

Entschuldung und Entwicklung: Ausgangslage und Herausforderungen

Wie lassen sich Investitionen, grosse Bauvorhaben und Reformen finanzieren, die in Zukunft ein rascheres Wirtschaftswachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und bessere Lebensbedingungen ermöglichen? In solchen Fällen denkt man zuerst an die landeseigenen Ressourcen, die aus Steuern, Abgaben oder privaten Ersparnissen resultieren. Doch in unserer globalisierten Welt können Staaten zunehmend ausländische Direktinvestitionen anziehen und den Zugang zu den internationalen Finanzmärkten nutzen. Dies gilt indessen nicht für alle Länder: Vielen armen Staaten war der Zugang zu den internationalen Finanzmärkten lange Zeit verwehrt, da sie mit Überschuldung und Zahlungsunfähigkeit zu kämpfen hatten.



Burkina Faso ist ein gutes Beispiel für die positiven Ergebnisse, die mit den Entschuldungsinitiativen erreicht werden. Von 2000 bis 2006 wurde die Schuldenlast deutlich reduziert, während sich die Lebensbedingungen für die Bevölkerung verbesserten. Abbildung: Moschee in Burkina Faso. Bild: Keystone

Ungünstige Investitionen, eine unangemessene Steuer- und Wirtschaftspolitik, verheerende Konflikte in Kombination mit einem schwachen Wachstum, der Verschlechterung der Handelsbedingungen und Naturkatastrophen: Diese Faktoren führten dazu, dass die «Schuldenfalle» für mehrere arme Länder zuschnappte. In den Neunzigerjahren wiesen rund 30 Länder mit niedrigem Einkommensniveau eine Auslandsverschuldung auf, die mehr als dem Sechsfachen ihrer jährlichen Exporteinnahmen entsprach.

Seit zehn Jahren unternehmen diese Länder ernsthafte Anstrengungen, um wieder zahlungsfähig zu werden und ihre Schulden abzubauen. Dabei werden sie von der internationalen Gemeinschaft unterstützt, die hinsichtlich der Tragweite, des Umfangs und

der Koordination ein ausserordentliches Engagement an den Tag gelegt hat. Die Lancierung der Initiative zu Gunsten der hoch verschuldeten armen Länder (HIPC) im Jahr 1996 und der multilateralen Schuldenerlass-Initiative (MDRI) im Jahr 2006 legte den Rahmen dieser Massnahmen fest. Diese Initiativen wurden durch mehrere bilaterale Programme ergänzt. Dazu gehört das Entschuldungsprogramm, das die Schweiz 1991 anlässlich ihrer 700-Jahr-Feier ins Leben gerufen hat. Die Anstrengungen orientieren sich am Umfang der Herausforderungen: Angestrebt werden eine erhebliche Reduktion der Verschuldung und ein Abbau der Verpflichtungen auf ein erträgliches Niveau. Damit soll den armen Ländern die Möglichkeit gegeben werden, mehr Mittel für Sozialausgaben und die Bekämpfung der Armut einzusetzen (siehe *Kasten 1*).

Michel Mordasini
Exekutivdirektor
der Schweiz bei
der Weltbankgruppe,
Washington

Holger Tausch
Advisor des Exekutiv-
direktors der Schweiz
bei der Weltbankgruppe,
Washington

Welche Bilanz lässt sich im Jahr 2008 ziehen?

