mathematik und Spanisch (6. Klasse)	47,00%	37,44%
Ziel 4: Ausbau der Vorschulbildung (für fünfjährige Kinder)		
Indikator 1: Zugang zur 1. bis 6. Klasse	61,00%	110,66%
Indikator 2: Abbrecherrate von Kindern in der 1. und 6. Klasse	2,60%	2,32%
Indikator 3: Wiederholungsrate von Kindern in der 1. und 6. Klasse	6,38%	7,88%

Achtung: Die Daten von 2010 sind beeinträchtigt durch die
Quelle: EducAcción 2013, Übersetzung und Anpassung du

[3] Vgl. Morazán, P. & Bäuerle, L.: „Honduras: Politische Polarisierung und zivilgesellschaftliche Partizipation. Das Scheitern einer nationalen Armutsbekämpfungsstrategie“, 2011, S. 4 und 13, http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2011/2011-27_Venro_2015_Honduras_-_Politische_Polarisierung_und_zivilgesellschaftliche_Partizipation.pdf.

[4] Vgl. Weltbank: „World DataBank – World Development Indicators“, Indikator „Net ODA received (% of central government ex-pense)“, http://databank.worldbank.org.

[5] Alle US-Dollar Angaben beruhen auf eigener Umrechnung mit dem OANDA Währungsrechner: 19.84 Lempira = 1 US-Dollar, http://www.oanda.com/lang/de/currency/converter/ (Stand 06.03.2014).

[6] La Prensa: „Deuda total de Honduras representa el 42% del PIB“, 26.12.2013, http://www.laprensa.hn/inicio/439968-96/deuda-total-de-honduras-representa-el-42-del-pib.

Rückzahlung von Schulden verwendet würde. Laut der Organisation sind viele Probleme des Landes auf die schlechte Verwaltung der Ressourcen zurückzuführen. Porfirio Lobo Sosa beendete sein Präsidentschaftsmandat 2014 mit roten Zahlen. Es wurden unter seiner Amtsführung viele Anpassungen auf der Einnahmeseite vorgenommen, leider aber nicht die Ausgaben kontrolliert. Es bleibt zu hoffen, dass der neue Präsident Juan Orlando Hernández mehr Haushaltsdisziplin aufweist, so dass das Staatsdefizit nicht noch weiter ansteigt.

Investition in den Bildungssektor

Honduras' PRSP basiert auf sieben Bereichen, die zu einer effektiven Armutsbekämpfung beitragen sollen. Unter dem Pfeiler „Soziale Ausgaben und Humankapital" wurde sich für eine verstärkte Förderung des Bildungssektors ausgesprochen, um so den Zugang zu Vorschul-, Grundschul- und Sekundarschulbildung sowie die Abschlussraten bis 2015 nachhaltig zu verbessern.

Die Finanzierung der Bildung scheint in Honduras ein historisches Problem zu sein, wie ein Blick in die Geschichte zeigt. Obwohl das Land seit den neunziger Jahren große Anstrengungen unternommen hat die Schulqualität zu verbessern und mittlerweile im lateinamerikanischen Durchschnitt zu den Ländern mit den höchsten Bildungsausgaben (gemessen am Gesamthaushalt) gehört, ist die Bildungssituation nach wie vor desolat.[7]

Neben der Armutsreduzierungsstrategie wurde Honduras auch Unterstützung durch die *Education for All - Fast Track Initiative* (EFA-FTI, jetzt *Global Partnership for Education* genannt) zugesagt, nachdem das Bildungsministerium einen Bildungssektorplan vorgelegt hatte, den es zusammen mit verschiedenen Gebern erstellt hatte. Maßgeblich war hier die enge Zusammenarbeit mit dem Runden Tisch der Kooperanten im Bildungsbereich (sp.: *Mesa Redonda de Cooperantes en Educación*, MERECE).[8]

Die Hauptziele des nationalen EFA-FTI-Plans (2003-2015) waren: Verbesserung der Lehrerausbildung sowie Schul- und Unterrichtsqualität, Vergrößerung des Vorschulangebots und Erhöhung der Zugangsmöglichkeiten zu Bildung (es wurden damit vier der insgesamt sechs EFA-Ziele abgedeckt, vgl. Tabelle 1). Besonderes Augenmerk sollte dabei auf die benachteiligten und armen Bevölkerungsschichten gelegt werden. Die Ziele ergänzen somit die Bildungsziele aus der Armutsreduzierungsstrategie.

Kinder einer Grundschule auf dem Land im Departamento Choluteca.

[7] Vgl. Richter, C.: „Schulqualität in Lateinamerika am Beispiel von ‚Education for All (EFA)' in Honduras", Historisch Vergleichende Sozialisations- und Bildungsforschung, Bd. 9, Münster: Waxmann Verlag, 2010, S. 157 und 268.

[8] Eine Koordinierunggsstelle wichtiger Repräsentanten von Geberorganisationen wie PNUD, UNESCO, UNICEF, BID, GTZ, KfW, EU, CIM, AECI, JICA, PREAL, USAID, AECI, OEI, mit dem Ziel die Zusammenarbeit im Bildungssektor zu verbessern.

ll"-Zielen in Honduras von 2004 bis 2012

2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
Ziel	Erreicht	Ziel	Erreicht	Ziel	Erreicht	Ziel	Erreicht	Ziel	Erreicht	Ziel	Erreicht	Ziel	Erreicht	Ziel	Erreicht
32,00%	26,01%	33,00%	30,37%	34,00%	29,53%	35,00%	34,08%	45,00%	34,73%	55,00%	37,84%	65,00%	62,59%	70,00%	61,95%
75,00%	76,67%	77,50%	84,21%	80,00%	83,22%	82,50%	84,86%	85,00%	83,62%	87,50%	89,23%	90,00%	91,41%	92,50%	87,14%
50,00%	40,25%	51,70%	40,25%	53,40%	47,25%	55,00%	55,80%	57,00%	k. A.	59,00%	53,55%	61,00%	k. A.	63,30%	61,00%
				50,00%	55,82%	55,00%	63,70%	65,00%	51,02%	70,00%	63,94%	75,00%	52,12%	80,00%	66,75%
65,00%	104,72%	69,30%	112,72%	73,60%	109,05%	78,00%	100,28%	83,00%	92,17%	88,00%	93,81%	93,00%	67,60%	95,00%	68,07%
2,20%	2,53%	1,80%	1,97%	1,40%	1,76%	1,10%	1,36%	0,90%	0,67%	0,70%	0,95%	0,60%	1,14%	0,50%	1,16%
5,48%	6,61%	4,70%	6,52%	3,92%	6,23%	3,30%	4,75%	2,68%	3,94%	2,15%	0,74%	1,65%	4,61%	1,27%	4,77%

e automatische Versetzung in die nächste Klasse, die nach dem Staatsstreich 2009 veranlasst wurde (siehe Indikator 3).
urch die Autorin.

Durch das PRSP und die EFA-FTI konnten geschlechterspezifische Ungleichheiten beim Zugang zu Bildung beseitigt werden.

Trotz guter Synergien zwischen den Akteuren und einiger Erfolge, war immer wieder die Finanzierung, für die auch externe Schuldenerlasse verwendet wurden[9], ein großer Kritikpunkt bei der Umsetzung der nationalen EFA-Ziele. Es gab zu wenig Finanzmittel für den ambitionierten EFA-FTI-Plan und es entstanden Wirkungseinbußen durch Effizienzmängel, Korruption, unangemessene regionale Verteilung der finanziellen Mittel sowie unrealistische Kreditkonditionen der Geber.[10]

Ergebnisse des PRSP und EFA-FTI

Durch das PRSP und die EFA-FTI hat das Thema Bildung in Honduras auf politischer Ebene zweifelsohne an Bedeutung gewonnen. Viele staatliche und nicht-staatliche Akteure engagieren sich seit vielen Jahren im Rahmen dieser Strategien, um die honduranische Bildungssituation zu verbessern. Einige Erfolge im Bildungsbereich, die erzielt werden konnten, stehen direkt mit dem PRSP und auch mit der EFA-FTI in Zusammenhang.

Dazu gehören vor allem:

- Verbesserung des Zugangs zu Bildung auf nationaler Ebene und der Beseitigung der geschlechterspezifischen Ungleichheiten beim Zugang.
- Formulierung eines neuen Bildungscurriculums für die Primarschule (2003), die in Honduras die erste bis neunte Klasse umfasst.
- Verabschiedung des Rahmengesetzes für Bildung[11], das mitunter die Schulpflicht bis zur 9. Klasse und die kostenfreie staatliche Primarschulbildung sowie für den Lehrerberuf künftig einen Universitätsabschluss vorschreibt.
- Verbesserungen auf der schuladministrativen Ebene, so dass zum Beispiel 2013 das erste Mal die 200 Unterrichtstage erreicht wurden (dies war ein Unterziel des EFA-FTI-Plans). Im Schnitt lagen die Unterrichtstage bisher aufgrund von Streiks oder anderer unvorhersehbarer Ereignissen bei 120 - 180 Tagen pro Jahr.
- Durchführung von Schulleistungsuntersuchungen zur Überprüfung des Lernniveaus der Schüler/innen (in den Jahren 2007, 2008, 2010, 2012).
- Verabschiedung eines Gesetzes zur Förderung der öffentlichen Bildung und Bürgerbeteiligung[12], das Gemeinden mehr Partizipationsmöglichkeiten bei der Verbesserung der Bildung ermöglicht.

Nichtsdestotrotz bestehen auch heute – also fast 14 Jahre später – enorme Herausforderungen, die dringend überwunden werden müssen (vgl. Tabelle 1). Zu den Hauptproblemen gehören: Fehlende Förderungsangebote für Vorschulkinder, Zugang und Beendigung der 7. - 9. Klasse der Grundschule (besonders auf dem Land), zu geringe Lern- und Leistungsniveaus der Kinder, zu hohe Wiederholungsraten in der 1. und 2. Klasse, geringe Abschlussraten der 9. Klasse, unzureichende Dezentralisierung der Bildungsverwaltungsstrukturen (insbesondere in Hinblick auf Entscheidungskompetenzen) sowie Mängel im Aus- und Fortbildungsbereich von Lehrkräften.[13] Besonders benachteiligt sind nach wie vor Kinder und Jugendliche auf dem Land, wo auch die Armut am größten ist.

[9] Vgl. Richter, C.: „Schulqualität in Lateinamerika am Beispiel von ‚Education for All (EFA)' in Honduras", Historisch Vergleichende Sozialisations- und Bildungsforschung, Bd. 9, Münster: Waxmann Verlag, 2010, S. 217.

[10] Vgl. ebd., S. 225.

[11] Sp.: *Ley Fundamental de Educación*.

[12] Sp.: *Ley de Fortalecimiento a la Educacion Pública y Participación Ciudadana*.

[13] Diese Punkte wurden sowohl in den Interviews mit Bildungsexpert/innen genannt als auch in der Veröffentlichung „La comunidad que conoce ... Decide y Actúa - Un compromiso por la Educación" von Stiftung FEREMA.

Befragte Bildungsexperten/innen[14] waren sich einig, dass die schlechte Regierungsführung im Bildungssektor, stark verspätete Bezahlung der Lehrer/innen, häufige Streiks der Lehrer/innen und der dadurch entstehende große Ausfall von Unterrichtsstunden, der starke Einfluss der Lehrergewerkschaft auf Reformanliegen, mangelnde Qualität der Ausbildung der Lehrer/innen, kurze Amtszeiten der Bildungsminister (durchschnittlich weniger als zwei Jahre) und die wachsende Armut sich gegenseitig bedingende Faktoren sind, die die Verbesserungen im Bildungssektor enorm erschweren.