Die Auslandsschulden der 22 armen Länder, die den Entschuldungsprozess abge-

Tabelle 1

Übersicht der HIPC-Länder (31. März 2008)

22 Länder mit abgeschlossenem Programm		
Benin	Madagaskar	São Tomé et Príncipe
Bolivien	Malawi	Senegal
Burkina Faso	Mali	Sierra Leone
Kamerun	Mauretanien	Tansania
Äthiopien	Mozambique	Ruanda
Ghana	Nicaragua	Uganda
Englisch-Guyana	Niger	Sambia
Honduras		
10 Länder in einer Zwischenphase		
Afghanistan	Kongo	Guinea-Bissau
Burundi	Gambia	Haiti
Kongo (Demokratische Republik)	Guinea	Liberia
Tschad		

Quelle: Mordasini, Tausch/Die Volkswirtschaft

- zufriedenstellende Ergebnisse im Rahmen eines makroökonomischen Programms des IWF;
- Erarbeitung einer nationalen Strategie zur Verringerung der Armut;
- genehmigter Plan zum Abbau allfälliger Zahlungsrückstände gegenüber den multilateralen Gläubigern.

Zu den 32 Staaten, die gegenwärtig von den Entschuldungsinitiativen profitieren, könnten neun weitere Länder¹ hinzukommen. Allerdings haben mehrere dieser Staaten mit einer Konfliktsituation oder mit Führungsproblemen zu kämpfen, wodurch ihre Aktionsmöglichkeiten eingeschränkt sind.

Bestehende Risiken und sich verschärfende Probleme

Auch nach Erreichen eines erträglichen Schuldenniveaus sind arme Länder – wie beispielsweise Burkina Faso (siehe *Kasten 2*) – weiterhin gefährdet. Die bestehenden Herausforderungen können nur mit anhaltenden und langfristig ausgerichteten Anstrengungen in Bereichen wie Unterstützung des Wachstums, Diversifizierung der Exporte, Steigerung der Steuereinnahmen und der Privatvermögen abgebaut werden. Gleichzeitig ist die Unterstützung durch die öffentliche Entwicklungshilfe erforderlich. Wenn die Regierungen weiterhin eine vorsichtige Verschuldungspolitik verfolgen wollen, in deren Rahmen das Concessional Financing im Zentrum steht, muss der Ausbau der Kapazitäten im Bereich des Schuldenmanagements zu den Prioritäten gehören.

Es bestehen jedoch nach wie vor zahlreiche Risiken, durch die das Erreichte gefährdet werden könnte. Zum einen müssen die armen Länder erreichen, dass ihnen alle Gläubiger Entschuldungsbedingungen einräumen, die mit den Konditionen der HIPC-Initiative vergleichbar sind. Dies erfordert in vielen Fällen langwierige und schwierige Verhandlungen. Zum anderen bieten neue Gläubiger – wie China und Indien – den armen Ländern für die Finanzierung der Basisinfrastruktur umfangreiche Kreditlinien zu meist vorteilhaften Bedingungen an, bei denen jeweils nicht alle Modalitäten (mit der Finanzierung verbundene Unterstützung? Marktvergabe?) transparent festgelegt sind. Mit dem Umfang dieser Finanzierungen ist ein hohes Risiko einer neuerlichen Verschuldung verbunden. Daher gilt es, mit diesen neuen Gläubigern einen Dialog aufzunehmen, um sie in die von HIPC und MDRI angewandten Grundsätze einzubinden. Dabei geht es insbesondere darum, die Entscheide im Bereich der Kreditaufnahme und -vergabe in Rich-

schlossen haben, wurden von 76 Mrd. US-\$ auf 5 Mrd. US-\$ abgebaut (Zahlen von 2006). Verglichen mit den Exporteinnahmen verringerte sich der Schuldendienst von 17% im Jahr 2000 auf 4,7% im Jahr 2008 zurück. Insgesamt sollte die Gesamtverschuldung der 32 Länder, die an diesen Programmen beteiligt sind, durch die Kombination von MDRI und HIPC um 96 Mrd. US-\$ reduziert werden können.

Durch die Reduktion des Schuldendienstes wurde in diesen Ländern ein grösserer Spielraum für die Verwendung der Steuergelder geschaffen. So konnten die öffentlichen Ausgaben, die für die benachteiligten Bevölkerungsgruppen eingesetzt werden, stark erhöht werden. In den erwähnten 22 Ländern entsprechen die öffentlichen Ausgaben, die für die Verringerung der Armut eingesetzt werden, im Jahr 2008 durchschnittlich 60% der Steuereinnahmen. Im Jahr 2000 lag der entsprechende Wert noch bei lediglich 38% (siehe *Grafik 1*).