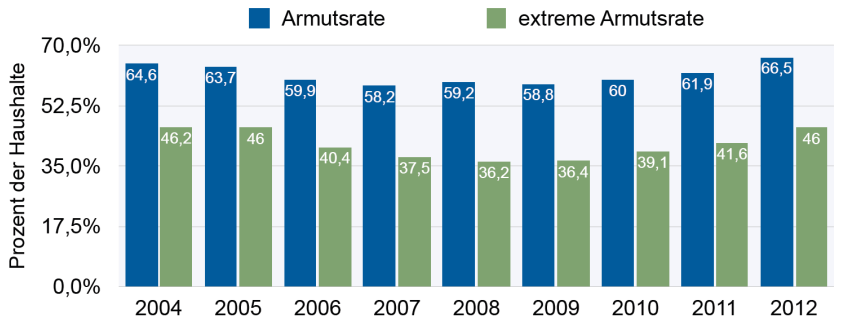
Bei einigen Akteuren im Bildungssektor stellt sich insbesondere aufgrund der mangelnden Regierungsführung die Frage, ob PRSP und EFA-FTI-Plan nicht zu komplexe und bürokratische Instrumente seien, die mit ihrer ganzheitlichen Perspektive natürlich auch viele Erwartungen geweckt haben, die oft nicht erfüllt wurden.

Besonders enttäuschend sei, dass die Anzahl der in Armut lebenden Personen trotz der ca. 11,66 Milliarden US-Dollar, die im Rahmen der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie ausgegeben wurden seit dem Schuldenerlass wieder ansteigt. Armut und extreme Armut gingen in der Amtszeit Zelayas leicht zurück, allerdings stiegen die Zahlen anschließend signifikant an (vgl. Abbildung 1). In den zwei Jahren nach dem Staatsstreich, der 2009 die Amtszeit Zelayas beendete, erfuhr Honduras einen rapiden Anstieg der Ungleichheit der Einkommensverteilung, so dass es nun zu den Ländern Lateinamerikas mit der größten Einkommensungleichheit zählt.[15]

Besonders die Armut auf dem Land ist nach wie vor sehr groß. Gerade dort fehlt es erheblich an staatlichen Fähigkeiten, die strukturellen Ursachen von Armut anzugehen und so nachhaltig die Armut zu reduzieren.[16] Hinweise der Zivilgesellschaft, dass Armut und Zugang zu Land miteinander im Zusammenhang stehen, und die Notwendigkeit einer Landreform wurden von den Regierungen im Rahmen des PRSP-Prozesses ignoriert. Insgesamt sei nur ein sehr geringen Anteil (im Jahr 2006 ca. 13 Prozent) der Finanzmittel aus dem Fonds zur Armutsreduzierung in Projekte und Programme in ländlichen Regionen geflossen, obwohl dort die größte Anzahl von armen Menschen lebt.[17]

Weitere Gründe für das weitgehende Scheitern des PRSP sind die politischen Rahmenbedingungen mit schwachen staatlichen Institutionen, geprägt von Klientelismus und Korruption, starkem wirtschaftspolitischen Einfluss der herrschenden Elite und mangelndem Interesse an einer *pro-poor Growth*-Strategie. Darüber hinaus trugen natürlich auch externe Faktoren zum Scheitern des PRSP und der Zunahme von Armut bei: Ab 2009 ging durch die globale Wirtschafts- und Finanzkrise die jährliche Wachstumsrate des BIPs zurück; die Wirtschaft des Landes ist immer noch stark vom Export abhängig und für die Energieversorgung muss Erdöl importiert werden, was zu einem chronischen Zahlungsbilanzdefizit und steigender Auslandsverschuldung führt.[18] In der Amtszeit von Porfirio Lobo Sosa (2010-2014) fiel zudem mangelnde haushaltpolitische Disziplin auf, die dazu führte, dass der Staatshaushalt immer weiter anstieg und somit die Auslands- und Inlandsschulden zunahmen.[19] Das Haushaltsdefizit im Jahr 2013 ist mit 7,7 Prozent des BIPs das höchste seit 15 Jahren.[20]

Abbildung 1 - Entwicklung von Armuts- und extremer Armutsrate in Honduras 2004 - 2012



Quelle: Center for Economic and Policy Research, 2013, eigene Darstellung

[14] Befragung von Bildungs- und Schuldenexpert/innen zwischen dem 6. und 10. Mai 2013 durch Villeda und Müller-Goldenstedt. Gesprächspartner/innen waren: Carlos Avila (Ex-Bildungsminister und Direktor der Universität José Cecilio del Valle), Edwin Moya (Leiter von EducAcción), Marco Tulillo (Bildungsexperte), Karen Banegas, (Koordinatorin PREAL und Mitglied von FEREMA), Raf Flores (FOSDEH), Marlón Brevé Reyes (Ex- Bildungsminister und Vizerektor der UNITEC).

[15] Center for Economic and Policy Research: „Honduras since the Coup: Economic and Social Outcomes", 2013, S. 7-8, http://www.cepr.net/documents/publications/Honduras-2013-11.pdf.

[16] Kay, C.: „Rural Poverty Reduction Policies in Honduras, Nicaragua and Bolivia: Lessons from a Comparative Analysis", 2011, in: European Journal of Development Research 2011/23, S. 249.

[17] Ebd. S. 254.

[18] Vgl. Morazán, P. & Bäuerle, L.: „Honduras: Politische Polarisierung und zivilgesellschaftliche Partizipation. Das Scheitern einer nationalen Armutsbekämpfungsstrategie", 2011, S. 2, http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2011/2011-27_Venro_2015_Honduras_-_Politische_Polarisierung_und_zivilgesellschaftliche_Partizipation.pdf.

[19] FOSDEH / Díaz Burdett, M.: „Honduras: Aportes para un plan de rescate. Una propuesta desde la esperanza." 2013, S. 50, http://www.fosdeh.com/archivos/documentos/Publicaciones/Libros/aportes_plan_de_rescate.pdf.

[20] Vgl. El Heraldo: „Gobierno de Honduras espera sanear las finanzas públicas en 2014",19.02.2014, http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Economia/Gobierno-de-Honduras-espera-sanear-las-finanzas-publicas-en-2014.

Die Umsetzung des PRSP kam letztendlich mit dem Staatsstreich 2009 zum endgültigen Erliegen und war auch während der Zelaya-Regierung schon längst keine politische Priorität mehr, trotz seiner offiziellen Gültigkeit bis 2015. Der Staatsstreich hatte weitreichende innenpolitische Konsequenzen und führte zu einer spürbaren Zunahme von Gewalt, Kriminalität und Menschenrechtsverletzungen, wie nicht nur lokale Kinder- und Menschenrechtsorganisationen berichten, sondern auch das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung konstatiert.[21]

Die Regierung von Porfirio Lobo Sosa legte bereits im Januar 2010 kurz nach seinem Amtsantritt eine neue nationale Entwicklungsstrategie – „Visión de País 2010 - 2038 y Plan de Nación 2010-2022“ – vor, die fortan als öffentliche Leitlinie der Staatspolitik galt. Einige Ziele des PRSP wurden aufgegriffen und deren Zeithorizont erweitert (beispielsweise im Bildungsbereich). Insgesamt wird sich allerdings wenig auf das bestehende PRSP bezogen. Die Strategie ist ökonomisch-liberal ausgerichtet und zielt eher auf eine Reduzierung der öffentlichen Ausgaben für soziale Programme ab. Im gleichen Jahr startete die Lobo-Administration das *Programa Bono 10.000*, das monetäre Transferleistungen (von 10.000 Lempira) an arme Familien vorsieht, damit diese Schulgelder und Medizin bezahlen können. Aber das Programm berücksichtigt nur 24 Prozent der honduranischen Bevölkerung, wobei mehr als die Hälfte der Gesamtbevölkerung des Landes in Armut leben.[22] Das Programm wird über externe Gelder finanziert und trägt dadurch auch mit zum Anstieg der Auslandsschulden bei.[23]

Die Sozialausgaben des Staates stiegen zwischen 2005 und 2009 von 10,4 Prozent auf 13,3 Prozent des BIPs (vgl. Abbildung 2). Unter der Lobo-Regierung ab 2010 wurden sie dann jedoch merkbar gekürzt, obwohl die Staatsausgaben insgesamt anstiegen. Dies führte besonders im Bildungs- und Gesundheitsbereich zu merklichen Auswirkungen. Die Finanzmittel für verschiedene staatliche Bildungsprogramme wurden reduziert oder komplett gestrichen, zum Beispiel das Programm für einen kostenfreien Schulbesuch (*Matricula Gratis*). Das Programm hatte die Einschulungsrate um 28 Prozent in den vergangenen Jahren erhöht.[24] Auch das Budget des Schulspeisungsprogramms *Merienda Escolar* erfuhr drastische Kürzungen, die sich wahrscheinlich im Anstieg der Mangelernährung von Schulkindern widerspiegeln werden.

Es bleibt zu hoffen, dass sich die neue Regierung von Juan Orlando Hernández, der Anfang 2014 das Präsidentenamt in Honduras übernommen hat, die Hinweise der Bildungs- und Schuldenexpert/innen zu Herzen nimmt und dazu beiträgt, dass die Finanzmittel aus Schuldenerlassen effizienter vor allem auch im Bildungsbereich verwendet werden.

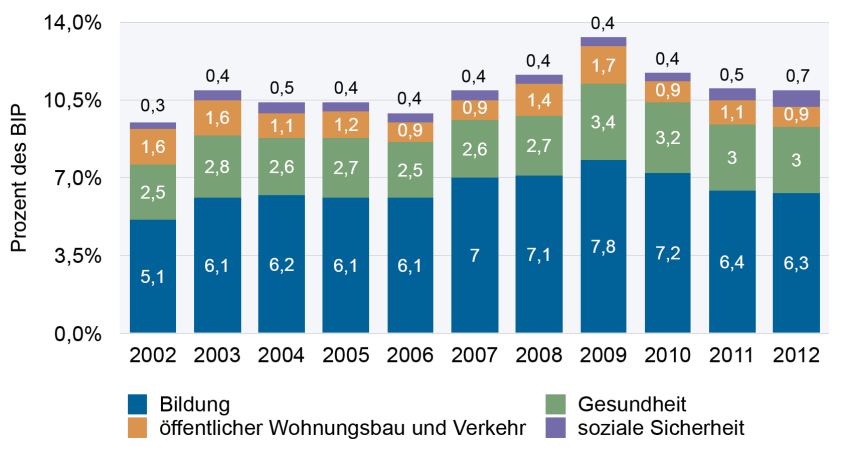
[21] Siehe UNODC: „2011 Global Study on Homicide", http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf.

[22] Die Wirksamkeit des Programms ist durchaus fraglich, weil sich die Abdeckung aller identifizierten Familien über mehrere Jahre erstrecken wird. Es ist eine Ausschüttung an jeweils 6 Prozent der Bevölkerung pro Jahr vorgesehen.

[23] Vgl. FOSDEH in Morazán, P. & Bäuerle, L.: „Honduras: Politische Polarisierung und zivilgesellschaftliche Partizipation. Das Scheitern einer nationalen Armutsbekämpfungsstrategie“, 2011, S. 9, http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2011/2011-27_Venro_2015_Honduras_-_Politische_Polarisierung_und_zivilgesellschaftliche_Partizipation.pdf.

[24] Vgl. Center for Economic and Policy Research: „Honduras since the Coup: Economic and Social Outcomes", Washington, 2013, S. 12, URL: http://www.cepr.net/documents/publications/Honduras-2013-11.pdf.

Abbildung 1 - Sozialausaben des honduranischen Staates



Quelle: Center for Economic and Policy Research, 2013, eigene Darstellung

Der IWF im Prozess der Schuldenrestrukturierung: Vertrauenswürdig, unverzichtbar oder gefährlich?

Unter dem Druck des katastrophalen Krisenmanagements in der Eurozone und der Bedrohung klassischer Umschuldungen durch den Rechtsstreit Argentiniens mit seinen Altgläubigern, hat die Forderung nach einer Reform des internationalen Schuldenmanagements 2013 deutlich an Rückenwind gewonnen. Ein zentraler Akteur dabei ist der Internationale Währungsfonds (IWF). Er hatte bereits 2001 - 2003 in der damaligen Argentinien-Krise einen Vorschlag für ein Staateninsolvenzverfahren präsentiert, den *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* (→SDRM). Dieser hatte dem IWF selbst eine zentrale Rolle beim Umgang mit Staateninsolvenzen zugewiesen, war aber von der Mehrheit der IWF-Mitglieder abgelehnt worden.

Im April 2013 legte der IWF-Stab nun erstmals ein programmatisches Papier[1] zum Umgang mit Staatspleiten vor. Es enthält eine erstaunlich offene Analyse der Schwächen in den bestehenden Verfahren, macht selbst aber keinen Vorschlag für einen „neuen SDRM“. Allerdings erfüllt ein im Herbst 2013 veröffentlichtes Papier einer Arbeitsgruppe der *Brookings Institution*[2] diese Funktion und unterbreitet einen Vorschlag, demzufolge künftige Krisenfinanzierungen des IWF an eine von diesem überwachte Umschuldung der Altschulden gebunden sein soll.

Sind die Überlegungen der wichtigsten und mächtigsten Institution des weltweiten Finanzsystems ein Schritt in die richtige Richtung?

„Gewiss“, meint **Brett House** vom kanadischen Think Tank *Center for International Governance Innovation* (CIGI). Ohne den IWF ist eine Reform technisch und politisch ohnehin unmöglich. Seine Führungsrolle ist der einzige Weg heraus aus dem aktuellen ineffizienten und unfairen „Nicht-System“ von Schuldenverhandlungen. Allerdings sind im Moment allenfalls kleinste Schritte in die richtige Richtung möglich.

„Auf keinen Fall“, meint dagegen Professor **Kunibert Raffer**. Der Fonds war immer ein Instrument zur Durchsetzung der Interessen öffentlicher Gläubiger. Dass er dies nun in einem modernisierten Ge-

Diskutieren Sie mit!

Ob und wie die Diskussion im IWF 2014 weiter geht, wird eine der spannendsten Diskussionen in diesem Jahr. erlassjahr.de verlinkt deshalb die beiden kontroversen Beiträge im erlassjahr.de-Blog (http://www.erlassjahr-blog.de) und lädt Leserinnen und Leser herzlich ein, sich an der hier angestoßenen Diskussion zu beteiligen.

[1] Vgl. IWF: „Sovereign Debt Restructuring – Recent Developments and Implications for the Fund's Legal and Policy Framework“, 2013, https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/042613.pdf.

[2] Die *Brookings Institution* ist ein US-amerikanischer *Think Tank* mit Sitz in Washington, D.C.

wand und mit einem freundlicheren Diskurs betreibt, ist kein Grund, seine Eigeninteressen nicht wahrzunehmen und ihm eine gestaltende Rolle in diesem Prozess zuzubilligen. Eine Reform ist entweder umfassend und rechtsstaatlich oder sie ist keine Reform, sondern nur eine Modernisierung der alten Verhältnisse.

Brett House: Kein Fortschritt ohne den IWF

Brett House ist Senior Fellow am kanadischen Center for International Governance Innovation (CIGI) und bei der Jeanne Sauvé Foundation an der McGill Universität; er ist außerdem Chazen Visiting Scholar an der Columbia Business School. Er ist ein früherer Mitarbeiter des IWF.

Zweifellos kann der IWF eine positive Rolle in der ständigen Reform des globalen Finanzsystems und unseres Umgangs mit Staatsschuldenkrisen spielen. Und er tut es auch. Der Fonds verfügt wie niemand sonst über Erfahrung bei der Krisenbekämpfung und bei der makroökonomischen Politikgestaltung. Daher muss er in unserem gemeinsamen Bemühen um globale Stabilität und Wachstum und auch unter den Instrumenten, mit denen wir Krisen bekämpfen, eine zentrale Rolle spielen.

Jahrzehntelang war der IWF ein zentraler Akteur, wenn es darum ging, den Umgang mit Staatsschuldenkrisen zu verbessern. Seit der Gründung in Bretton Woods waren die Bereitstellung von Mitteln und die Beratung bei der Schließung von Zahlungsbilanzlücken die Raison-d'être des IWF. Ohne ihn wäre der Anpassungsprozess in zahlreichen Ländern zweifellos erheblich schwieriger gewesen.

Mit dem Ende des Bretton-Woods-Systems[1] sind die Löcher, die der IWF zu stopfen hatte – technisch wie finanziell – immer größer geworden, während seine „Feuerkraft" erheblich langsamer gewachsen ist. Wenn der IWF den ihm gestellten Aufgaben nicht immer gerecht geworden ist, dann ist das in einem gewissen Maß Ausdruck der recht schwankenden Neigung zum Multilateralismus auf Seiten seiner wichtigen Anteilseigner. Und doch stellt der Fonds ein wichtiges öffentliches Gut dar: Er zeigt Krisenanfälligkeiten auf, warnt zeitig vor hereinbrechenden Krisen, ermöglicht die gegenseitige Krisenabsicherung, verfügt über einen Schatz an Best-Practice-Erfahrungen in allen Politikbereichen und betreibt sinnvolle und praktische Recherche. Wenn ein Land in die Krise gerät, ermöglicht die ausgefeilte Schuldentragfähigkeitsanalyse des IWF, eine ausgewogene Strategie zwischen Anpassung und Schuldenerleichterung zu finden. Und sie hilft, die Beteiligten zusammenzubringen, die notwendigen politischen Maßnahmen umzusetzen und dem betreffenden Land den Zugang zu den Kapitalmärkten wieder zu ermöglichen. Keine andere Institution oder Expertengruppe ist besser aufgestellt, um das aufzubauen, was Christine Lagarde den „Neuen Multilateralismus des 21. Jahrhunderts" genannt hat.

Es ist bedauerlich, dass der US-Kongress im Januar die von den →G20 vereinbarten Reformen des IWF-Quotensystems nicht ratifiziert hat.[2] Allerdings sollte man auch diesen Fehler im Kontext betrachten: Unter jeder einzelnen Quotenverteilung, die in der Vergangenheit umgesetzt oder für die Zukunft vorgeschlagen wurde, ist die Quote der USA kleiner als das tatsächliche Gewicht der Vereinigten Staaten in der Weltwirtschaft. Es stimmt, dass die Stimmrechtsverteilung im IWF neu gewichtet und verbessert werden sollte. Aber selbst so, wie sie ist, stellt der IWF eine beträchtliche Unterordnung nationaler Interessen unter das gemeinsame Wohl dar.

[1] Gemeint ist das Jahr 1973, als US-Präsident Nixon wichtige Grundsätze, die in Bretton Woods 1944 vereinbart und seither von allen Mitgliedern eingehalten worden waren, außer Kraft setzte (Anm. d. Red.).

[2] Vgl. Ellmers, B.: „IMF fails to find consensus on quota formula reform", 14. Februar 2013, http://eurodad.org/1544586/ (Anm. d. Red.).

Dass der IWF auch Schuldnern im Zahlungsverzug Finanzierungen gewährt, kann sein Engagement für eine Reform des globalen Systems kaum beeinträchtigen. Tatsächlich wird die Rolle des IWF als ein Gläubiger in erheblichem Maße überschätzt. Die Kreditvergabe des IWF stellt nur einen sehr kleinen Teil der gesamten Finanzierungen in allen IWF-unterstützten Programmen dar. Die Finanzzusagen des IWF haben gar nicht die Aufgabe, die externen Finanzierungslücken zu schließen. Vielmehr sollen sie katalytisch die Ko-Finanzierung aus weiteren multilateralen und bilateralen Quellen anregen. Und genau das tun sie auch.

Diese Abhängigkeit von den Beiträgen anderer macht den IWF nicht zu deren Gefangenem. Vielmehr erscheinen ihnen seine Programme als allzu schuldnerfreundlich. Sie sehen eine grundsätzliche Präferenz des Fonds für Umschuldungen gegenüber Anpassungsmaßnahmen. Sie erleben, wie im Pariser Club Vereinbarungen ohne ihr Zutun getroffen werden und von ihnen Gleichbehandlung erwartet wird, obwohl sie nicht um ihre Meinung gefragt wurden.

Das Vorstandspapier des IWF vom April 2013, durch das die Diskussionen über Entschuldungen wieder in Gang gekommen sind, sieht eine Reihe von Veränderungen vor, durch welche Gläubigerinteressen weiter beeinträchtigt würden. So wurde etwa die Möglichkeit zur Debatte gestellt, dass Zahlungsrückstände gegenüber bilateralen Gläubigern künftig vom IWF im Rahmen seiner Kreditvergabepolitik toleriert werden könnten. Auch wurde die Option diskutiert, IWF-Finanzierungen unter bestimmten Bedingungen von automatischen Umschuldungen abhängig zu machen. Und schließlich wurde angeregt, →*Collective Action Clauses* eine höhere Bindungswirkung im Fall von Umschuldungen zuzuerkennen. All das würde kaum vom IWF kommen, wäre er lediglich ein Büttel von Gläubigerinteressen.

Also: Der IWF wurde nicht nur ausdrücklich geschaffen, um dauerhaft zur Aufrechterhaltung finanzieller Stabilität in der Welt beizutragen; er kann auch auf eine ganze Reihe von Beiträgen verweisen, die er in der Vergangenheit genau dazu geleistet hat. Vor diesem Hintergrund sollte der IWF zweifellos Teil künftiger Reformbemühungen sein.

Allerdings ist es noch zu früh für alle – einschließlich des IWF – neue Vorschläge für einen Mechanismus zum Umgang mit öffentlichen Schulden zu diskutieren. Seit dem Ende des vom IWF vorgeschlagenen *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* (→SDRM) 2003 hat es keinerlei Anzeichen für ein weltweites Interesse an einem bindenden Staateninsolvenz- oder Schiedsverfahren gegeben – weder im IWF noch sonst wo. Angesichts der Tatsache, dass es noch nicht einmal möglich war, eine minimale Quotenreform im IWF umzusetzen, ist es – mit Verlaub – verrückt, auf ein bindendes, statutarisches Verfahren zu drängen. Vor diesem Hintergrund sollte der IWF weder an der Erarbeitung eines solchen Vorschlags noch an der Entwicklung seiner geistigen Grundlagen beteiligt sein. Vielmehr sollte sich der IWF auf die Kunst des Machbaren konzentrieren: Reformen in die Debatte zu bringen, die gleichzeitig wirksam und unmittelbar umsetzbar wären.

Im Moment könnten solche Reformen auf verbesserte Formulierungen in Anleiheverträgen zwecks besserer *Collective Action Clauses* abzielen, bessere Koordination der Gläubiger über die einzelnen Anleihen hinweg sowie auf mehr Transparenz und Offenheit des Schuldners gegenüber seinen Gläubigern. Der IWF könnte auch jahrzehntealte Vorschläge für Staatsanleihen wieder aufpolieren, welche die Möglichkeit einer Zahlungsaussetzung und automatischer Laufzeitenverlängerung bei Krisen in den öffentlichen Finanzen vorsehen. Und schließlich könnte der IWF Staaten und ihren Gläubigern dabei helfen, bei ersten Krisenanzeichen zeitig und pro-aktiv zusammenzukommen – etwa im Rahmen

des von uns vorgeschlagenen *Sovereign Debt Forum* (SDF).[3]

Der IWF hat bei der Ausgestaltung und Umsetzung aller dieser drei Reformansätze eine wichtige Rolle zu spielen. Dazu gehört aber noch nicht – und vielleicht überhaupt niemals – die Schaffung eines geordneten Staateninsolvenzverfahrens.

[3] Vgl. Gitlin, R. und House, B.: „A Blueprint for a Sovereign Debt Forum", CIGI Papers No. 27, März 2014, http://www.cigionline.org/sites/default/files/CIGI_Paper_27.pdf (Anm. d. Red.).

Kunibert Raffer:
Alter Wein in neuen Schläuchen: der IWF zur Staatsüberschuldung

Kunibert Raffer ist außerordentlicher Professor am Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Wien. Der von ihm entwickelte Vorschlag für ein Staateninsolvenzverfahren (Fair and Transparent Arbitration Process, FTAP) wird unter anderem von erlassjahr.de unterstützt.