Es wurden somit substanzielle Fortschritte erzielt. Der schwierige Prozess, den diese Länder in den letzten Jahren durchlaufen mussten – strikte Massnahmen auf fiskalischer und monetärer Ebene, Strukturformen –, trägt nun endlich Früchte. Die gemeinsamen Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft ermöglichten nicht nur eine Entschuldung und eine Verbesserung der finanziellen Lage, sondern waren auch ein konkreter und direkter Beitrag zur Bekämpfung der Armut und zur Verbesserung der Lebensbedingungen der ärmsten Bevölkerungsschichten.

Doch nicht alle Länder, die grundsätzlich für HIPC und MDRI in Frage kommen, haben die folgenden unabdingbaren Aufnahmebedingungen bereits erfüllt:

Kasten 1

Die Initiativen HIPC und MDRI

HIPC-Initiative

Die 1996 von der Weltbank und vom IWF lancierte HIPC ist darauf ausgerichtet, die Verschuldung der hoch verschuldeten armen Länder abzubauen. Die Kriterien für die Aufnahme in das entsprechende Programm sind ein sehr niedriges Einkommensniveau, ein Verhältnis zwischen Verschuldung und Exporteinnahmen von über 150% und der Nachweis von guten makroökonomischen Leistungen. Der Prozess zum Abbau der Verschuldung beginnt mit dem Entscheid, die erforderlichen Mittel einzusetzen. Der Abschluss erfolgt nach durchschnittlich vier Jahren, wenn alle von der Initiative vorgegebenen Kriterien erfüllt sind.