Die Entwicklungen der letzten Jahre, nicht zuletzt Griechenlands Fiasko und Argentiniens Rechtsstreit, bewogen den IWF dazu, wieder vorsichtig in die Diskussion über eine Staatsinsolvenz einzugreifen. Ende April veröffentlichte er ein Papier[1], das die „Marschroute" des IWF erläutert, aber erklärt, keine Vorschläge zu präsentieren, sondern nur Problemfelder für weitere Forschung aufzuzeigen. Umschuldungen seien zu spät und in zu begrenztem Umfang erfolgt, was sehr kostspielig sei und die wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung eines Landes verhindern könne. Oft seien diese erst eine beträchtliche Zeit nachdem der Fonds die Nichttragfähigkeit festgestellt habe erfolgt. Dass er selbst etwa Argentinien eine massive Ziehung gewährte, nachdem und obwohl interne Memos die Notwendigkeit eines Schuldenschnitts darlegten, bleibt unerwähnt. Es wäre auch nötig zu verhindern, dass IWF-Geld einfach private Gläubiger rette – eine durchaus neue und richtige Ansicht.

Der Fonds betont mehrmals, dass sein Vorschlag eines „statutarischen Verfahrens" (der vor etwa einem Jahrzehnt vorgeschlagene →SDRM) auch heute nicht genügend Unterstützung seiner Mitglieder finden würde. Man müsse daher das bestehende, vertragsbasierte Rahmenwerk stärken, was dezente Hinweise auf den SDRM, wie dass Aspekte des griechischen Schuldenschnitts den Aggregationsregeln des SDRM ähneln, nicht ausschließt.

Wie dies geschehen soll erinnert nur allzu sehr an das berühmte Gattopardo-Zitat, es sei nötig, dass alles sich ändere, damit alles gleich bliebe. Jene Punkte des SDRM, die dem IWF damals wirklich wichtig waren[2], tauchen in neuem Kleide sachlich unverändert auf. Der Fonds allein soll – wie einst beim SDRM – die beiden wichtigsten Punkte, das Ausmaß des Schuldenschnitts und die Wirtschaftspolitik des Landes, bestimmen. Somit können die anderen Beteiligten letztlich nur relativ Unwichtiges entscheiden. Allerdings wolle der IWF nun das „Mikromanagement" des Schuldenrestrukturierungsprozesses vermeiden. Kurz, auf die byzantinistische Detailverliebtheit des SDRM bei für ihn nicht zentralen Punkten (etwa bei der Bestellung der „Schiedsrichter" im SDRM, die die wirklich wichtigen Fragen nicht entscheiden durften) wird strategisch sinnvollerweise verzichtet.

Wiederholt wird auf die „wichtige Rolle" des IWF bei der Festlegung der Schuldentragfähigkeit bei Kreditvergabe und Umschuldungen verwiesen. Im Falle von Umschuldungen vor Zahlungsverzug könnte der Fonds „nicht-verhandelte" (also einseitige) Schuldnerangebote nach informellen „Konsultationen" des Schuldners „mit den Gläubigern" eher unterstützen als ausgehandelte Ergebnisse, da es hierbei auf Schnelligkeit ankäme, um Zahlungsausfälle zu verhindern. Es werden nun IWF-unterstützte Programme mit Umschuldung

[1] Vgl. IWF: „Sovereign Debt Restructuring – Recent Developments and Implications for the Fund's Legal and Policy Framework", 2013, https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/042613.pdf.

[2] Vgl. z. B. Raffer, K.: „The IMF's SDRM - Another Form of Simply Disastrous Rescheduling Management?", in: C. Jochnick & F. Preston (eds): "Sovereign Debts at the Crossroads", OUP, Oxford, 2006, S. 246ff.

propagiert, auch einseitige Angebote des Schuldners mit IWF-Unterstützung. Die Entscheidung ,ob ein Land unterstützt wird, läge natürlich beim Fonds, seine Macht würde steigen. Der Fonds könne seine Finanzierung stärker an die Lösung des *Collective-Action*-Problems (der ausreichenden Zustimmung privater Gläubiger) binden, ein Problem, das schon der SDRM zu lösen versucht habe. Dieses sei im Falle präventiver Schuldenverhandlungen besonders akut; eine Kategorie, in die die meisten dargestellten Fälle fallen. Zwar stimmt es, dass gerade hier das Problem der →*Holdouts* besonders akut werden kann, doch sollte beachtet werden, dass der IWF wieder eine Lösung vorschlägt, die seinen Einfluss erhöht.

Noch klarer wird der Fonds, wenn er schreibt, dass er bei Liquiditäts- und Solvenzproblemen keine Finanzierung bereit stelle, ohne dass vorher Schuldentragfähigkeit (auch durch Schuldenreduktionen) hergestellt worden sei, was bei Griechenland, aber auch Argentinien nicht der Fall war. Das Erreichen tragfähiger Verschuldung wird explizit als „Schlüsselelement" jeglicher Fondsfinanzierung bezeichnet, mit dem erläuternden Zusatz, dass dies die Rückzahlungen an den IWF selbst gewährleiste. Die „Einbettung" solcher Lösungen „beeinflusst" daher Fonds-Programme. Es wird sogar Artikel VI, Absatz 1 der IWF-Statuten zitiert, der ausdrücklich die Verwendung von IWF-Ressourcen für „große und anhaltende Kapitalabflüsse" verbietet, natürlich ohne darauf hinzuweisen, dass der IWF gerade dies in der Vergangenheit – massiv in der Asienkrise – meistens tat. Zu spät für viele Schuldner, die die Kosten dieses Rechtsbruchs zu tragen hatten, will der IWF diese Bestimmung nun doch einhalten, wohl um sich die eingeforderte, wichtige Rolle bei Umschuldungen und seine eigenen Forderungen zu sichern.

Offenbar unter dem Eindruck des griechischen Fiaskos weist der Fonds darauf hin, dass bilaterale Gläubiger Verzögerungen ermöglicht hätten und daran Interesse haben können, Druck auf den IWF auszuüben, zu optimistische Aussagen bezüglich Tragfähigkeit und erneuten Marktzugang zu akzeptieren. Kurz: In Griechenland hätte die EU Insolvenzverschleppung betrieben. Dass IWF-Prognosen traditionell und seit Jahrzehnten „überoptimistisch" waren, ließe sich zwar mit vielen IWF-Publikationen belegen, wird aber nur kurz und in der Möglichkeitsform erwähnt.

Interessant sind auch die Ausführungen zu offiziellen Gläubigern. Wie schon beim SDRM bleiben multilaterale Forderungen von Schuldenschnitten absolut ausgenommen. Dafür, wer in diesem Sinne multilateral ist, gäbe es eine Reihe Faktoren auf denen das Urteil des IWF basiere. Die Weltbank wird unter Hinweis auf das „Konkordat" von 1989 als multilateral und daher bevorzugt ausgewiesen.

Die sich verändernde Zusammensetzung offizieller Gläubiger verlange einen klareren Rahmen für die Beteiligung des offiziellen Sektors, insbesondere bei Nichtmitgliedern des Pariser Clubs: Für sie könnten die Modalitäten der Sicherung der Progammfinanzierung verschärft werden. Die Asymmetrie zwischen privaten und öffentlichen Forderungen wird aufgezeigt, bilaterale Schuldenschnitte werden deutlich angesprochen, der IWF sorgt sich sogar um bilaterale *Holdouts*. Schließlich sollte man auch eine Ausweitung der Kreditvergabe trotz Rückständen (*Lending into Arrears*) auf Bilaterale überlegen, außer alle wichtigen Gläubiger würden Mitglied im Pariser Club, was allerdings „unsicher" sei. Die IWF-Hauptaktionäre werden das gerne lesen. Selbst die Gefahr, großzügige öffentliche Kredite könnten private Gläubiger abschrecken, weil diese eine spätere Bevorrangung der Öffentlichen (wie in Griechenland) befürchten, wird aufgezeigt.

Wie beim SDRM wird die Beteiligung Bilateraler angesprochen,

aber nicht bedingungslos gefordert. Auch hier werden die Lehren aus Griechenland nach der ex post Bevorrangung der EU-Gelder – ein Schlag ins Gesicht jedweder Rechtsstaatlichkeit, selbst wenn die Regulatoren der Eurostaaten diese Staatsschulden den Privaten nicht regelrecht aufgedrängt hätten – gezogen. Es ist dem Fonds natürlich bewusst, dass sich – vor allem in Griechenland, wo sich die Notwendigkeit eines „Haarschnitts“ der öffentlichen Gläubiger nun klar abzeichnet und schon vom IWF verlangt wurde – Verluste von grob fahrlässig vergeudetem Steuergeld nicht mehr verhindern lassen. Die derzeitigen Empfehlungen des *Institute of International Finance* kann der Währungsfonds nicht billigen, verlangen diese doch eine stärkere Einbindung privater Gläubiger im Verfahren und die „vergleichbare Behandlung aller Gläubiger“: Keine Gruppe dürfe im Voraus von Schuldenschnitten ausgenommen werden – eine Forderung, die ich schon 1987 (ebenfalls zum Missfallen des IWF) erhob.

Obwohl das IWF-Papier einen sehr guten und lesenswerten Überblick über rezente Entwicklungen und Vorschläge zur Lösung von Überschuldung bietet, werden bestimmte Details dezent ausgeblendet. Mein Vorschlag[3] wird zwar erwähnt (als FTAP), doch wird nur die Zusammensetzung des Ad-hoc-Panels angeführt. Schuldnerschutz, Bevölkerungsbeteiligung (Anhörungsrecht) und natürlich meine stets erhobene Forderung Multilaterale nicht illegal zu bevorzugen wird nicht angeführt (fände sich allerdings in meinem vom Papier zitierten Aufsatz).

Kurz zusammengefasst: Da der SDRM trotz allem kaum wiederbelebungsfähig erscheint, versucht der Fonds nun dieselben Ziele auf dem Wege der Unterstützung des vertragsbasierten Lösungsansatzes zu erreichen. Wie schon vor etwa einem Jahrzehnt ist dies weniger ein großer Schwenk der gängigen Praxis, in der der IWF ja die geforderten Rollen bereits zumeist spielen kann, sondern wieder ein Versuch diese einzuzementieren. Man sollte wohl irgendwann in der Zukunft die Anregung erwarten, dass ein weiter ausgearbeiteter Vorschlag in die IWF-Statuten geschrieben werden solle. Spätestens dann hätte man alle wichtigen Ziele des SDRM in einem anderen Kleide realisiert.

[3] Vgl. Raffer, K.: „What's Good for the United States Must be Good for the World: Advocating an International Chapter 9 Insolvency", 1993, http://homepage.univie.ac.at/kunibert.raffer/kreisky.pdf (Anm. d. Red.).

Wissenschaftler/innen für ein Staateninsolvenzverfahren

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler weltweit sind sich einig: Das Schuldenmanagement in der Eurokrise und anderswo ist unzureichend und trägt nicht zu einer nachhaltigen Lösung dieser Krisen bei. Der Konsens in der akademischen Welt hat großes Potenzial, die politischen Entscheidungsträger/innen endlich zum Handeln zu bewegen. Gemeinsam mit namhaften Akademikerinnen und Akademikern aus den unterschiedlichsten Disziplinen, wie Volkswirtschaft, Recht und Politik, fordern wir mit dem Academics' Call daher Entscheidungsträger/innen auf, sich für die Schaffung eines Staateninsolvenzverfahrens einzusetzen.

Der Aufruf verfolgt zwei Ziele: Zum einen wird mit der fachlichen Expertise der Unterzeichner/innen darauf hingewirkt, dass internationales Schuldenmanagement im Sinne rechtsstaatlicher Verfahren reformiert wird. Gleichzeitig wird auf diese Weise ein Fokus für die wissenschaftliche Diskussion auf diesem Gebiet sowie für den Austausch mit zwischenstaatlichen Institutionen und der globalen Zivilgesellschaft geschaffen.

Bereits über siebzig Unterzeichner/innen

Der Einladung zur Unterzeichnung durch die elf Erstunterzeichnenden aus sieben Staaten und erlassjahr.de sind bereits über sechzig Akademiker/innen aus der ganzen Welt gefolgt. Alle Unterstützer/innen von erlassjahr.de möchten wir ermuntern, den Aufruf an Wissenschaftler/innen aus ihrem Umfeld heranzutragen. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler steht die Unterzeichnung weiterhin offen.

Im Laufe des Jahres wird der Wissenschaftleraufruf an die Regierungen der Heimatländer der Unterzeichnenden geschickt und in unterschiedlichen nationalen und internationalen Medien veröffentlicht.

Wissenschaftler/innen-Aufruf für die Schaffung eines Staateninsolvenzverfahrens

Der beste Moment, einen Baum zu pflanzen, ist vor zwanzig Jahren. Der zweitbeste ist jetzt.

Als Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die seit Jahrzehnten die Probleme von Staatsverschuldung analysieren, sind wir äußerst enttäuscht über die politische Untätigkeit angesichts entstehender sowie andauernder Krisen und die Weigerung der Entscheidungsträger/innen, aus früheren Fehlern zu lernen.

Vorschläge für ein Staateninsolvenzverfahren werden seit über einem Jahrhundert diskutiert, mit verstärkter Intensität seit dem Beginn der „Schuldenkrise der Dritten Welt" 1982. Stets haben die Regierungen uns gesagt, dass es nicht der richtige Moment für eine Reform sei, wenn die Welt mitten in einer Staatsschuldenkrise stecke. Und dann haben sie uns wieder erzählt, es sei nicht der richtige Zeitpunkt für eine Reform, als die Weltwirtschaft im Aufschwung war und die Schuldenindikatoren sich verbesserten, denn Staatsschuldenkrisen würde es nie wieder geben. Wir befürchten, dass dieser endlose Kreislauf so weitergehen wird. Wenn das geschieht, wird die Welt einen hohen Preis in Form immer weiterer sozialer und wirtschaftlicher Spaltung in Reich und Arm und darüber hinaus unnötig hohe Verluste für Investoren, die eine unvermeidbare Konsequenz der Insolvenzverschleppung sind, dafür zahlen.

Wir wollen daher daran erinnern, was aus den Staateninsolvenzen weltweit seit Ende des Zweiten Weltkriegs gelernt wurde oder hätte gelernt werden können:

- Staatsschuldenkrisen sind keine einmaligen Ereignisse. Erfahrung sowie wirtschaftlicher gesunder Menschenverstand machen deutlich, dass sie so alt sind wie die Staatssouveränität selbst und uns auch in Zukunft erhalten bleiben werden. Keine Staatsschuldenkrise wird jemals die letzte der Geschichte sein.
- Von der „Schuldenkrise der Dritten Welt" bis zur Krise der Eurozone war die Verschleppung der Krisenbewältigung nicht die Ausnahme sondern die Regel. Regelmäßig müssen große Teile der Bevölkerung sowie ehrliche Investoren den Preis dafür zahlen.
- Um mit diesem wiederkehrenden Phänomen umzugehen, bedarf es eines verlässlichen, gerechten und transparenten Staateninsolvenzverfahrens.
- Im Umgang mit Staatsschulden sind Verfahrensgerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit Voraussetzungen für Effizienz. Ein Mechanismus, der dazu dient, die Grundrechte der verwundbaren Bevölkerung in verschuldeten Ländern zu schützen, muss in der Entscheidungsfindung und in der Einschätzung des notwenigen Schuldenerlasses unvoreingenommen sein. Außerdem muss es die Vielzahl von Verhandlungen durch einen einzigen, umfassenden Prozess ersetzen.

Seit der Reorganisation der Weltwirtschaft in Bretton Woods wurde eine Vielzahl von Vorschlägen in diese Richtung gemacht: von ad-hoc-Schiedsverfahren, die von akademischen Kolleg/innen sowie NRO befürwortet wurden, bis hin zu gesetzlichen Mechanismen, einer davon sogar vom IWF ausgearbeitet und propagiert. Sie alle wurden aus keinem anderen Grund aufgegeben oder ignoriert als dem Mangel an politischer Unterstützung.

Wir rufen daher Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger auf, einen verlässlichen, rechtsstaatlich basierten Mechanismus für Staateninsolvenz unter der Schirmherrschaft einer unabhängigen Institution, die weder Schuldner noch Gläubiger ist, zu entwickeln. Wir bieten unsere Unterstützung bei der Ausgestaltung eines solchen Mechanismus an.

Erstunterzeichnende:

1. **Alberto Acosta** (Facultad Latinoamericana de Ciencas Sociales (FLACSO), Quito, Ecuador)
2. **Ross Buckley** (University of New South Wales, Sydney, Australien)
3. **Jayati Ghosh** (Center for Economic Studies at the Jawaharlal Nehru University, Neu-Delhi, Indien)
4. **Heiner Flassbeck** (Direktor von Flassbeck-Economics, Wolfersweiler, Deutschland)
5. **Barry J. Herman** (The New School, New York, Vereinigte Staaten von Amerika)
6. **José-Antonio Ocampo** (Columbia University, New York, Vereinigte Staaten von Amerika)
7. **Christoph G. Paulus** (Humboldt Universität, Berlin, Deutschland)
8. **Kunibert Raffer** (Universität Wien, Österreich)
9. **Celine Tan** (Warwick University, Großbritannien)
10. **Yvonne Wong** (University of New South Wales, Sydney, Australien)
11. **Michael Waibel** (Cambridge University, Großbritannien)

Unterzeichnende (Stand: 19. März 2014)

- Dr. Najib Karim, Hamburg
- Dr. Christoph Schäfer, Kiel
- Dr. Jonas Wolff, Peace Research Institute, Frankfurt am Main
- Prof. Tobias Lenz, Universität Göttingen, GIGA Hamburg
- Dr. Aram Ziai, Universität Kassel
- Prof. Dr. Franz Segbers, Sozialethik, Universität Marburg
- Dr. Ralf Kirstan, Rinteln
- Dr. Peter Udo Schröder, Finanzökonom, Hamburg
- Dr. Bernhard Gunter, American University, Washington, USA
- Prof. Pramod Junankar, University of New South Wales, Sydney, Australien
- Prof. Anis Chowdhury, University of Western Sydney, Australien
- Dr. Dilli Raj Khanal, Institute for Development Policy Research und Tribhuvan University, Kathmandu, Nepal
- Prof. Des Gasper, Institute of Social Studies, Erasmus University, Den Haag, Niederlande
- Dr. Adam Elhiraika, United Nations Economic Commission for Africa, Addis Ababa, Äthiopien
- Dr. Jeff Powell, War on Want, London, Großbritannien
- Dr. Oscar Ugarteche, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Mexiko
- Dr. Eric Helleiner, University of Waterloo, Kanada
- Prof. Sir Richard Jolly, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, Großbritannien
- Prof. Gerry Helleiner, University of Toronto, Kanada
- Dr. Marc Herkenrath, Universität Zürich, Schweiz
- Prof. Martin Edwards, School of Diplomacy, Seton Hall University, South Orange, USA
- Dr. Alan Cibils, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentinien
- Prof. Ruth Rama, National Research Council of Spain, Madrid, Spanien
- Prof. Josefa Francisco, International Studies, Miriam College, Quezon City, Philippinen
- Dr. Jo Marie Griesgraber, New Rules for Global Finance, Washington, USA
- Prof. Gemma Adaba, Long Island University, Brooklyn, USA

Fortsetzung Unterzeichnende (Stand: 19. März 2014)

- Prof. John Weeks, School of Oriental and African Studies, University of London, Großbritannien
- Prof. John Toye, International Development, Oxford University, Großbritannien
- Prof. Tesa de Vela, Miriam College, Quezon City, Philippinen
- Prof. Tony Killick, Großbritannien
- Dr. Samuel Immanuel Brugger Jakob, Universidad Autonoma de Querétaro, Mexiko
- Prof. Gita Sen, Centre for Public Policy, Indian Institute of Management Bangalore, Bangalore, Indien
- Prof. Siri Gloppen, Universität Bergen, Norwegen
- Prof. Dr. Rolph van der Hoeven, International Institute of Social Studies (ISS), Erasmus University, Den Haag, Niederlande
- Prof. Ryan Silverio, Miriam College, Quezon City, Philippinen
- Prof. Francisco-Javier Braña, Applied Economics, Universidad de Salamanca, Spanien
- Prof. Ilene Grabel, Josef Korbel School of International Studies, University of Denver, USA
- Dr. Chris Edwards, University of East Anglia, Norwich, Großbritannien
- Prof. Louka T. Katseli, Economics, National and Kapoditrian University of Athens, Griechenland
- Prof. Emilios Avgouleas, Law, University of Edinburgh, Großbritannien
- Prof. Dr. A. G. Dijkstra, Governance and Global Development, Erasmus Universiteit Rotterdam, Niederlande
- Prof. James Galbraith, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, University of Texas at Austin, USA
- Prof. John Langmore, Melbourne School of Government, Australien
- Dr. Isabel Ortiz, Initiative for Policy Dialogue, Columbia University, New York, USA
- John W. Sewell, Former President of the Overseas Development Council (ODC), Environmental Change and Security, Wilson Center, Washington DC, USA
- Prof. Ray Bush, University of Leeds, Großbritannien
- Prof. Danny Cassimon, Institute of Development Policy and Management, Universität Antwerpen, Belgien
- Dr. Rut Diamint, Political Science, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentinien
- Dr. Huete Agustin, Education, University of Salamanca, Spanien
- Dr. Luna Edgar Ramiro, Politikwissenschaften, Universidad del Rosario, Bogotá, Kolumbien
- Prof. Barbara Fritz, Wirtschaftswissenschaften, Freie Universität Berlin
- Dr. Kathrin Berensmann, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn
- Dr. Rodrigo Lopez-Pablos, Universidad de La Matanza, Argentinien
- Prof. Hans-Jürgen Bieling, Politikwissenschaften, Eberhard Karls-Universität Tübingen
- Prof. Steven L. Schwarcz, Stanley A. Star Professor of Law & Business, Duke University School of Law, Durham, USA
- Prof. Lena Dominelli, Social Sciences, Durham University, USA
- Prof. Stephany Griffith-Jones, Columbia University, IPD, New York, USA
- Steve Mandel, Department of International Development, Birmingham University & Green Economic Institute, Mortimer, Großbritannien
- Prof. Ingeborg Gabriel, Chairperson at the Institute for Social Ethics, Universität Wien, Österreich
- Prof. Stephan Klasen, Universität Göttingen
- Dr. Rasigan Maharajh, Tshwane University of Technology, Institute for Economic Research on Innovation, Südafrika
- Dr. Lauren M. Phillips, International Relations, London School of Economics, Großbritannien
- Dr. Erika Kraemer-Mbula, Tshwane University of Technology, Institute for Economic Research on Innovation, Südafrika
- Prof. Susanne Soederberg, Queen‘s University Kanada
- Dr. Andy Storey, School of Politics and International Relations, University College Dublin, Irland

FTAP - So könnte es gehen!

Von Jürgen Kaiser und Kristina Rehbein

Nach vielen Jahren einer überwiegend theoretischen Diskussion hat es in den letzten Jahren auch Versuche gegeben zu konkretisieren, wie ein faires und transparentes Entschuldungsverfahren (engl.: *Fair and Transparent Arbitration Process*, FTAP) tatsächlich aussehen könnte. Zwei solche Versuche, an denen erlassjahr.de beteiligt war beziehungsweise ist, werden hier gegenüber gestellt:

- die theoretische Simulation eines FTAP im Fall Simbabwes in der Fallstudie „How it could work – the alternative to the traditional debt relief processes for Zimbabwe – an illustration“[1]

- die praktischen Bemühungen des Kirchenrats des Inselstaats Grenada, mit Unterstützung von erlassjahr.de und anderen, für die zahlungsunfähige Karibikinsel ein umfassendes und faires Verfahren zu beschreiben und mit der grenadischen Regierung umzusetzen.

Die Simbabwe-Studie hat in Zusammenarbeit mit Mitträgern und afrikanischen Partnern versucht, eine Anleitung für die einzelnen Schritte eines fairen und transparenten Entschuldungsverfahrens[2] an einem konkreten überschuldeten Länderfall zu entwerfen.

Der Prozess in Grenada baut auf zwei politischen Faktoren auf: Zum einen die faktische Staatspleite der kleinen karibischen Insel und zum anderen die Initiative des Kirchenrates, eine Alternative zu den vergeblichen traditionellen Teilentschuldungen zu finden, die zuvor viele Länder in einer Situation der Überschuldung belassen haben. Dafür wurde ein prinzipieller Konsens mit der Regierung Grenadas erzielt, der sich aber nur zu einem kleinen Teil auch in der Politik des Landes gegenüber den Gläubigern niedergeschlagen hat. Was in einem bislang achtmonatigen politischen Dialog zwischen Regierung und Zivilgesellschaft leicht umzusetzen war, was schwer und was gar nicht, wird dem idealtypischen Modell zu Simbabwe hier gegenübergestellt.

[1] Online verfügbar unter http://www.erlassjahr.de/material-und-publikationen/hintergrund/hintergrund_how-it-could-work.html.

[2] Vgl. Kaiser, J.: „Resolving Sovereign Debt Crises – Towards a Fair an Transparent International Insolvency Framework“, 2. Auflage, Kapitel 6.2 „A Step-by-Step Guide to a Fair and Transparent Debt Workout Procedure“, 2013, http://www.erlassjahr.de/material-und-publikationen/hintergrund/resolving-sovereign-debt-crises-neue-auflage.html.

Die „ZIMulation“ und erste Schritte in Grenada

Der Vorschlag von erlassjahr.de definiert eine mögliche Entschuldung des faktisch bankrotten Staates Simbabwe als Alternative zu den Bemühungen der Internationalen Finanzinstitutionen, das Land als Spätstarter in die →HIPC-Initiative aufzunehmen. Das Verfahren gliedert sich in acht Schritte.

1. Schritt:
Erklärung der Zahlungsunfähigkeit, um einen Verhandlungsprozess einzuleiten.

Die Regierung Simbabwes stellt alle Zahlungen, die es an einzelne Gläubiger möglicherweise leistet, ein. Dies ist notwendig, damit keine weiteren Ressourcen aus dem Land abfließen und somit eine faire Behandlung aller Beteiligten möglich wird. Danach informieren der Premier- und der Finanzminister alle Gläubiger über diesen Schritt, zum Beispiel durch einen Brief an den Pariser Club und durch die Veröffentlichung eines offiziellen Statements in allen verfügbaren Kanälen.

Grenada hatte bereits im Frühjahr 2013 die Zahlungen an seine privaten und einige bilaterale Gläubiger eingestellt. Dies war allerdings weniger einer politischen Strategie geschuldet, als der Tatsache, dass die Regierung die Mittel für einen vollständigen Schuldendienst nicht mehr hatte. Die Zahlungseinstellung fand auch bereits deutlich vor der Aufnahme des Dialogs zwischen Regierung und Zivilgesellschaft statt.

Ein Verhandlungsprozess wurde in der Tat auch eingeleitet, allerdings auf sehr traditionellen Bahnen. Die Regierung beauftragte zwei US-amerikanische Beraterfirmen – White Oak für den ökonomischen, Cleary Gottlieb Steen & Hamilton für den juristischen Teil. Das Ergebnis war ein Vorschlag für Verhandlungen mit den privaten Gläubigern Grenadas – hier wie fast überall das „weichste“ Ziel für eine Umschuldungsstrategie.

2. Schritt:
Entwicklung einer Gruppe von befreundeten Regierungen und weiteren Unterstützer/innen

Die simbabwischen Entscheidungsträger/innen sichern politische und finanzielle Unterstützung durch die Entwicklung einer Gruppe von befreundeten Regierungen und Unterstützer/innen. Damit soll vor allem ein politisches Klima geschaffen werden, welches die Akzeptanz für ein FTAP erhöht und damit die Beteiligung der einzelnen Gläubiger sicherstellt. Der Premierminister kontaktiert einzelne Gläubiger, von denen er vermutet, dass sie die Wiederherstellung von Simbabwes Schuldentragfähigkeit unterstützen, auch wenn dies den Verlust eines Teils ihrer eigenen Forderungen bedeuten würde. Insgesamt können das traditionell befreundete Regierungen sein, aber auch solche, die sich politisch für die Schaffung eines unabhängigen und fairen Entschuldungsmechanismus ausgesprochen haben. Die Afrikanische Entwicklungsbank, die die Gläubigerseite im Simbabwe-Fall koordiniert, könnte an diesem Punkt sowohl politisch als auch technisch unterstützen. Bedeutende Privatpersonen, wie Kofi Annan, können im Prinzip ebenfalls zur Unterstützergruppe gehören.

Die Zivilgesellschaft in Grenada hat die Mobilisierung von internationaler Unterstützung von Anfang an als eine Stärke gegenüber ihrer Regierung ins Spiel gebracht. Durch die Vernetzung von Entschuldungsinitiativen haben der Grenadische Kirchenrat und die ihn unterstützenden Nichtregierungsorganisationen wie erlassjahr.de mit potenziellen Unterstützern einer fairen Entschuldung Grenadas zahlreiche Gespräche geführt. Dazu gehören die Regierungen Deutschlands, Norwegens, der Schweiz und – besonders wichtig – Irlands und Kanadas. Die beiden letztgenannten stellen in der Weltbank und im Internationalen Währungsfonds die Exekutivdirektoren, die auch Grenada und seine Nachbarn vertreten.

3. Schritt:
Benennung von „Schiedsrichtern“ und Definition der Verfahrensregeln

Der Finanzminister muss „seine“ Repräsentant/innen für den Schiedsausschuss wählen. Am besten wählt er Personen, die dem Land Simbabwe zugetan sind, über Verhandlungs- und diplomatisches Geschick verfügen, über Expertise zum Thema verfügen und weder mit ihm verwandt noch in einer vertraglichen Bindung mit ihm stehen. Die Gläubigerseite ernennt die gleiche Anzahl von Repräsentant/innen. Die gewählten Repräsentant/innen einigen sich dann gemeinsam auf eine Person, die weder der Gläubiger- noch der Schuldnerseite angehört.

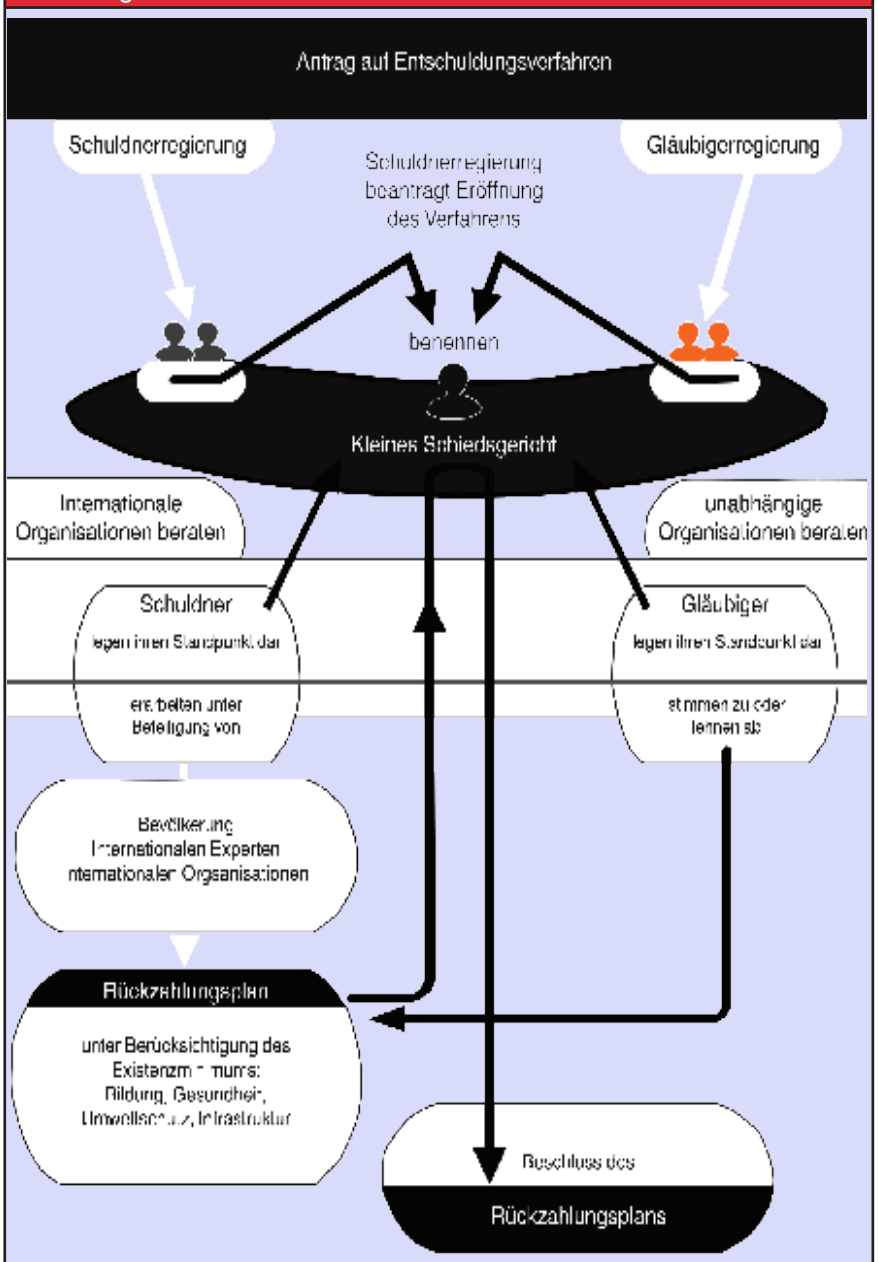
Im Dialog zwischen den Kirchen und der Regierung Grenadas wurde deutlich, dass ein komplett verändertes Verfahren nicht im laufenden Prozess erreichbar sein würde. Dazu hatte der Dialog über Alternativen einfach zu spät eingesetzt. Was erreichbar schien, war indes die Einbeziehung eines unabhängigen „Mediators“, der in einem strukturierten Verfahren zwischen Grenada und der Gesamtheit seiner Gläubiger vermitteln könnte. Naturgemäß kann die Schuldnerseite – und die sie unterstützende Zivilgesellschaft – dazu nur einen Vorschlag machen. Das große Interesse an einem modellhaften Prozess zeigte allerdings, dass mit dem ehemaligen Vize-Generalsekretär der UNO und Finanzminister Kolumbiens, Professor José-Antonio Ocampo, der heute an der Columbia Universität in New York Volkswirtschaft lehrt, schnell ein erfahrener Diplomat und Schuldenexperte gefunden werden konnte.

4. Schritt:
Klärung der Finanzierung des Verfahrens

Aufgrund der Erfahrung bei anderen internationalen Schlichtungsverfahren ist davon auszugehen, dass die Kosten eines FTAPs nicht sonderlich hoch sein werden. Es ist denkbar, dass die *Friends-Group* aus Schritt 2 den gesamten Prozess finanziert. Es könnte aber auch eine Vereinbarung getroffen werden, dass Simbabwe einen Teil der Kosten trägt, um ein Zeichen des guten Willens an die Gläubiger zu senden.

Wie in Schritt 3 gezeigt, ging es in Grenada zunächst nur um einen Mediationsprozess, für den der Kirchenrat den Vorschlag einer Gläubigerkonferenz in Grenada oder an

Abbildung 1 - Verfahrensablauf



Über ein Schiedsgericht unter Vorsitz einer neutralen Instanz, bei dem Schuldner und Gläubiger gleichermaßen beteiligt sind und von verschiedenen Seiten Beratung bekommen, einigen sich die Beteiligten auf einen Rückzahlungsplan, der auch in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung eines Landes entstanden ist. Wichtig ist bei diesem Verfahren Transparenz, dass also die Beteiligten wissen, auf was sie sich durch ihre Entscheidungen einlassen.

Pfarrer Osbert James (rechts), Stellvertretender Vorsitzender des Kirchenrats von Grenada, übergibt die Empfehlungen der Zivilgesellschaft für eine faire und umfassende Entschuldung Grenadas an Wirtschaftsminister Oliver Joseph.

einem neutralen Ort unterbreitete. Finanzierungsmöglichkeiten wurden mit den „befreundeten“ Regierungen besprochen; aber eine Zusage gibt es bei Drucklegung des Schuldenreports noch nicht.

5. Schritt:
Einstieg in das Schiedsverfahren

Der Schiedsausschuss nimmt seine Arbeit in der simbabwischen Hauptstadt Harare auf. Die Ortswahl ist entscheidend, um der Bevölkerung Simbabwes die Beteiligung an öffentlichen Anhörungen zu ermöglichen.

Da es für einen Prozess in Grenada (bisher) keine Finanzierung gab, stellte sich auch die Frage der Ortswahl bislang nicht.

6. Schritt:
Verifizierung der Forderungen und Datenabgleich

Die einzelnen Verpflichtungen werden zuerst daraufhin geprüft, ob sie legal und unter Berücksichtigung aller relevanten Gesetze zustande gekommen sind, beispielsweise ob eine autorisierte Person den Kreditvertrag unterzeichnet hat. Technische Unterstützung liefern die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) und sein *Debt Management and Financial Analysis System* (DMFAS) als auch das *Macroeconomic and Financial Management Institute of Eastern and Southern Africa* (MEFMI), ein regionales Institut, das sich unter anderem mit dem Schuldenmanagement in den 13 Mitgliedsstaaten, darunter Simbabwe, befasst. Beteiligten wird die Möglichkeit eröffnet, Forderungen anzufechten. Vertreter/innen von zivilgesellschaftlichen Gruppen können zum Beispiel einzelne Kredite, die nicht zum Wohle der Bevölkerung eingesetzt wurden, anfechten. Das Schiedsgericht kann das international diskutierte Konzept der Illegitimität von Schulden für die Verifizierung zu Grunde legen. Auch können Kredite angefochten werden, wenn eindeutig ist, dass sie aufgrund grob fahrlässiger Beratung durch den Kreditgeber zustande gekommen sind. Das Schiedsgericht muss entscheiden, ob die Evidenz ausreicht, um grobe Fahrlässigkeit festzustellen.

Bei zwei Seminaren hat die breitere Zivilgesellschaft in Grenada unter anderem auch die Frage der Legitimität von Gläubigeransprüchen diskutiert. Wie überall, gab es auch hier (eher generelle) Anfragen an die Kreditaufnahmen durch die (zuvor) Herrschenden. Es gab allerdings keine Hinweise auf illegitime Ansprüche der Gläubiger im Sinne der Doktrin der „anrüchigen Schulden“ (engl.: *Odious Debts*) oder einer anderen kohärenten Definition von Schulden-Illegitimität.

7. Schritt:
Definition eines tragfähigen Schuldenniveaus als Zielgröße im Verfahren

Das Schiedsgericht untersucht nun, wie viele Schulden Simbabwe tatsächlich zurückzahlen kann und wie viel Schuldenerlass notwendig ist, um die Schuldentragfähigkeit (auch unter sozialen Gesichtspunkten) wiederherzustellen. Das Finanzministerium zusammen mit dem Ministerium für wirtschaftliche

Planung und Investmentförderung schlägt dem Schiedsgericht zuerst ein tragfähiges Schuldenniveau vor. Alternativ kann dieser Schritt durch das simbabwische Parlament übernommen werden. Es werden außerdem ein Rückzahlungsplan und ein Plan vorgelegt, wie das frei gewordene Geld für Entwicklung und Armutsbekämpfung genutzt werden soll. Das Schiedsgericht kann den Vorschlag akzeptieren oder ihn modifizieren. Es beauftragt dann eine unabhängige Institution mit relevanter Expertise, um eine unabhängige Schuldentragfähigkeitsanalyse und eine Begutachtung der wirtschaftlichen Situation durchzuführen.[3] Es eröffnet danach die Möglichkeit, die Ergebnisse öffentlich zu diskutieren.

Die Definition von Schuldentragfähigkeit ist ein zentraler Punkt für Grenada. Entsprechend viel Zeit und Kraft hat die Zivilgesellschaft auf die Befassung mit diesem Thema verwendet, während die Regierung sich bislang außer einer sehr allgemeinen Zustimmung zu den Einschätzungen der Zivilgesellschaft bislang noch nicht positioniert hat.

Vor dem Hintergrund der hohen Verwundbarkeit des Landes durch Naturkatastrophen und die auch vom Internationalen Währungsfonds (IWF) nach mehreren gescheiterten Programmen endlich zur Kenntnis genommene Schwäche der grenadischen Ökonomie, fordert die Zivilgesellschaft eine Schuldenreduzierung von rund 60 Prozent des ausstehenden Schuldenstandes und eine längerfristige Umschuldung der verbleibenden 40 Prozent. Diese Einschätzung wird tendenziell auch vom IWF geteilt. Allerdings würde ein solcher Schuldenschnitt bedeuten, dass auch Forderungen der →multilateralen Gläubiger – einschließlich der Karibischen Entwicklungsbank und unter Umständen des IWF – Verluste hinnehmen müssten. Dies wird in einem unparteiisch geleiteten Verfahren eine Schlüsselfrage.

8. Schritt:
Öffentliche Anhörungen

Allen Betroffenen ist das Recht auf Anhörung einzuräumen. Wichtig für die Teilhabe am Prozess ist eine organisierte Zivilgesellschaft, die sich aktiv in den Prozess einbringt. In Simbabwe gibt es Netzwerke wie das nationale Schuldennetzwerk ZIMCODD (engl.: *Zimbabwe Coalition on Debt and Development*), die inhaltliche Kompetenz mitbringen und eine große Zahl von zivilgesellschaftlichen Organisationen vertreten. Das regionale Schuldennetzwerk AFRODAD hat seinen Sitz in Harare und könnte ZIMCODD unterstützen. Auch müssen politische Dialogformate existieren, um eine gelungene politische Beteiligung der Bevölkerung sicherzustellen. Hier könnte sich an dem erfolgreichen *Participatory Poverty Assessment Project* in Uganda oder an der zivilgesellschaftlichen Beteiligung in Bolivien am →PRSP-Prozess – dem *Foro Jubileo 2000* – orientiert werden. Um die ärmere Bevölkerung einzubeziehen, könnte der Teilhabeprozess mit Merkmalen der in der simbabwischen Kultur verankerten, traditionellen *Court-Systems* verbunden werden. Das Schiedsgericht muss dafür Sorge tragen, dass alle Anliegen der einzelnen Akteure – neben der Zivilgesell-

[3] Dies könnte zum Beispiel durch das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), das bereits angeführte MEFMI oder aber auch durch die Non-Profit-Organisation Debt Relief International (DRI) geschehen. Vgl. Rehbein, K. et al.: „How it could work – the alternative to the traditional debt relief processes for Zimbabwe – an illustration“, 2012, S. 29.

Von ZIMCODD organisierte Dorfversammlung mit Baumwollproduzent/innen. Das traditionelle *Court-System* wird genutzt, um wichtige nationalpolitische Fragen für die Gemeinschaft zu diskutieren.

schaft auch die Regierungen auf lokaler Ebene, die Akteure des Privatsektors und die Mitglieder im Parlament im Prozess einbezogen werden.

In Grenada gab es schon vor der Zuspitzung der Überschuldungskrise einen organisierten Dialogprozess der Regierung mit den *Social Partners*. Der in der Schuldenfrage federführende Kirchenrat ist daran ebenso beteiligt wie die Gewerkschaften des Landes. Deren Zustimmung zu einer Anhebung der Steuerfreigrenze musste die Regierung 2013 einholen. Die Forderung, die Kosten der Krisenüberwindung von der grenadischen Gesellschaft auf die Gläubiger umzuverteilen, hat die Regierung in diesen Dialogforen durchaus gehört, und versucht an einzelnen Punkten darauf zu reagieren. Bislang aber sind die Verhandlungen der Regierung mit dem IWF strikt von ihrem Dialog mit der eigenen Bevölkerung getrennt.

Was kann aus Theorie und Praxis gelernt werden?

- Es ist möglich, einzelne Elemente von Unparteilichkeit und Transparenz in ein Entschuldungsverfahren einzubringen, ohne zunächst ein komplettes und geschlossenes rechtsstaatliches Verfahren etabliert zu haben. Ein Beispiel dafür ist die Vorgabe der Zivilgesellschaft hinsichtlich des Umfangs der notwendigen Entschuldung für Grenada.

- Die längste Reise beginnt mit dem ersten Schritt, und der kann klein und unscheinbar sein. Sowohl in Simbabwe als auch in Grenada ist es ein großer Fortschritt für die Zivilgesellschaft, dass sie sich eine Meinung zum Schuldenproblem ihres Landes gebildet hat, statt sich selbst in solchen „komplizierten“ Fragen für inkompetent zu halten.

- Der Anstoß für Veränderung muss aus der Zivilgesellschaft und von den Betroffenen kommen. Regierungen – insbesondere solchen kleinerer Länder – fällt es sehr schwer *outside the box* zu denken. Dazu sind sie technisch und finanziell zu sehr von den Internationalen Finanzinstitutionen abhängig und in ihren Kapazitäten zu beschränkt. Es sollte von ihnen auch nicht erwartet werden. Dabei ist die Situation in den beiden betrachteten Ländern sicherlich unterschiedlich. Auch wenn Grenada sogar in noch stärkerem Maße ein Einparteienparlament hat als Simbabwe, kam dieses auf der Insel in offenen und fairen Wahlen zustande, bei dem die jetzige Regierungs- und damalige Oppositionspartei tatsächlich sämtliche Stimmbezirke gewinnen konnte. Entsprechend konnten Forderungen nach einer harten Haltung der Regierung im Umgang mit ihren Gläubigern dort tatsächlich erhoben – und im laufenden Jahr weiter verfolgt – werden. Auch in Simbabwe muss ein entscheidender Anstoß für eine umfassende Entschuldung aus der Zivilgesellschaft kommen, selbst wenn diese ungleich stärker unter Repression zu leiden hat.

- Gerade weil keine Koalition von →G20- oder anderen Industrieländer-Regierungen ein faires und transparentes Verfahren je offiziell „einführen“ wird, ist ihre gezielte Unterstützung alternativer Verfahren in einzelnen Ländern entscheidend.

GLOSSAR

Barwert - Der Barwert eines Kredits, auch „Gegenstandswert“, bezeichnet die Summe der abgezinsten, künftigen Schuldendienstzahlungen. Die Berechnung des Barwerts dient dazu, die Kredite verschiedener Gläubiger mit zum Teil sehr unterschiedlichen Konditionen (Zinsen, Laufzeit, Freijahre) vergleichbar zu machen.

BIP (Bruttoinlandsprodukt) - Wert aller Güter (Sachgüter und Dienstleistungen), die innerhalb eines bestimmten Zeitraumes (meist eines Jahres) in einem Land erzeugt werden. Dazu gehören auch Güter, die von Ausländern und ausländischen Unternehmen erstellt werden, die im Inland ansässig sind.

BNE (Bruttonationaleinkommen) - Wert aller Güter (Sachgüter und Dienstleistungen), die innerhalb eines bestimmten Zeitraumes (meist eines Jahres) von den Staatsangehörigen eines Landes im In- und Ausland erzeugt werden. Dazu gehören auch die Güter, die von Inländern im Ausland erstellt werden.

Brutto- / Nettoverschuldung - Bruttoverschuldung beschreibt die gesamte Schuldenlast und Zahlungsverpflichtungen des Schuldners gegenüber anderen. Nettoverschuldung bedeutet, dass diese Verpflichtungen bereinigt wurden, und zwar um die Forderungen, die dieser Schuldner gegenüber anderen hält, bzw. die internationale Vermögensposition. Der Schuldenreport arbeitet nicht mit Nettowerten, da die Nettoposition nicht automatisch etwas darüber aussagt, ob ein Land ein Schuldenproblem hat oder nicht.

Collective Action Clauses (dt.: Gemeinsame Aktions-Klauseln) - Collective Actions Clauses in Kreditverträgen erlauben es einer Gläubigermehrheit, für alle Gläubiger bindende Vereinbarungen mit dem Schuldner zu treffen.

G8 / G20 - Die G8 ist die Gruppe der acht wichtigsten Industrieländer (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, USA und Russland). Die G20 umfassen auch die Schwellenländer Argentinien, Brasilien, China, Indien, Indonesien, Mexiko, Saudi-Arabien, Südafrika, Südkorea, Türkei sowie Australien und die EU. Sie vertritt somit zwei Drittel der Weltbevölkerung und erwirtschaftet zusammen 90 Prozent des BIP der Welt.

Geierfonds - Geierfonds (englisch: vulture funds) ist eine abwertende Bezeichnung für Investment- bzw. Hedgefonds, die darauf spezialisiert sind, die Schulden von zahlungsunfähigen Staaten billig während einer Krise aufzukaufen, um dann vor Gerichten die volle Schuldsumme einzuklagen. Das Geschäftsmodell der Geierfonds funktioniert dabei so: Sie kaufen unbediente Schuldverträge von hoch verschuldeten Staaten in der Krise auf. Hat sich das Land erholt, fordern die Fonds vor Gerichten die Schulden zu einem Wert ein, der den Erwerbspreis um ein Vielfaches übersteigt und zwar ohne Rücksicht auf die Situation des Schuldners.

Hermesbürgschaft - Bezeichnung deutscher Exportbürgschaften. Benannt nach der Euler Hermes AG, die im Auftrag und auf Rechnung der Bundesregierung deutsche Exporte ins Ausland gegen das Risiko eines Zahlungsausfalls versichert.

HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) - Hoch verschuldete arme Länder (nach Definition der Weltbank und des IWF) qualifizieren sich im Grundsatz für die gleichnamige Entschuldungsinitiative.

HIPC-Initiative – Entschuldungsinitiative, die 1996 von Weltbank und IWF geschaffen wurde. Die sogenannten →HIPCs sollten einen Schuldenerlass bekommen, der alle Kredite einbezieht: die bilateralen Schulden bei Staaten, die multilateralen Schulden gegenüber den multinationalen Entwicklungsbanken (vor allem dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank) und die Schulden bei privaten Banken. In der Wirklichkeit gelang dies nur teilweise.

Holdouts – Als Holdouts bezeichnet man Gläubiger, die versuchen, besser wegzukommen als andere, indem sie warten, bis andere Gläubiger mit dem Schuldner eine Entlastung vereinbart haben, um dann ihre eigenen Ansprüche in voller Höhe vor Gerichten einzufordern.

ICESDF (Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing, dt.: Zwischenstaatlicher Sachverständigenausschuss für nachhaltige Entwicklungsfinanzierung) - Der ICESDF ist ein zwischenstaatlicher Ausschuss aus 30 von der UN regional ausgewogen nominierten Expertinnen und Experten, dessen Aufgabe es ist, den offenen und breitangelegten Konsultationsprozess zur Finanzierung der →SDGs zu implementieren.

MDGs (Millennium Development Goals, dt.: Millenniums-Entwicklungsziele) - Die MDGs sind acht messbare Zielgrößen, mit deren Erreichung die Lebensbedingungen in Entwicklungsländern bis zum Jahr 2015 verbessert werden sollen. Die MDGs wurden im Jahr 2001 von einer Arbeitsgruppe aus Vertreter/innen der Vereinten Nationen, der Weltbank, des IWF und dem Entwicklungsausschuss (→ DAC) der OECD formuliert. Sie wurden aus der Millenniumserklärung abgeleitet, die im Rahmen des so genannten Millennium-Gipfels der Vereinten Nationen im Jahr 2000 verabschiedet wurde.

MDRI (Multilateral Debt Relief Initiative, dt.: Multilaterale Entschuldungsinitiative) - Beim G8-Gipfel 2005 in Gleneagles (Schottland) beschlossener Schuldenerlass für diejenigen Länder, die bereits durch die →HIPC-Initiative entschuldet wurden. Dabei verzichten unter anderem die Weltbanktochter International Development Association und der IWF auf 100 Prozent ihrer Forderungen an die betreffenden Länder.

Multilaterale Gläubiger - Als „Multilaterale" bezeichnet man diejenigen Geldgeber/Gläubiger, die im Eigentum aller oder vieler Regierungen der Welt sind. Die bekanntesten sind die Weltbank und der Internationale Währungsfonds. Daneben gibt es die großen kontinentalen Entwicklungsbanken (Afrikanische, Asiatische, Interamerikanische), aber auch weitere, mitunter leicht exotische, wie den OPEC-Fund oder den Entwicklungsfonds für die Region der Großen Seen (nämlich die in Afrika).

ODA - Als ODA (Official Development Assistance, dt.: Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit) werden die Mittel bezeichnet, die DAC-Länder (also die Mitgliedsländer des Entwicklungshilfeausschusses der OECD) Entwicklungsländern direkt oder durch internationale Organisationen für Entwicklungsvorhaben zur Verfügung stellen.

ODA-Quote - Prozentualer Anteil der Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit am Bruttoinlandsprodukt.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development, dt.: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) - Internationale Organisation mit 34 Mitgliedsstaaten, die sich der Demokratie und der Marktwirtschaft verpflichtet fühlen.

PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper, Armutsreduzierungsstrategiepapier) - Im Armutsreduzierungsstrategiepapier definiert ein Land die makroökonomischen, strukturellen und sozialen Maßnahmen, die es in Angriff nehmen will, um eine Förderung des Wirtschaftswachstums und eine Bekämpfung der Armut zu erreichen. Außerdem werden der Finanzbedarf und die wichtigsten Finanzierungsquellen beschrieben. Die Papiere sind Vorbedingung für günstige Kredite sowie für Entschuldungen im Rahmen der HIPC-Initiative.

SDGs (Sustainable Development Goals, dt.: Nachhaltige Entwicklungsziele) - Auf dem Rio+20-Gipfel wurde die Entwicklung der SDGs, die auf der Agenda 21, den Beschlüssen von Johannesburg und anderen bestehenden Verpflichtungen aufbauen, beschlossen.

SDRM (Sovereign Debt Restructuring Mechanism) - Mit dem Umschuldungsmechanismus für souveräne Schuldner legte der IWF Ende 2001 einen eigenen Vorschlag zum Umgang mit insolventen Staaten vor. Damit sollten die meisten Forderungen an ein überschuldetes Land neu geregelt werden. Im Rahmen dieses Vorschlags hatte sich der IWF einen starken Einfluss auf die Verhandlungen zwischen Gläubigern und Schuldnern gesichert. Der SDRM scheiterte jedoch 2003 am Widerstand der USA.

Süd-Süd-Kooperation - Süd-Süd-Kooperation bezeichnet im breitesten Sinne die Zusammenarbeit zwischen Ländern des Globalen Südens im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, technischen und ökologischen Bereichen, zum Beispiel auf regionaler und bilateraler Ebene durch das Teilen von Wissen, Fähigkeiten und Ressourcen, um gemeinsam Entwicklungsziele zu erreichen. Im Laufe der Zeit hat sich die Süd-Süd-Kooperation im Bereich Handel und ausländische Direktinvestitionen stark entwickelt.

LITERATURHINWEISE

erlassjahr.de: Fachinformation 39 bis 44

Fachinformation 39 - Griechenland: Der IWF plädiert für Schuldenerlass

Fachinformation 40 - Bewegung im Spiel: Der IWF zu künftigen Entschuldungs-Verfahren

Fachinformation 41 - Griechenland und danach - wie die Krise auch die Retter verändert

Fachinformation 42 - Schulden wir den Griechen noch Milliarden?

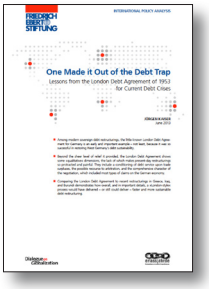
Fachinformation 43 - Zwei Umschuldungen, aber keine Lösung: Jamaika in der Schuldenfalle

Fachinformation 44 - Gefahr neuer Überschuldung. Die Mischung von öffentlichen Zuschüssen und privatem Kapital

Kaiser, Jürgen: Resolving Sovereign Debt Crises. Towards a Fair and Transparent International Insolvency Framework. Second Revised Edition October 2013

Seit dem Erscheinen der ersten Ausgabe 2010 ist die 42 Seiten starke Broschüre zu einem Bezugspunkt der Diskussion um eine geordnete Staateninsolvenz geworden. Auch in IWF-Veröffentlichungen taucht die neue Fassung inzwischen als komprimierte Zusammenfassung von NRO-Positionen zu dem Thema auf.

Kaiser, Jürgen: One made it out of the Debt Trap. Lessons from the London Debt Agreement of 1953 for Current Debt Crises.

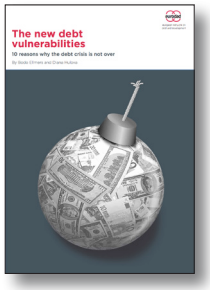


Auf 22 Seiten zeigt die Studie, was für die Eurokrise ebenso wie auf Seiten überschuldeter Staaten im Globalen Süden aus der Entschuldung (West-)Deutschlands 1953 hätte gelernt werden können: zeitig umschulden, alle Forderungen einbeziehen, unabhängige Beurteilung der Lage des Schuldners und Kopplung des künftigen Schuldendienstes an Exportüberschüsse auf Seiten des Schuldners.

erlassjahr.de: Was Sie schon immer über Schuldenkrisen wissen wollten. Einstieg in das Schuldenthema für Entschuldungsaktivist/innen

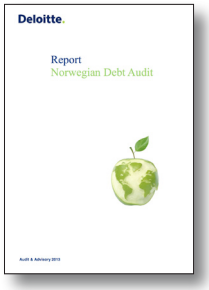
Das 48-seitige Handbuch ist für alle gedacht, die sich näher mit dem Thema befassen wollen und einen Einstieg suchen. In neun Kapiteln liefert es grundlegende Informationen zum Schuldenthema und praktische Anregungen für das Engagement von Entschuldungsaktivist/innen.

EURODAD: The New Debt Vulnerabilities. 10 Reasons, why the Debt Crisis is not over.



Zu den hartnäckigsten Irrtümern der Schuldendiskussion gehört die von Gläubigern gerne gepflegte Annahme, die globale Schuldenkrise sei mit der HIPC/MDR-Initiative seit 1996 gelöst worden, und Schuldenkrisen seien damit ein Ding der Vergangenheit. EURODAD zeigt, dass Schuldenkrisen ein strukturelles Problem sind, das immer auftreten kann und wird, solange Staaten einen Teil ihrer Ausgaben auf Pump finanzieren (also immer!).

SLUG: Has Norway been a Responsible Lender?



Norwegens Mitte-Links-Regierung war, bevor sie Ende 2013 aus dem Amt gewählt wurde, ein wichtiger Akteur bei der Reform des Internationalen Schuldenmanagements. Um selbst mit gutem Beispiel voranzugehen, beauftragte die Regierung eine internationale Consultingfirma Norwegens, eigene Forderungen an die ärmsten Länder an den UNCTAD-Prinzipien für verantwortliche Kreditvergabe und -aufnahme zu messen. Während der offizielle Report aus dem Hause Deloitte nicht besonders aufregend zu lesen ist, unternahm die Norwegische Entschuldungskamapgne SLUG eine detailliertere Untersuchung ausgewählter Finanzierungen, und kommt zu einem durchaus kritischeren Ergebnis.

SCHULDENREPORT 2014

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