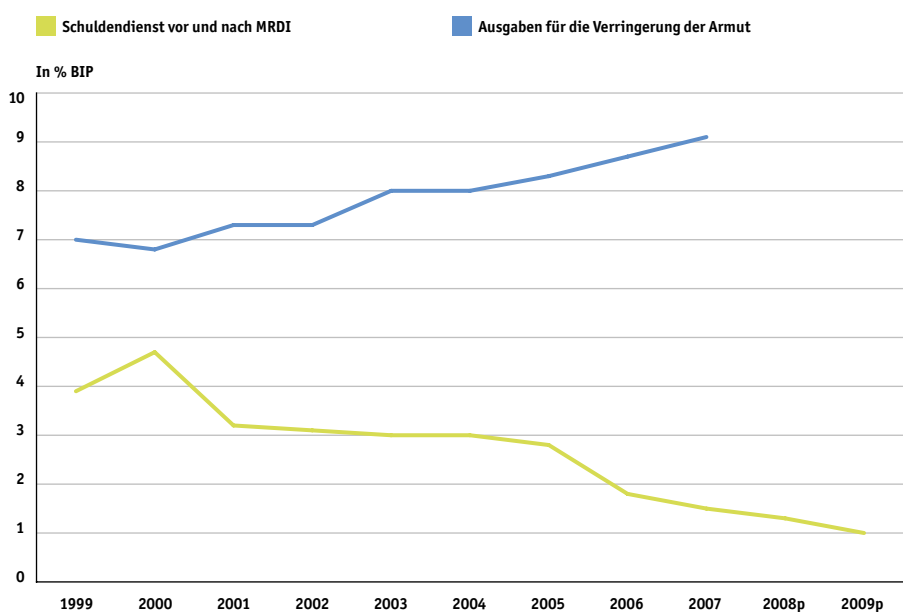
MDRI-Initiative

Die MDRI wurde 2006 von der Weltbank, vom IWF und vom Afrikanischen Entwicklungsfonds lanciert; im Frühjahr 2007 schloss sich auch die Interamerikanische Entwicklungsbank an. Damit die MDG rascher erreicht werden, verpflichten sich diese Institutionen, ihre Schuldforderungen in den ärmsten Ländern vollständig aufzulösen. Diese Massnahme ist eine Ergänzung zu HIPC. Sie wird grundsätzlich automatisch ausgelöst, sobald ein Land diesen ersten Prozess zufriedenstellend abgeschlossen hat. Entsprechend den Statuten des IWF konnten von dieser Initiative auch Tadschikistan und Kambodscha profitieren, zwei sehr arme Länder (Pro-Kopf-Einkommen unter 380 US-\$), die an HIPC nicht teilgenommen haben.

¹ Komoren, Elfenbeinküste, Eritrea, Nepal, Zentralafrikanische Republik, Kirgisische Republik, Somalia, Sudan, Togo.

Grafik 1

Durchschnittlicher Schuldendienst und Ausgaben für die Verringerung der Armut in den 32 HIPC-Ländern



Quelle: Mordasini, Tausch/Die Volkswirtschaft

verschuldeten armen Ländern, die grundsätzlich für die Entschuldungsinitiativen in Frage kommen, erfordert noch grosse Anstrengungen. Nur so können die umfangreichen finanziellen Mittel beschafft werden, die dafür erforderlich sind. Die Schweizer Regierung hat unlängst bestätigt, dass sie sich bis im Jahr 2012 an diesen Anstrengungen beteiligen wird.

Die Bedeutung eines multilateralen Ansatzes

HIPC und MDRI können im Bereich der multilateralen Massnahmen ohne Zweifel als Erfolg gewertet werden, insbesondere bezüglich der Koordination der Anstrengungen, der Mittelbeschaffung sowie der Festlegung von Grundsätzen und Kriterien, mit denen eine gerechte Behandlung aller in Frage kommenden Länder gewährleistet werden kann. Ein Beweis dafür sind der massive Abbau der Auslandsschulden und die bemerkenswerten wirtschaftlichen Leistungen der meisten armen Länder, welche die beiden Initiativen abgeschlossen haben. Wie jedoch bereits betont wurde, bestehen nach wie vor zahlreiche komplexe Herausforderungen. Das Problem im Zusammenhang mit der Verschuldung der armen Länder ist somit bei Weitem noch nicht gelöst.

Die Mobilisierung der politischen Unterstützung, die Beschaffung der finanziellen Mittel für die weitere Entschuldung der armen Länder, die Förderung des Dialogs mit allen Gläubigern und wirksame Massnahmen gegen die Machenschaften der «Aasgeier-Fonds» können nur mit einem multilateralen Ansatz erreicht werden. Der Ausbau der Kapazitäten im Bereich des Schuldenmanagements ist nach wie vor eine Notwendigkeit und muss weiterhin Priorität haben. Die Weltbank spielt in all diesen Bereichen eine wichtige Rolle. Gegenwärtig werden mehrere Initiativen vorbereitet; in den nächsten Wochen sind konkrete Vorschläge zu erwarten. Dabei geht es insbesondere um die Verbesserung der Wirksamkeit von Programmen, die darauf ausgerichtet sind, die Handelsschulden der Länder mit niedrigem Einkommensniveau abzubauen. Was diese Dossiers angeht, ist die Schweiz innerhalb der Weltbank aktiv engagiert. Dies entspricht dem Willen des Parlaments, das sich bereits vor über 15 Jahren dafür ausgesprochen hat, dass sich unser Land bei der Suche nach Lösungen für das grosse Problem der Verschuldung der armen Länder als innovative und aktive Kraft positioniert.

Kasten 2

Das Beispiel Burkina Faso

Dieses Land ist ein gutes Beispiel für die erfreulichen Ergebnisse, die mit den Entschuldungsinitiativen erreicht werden, aber auch für die Schwierigkeiten, mit denen ein Entwicklungsland weiterhin konfrontiert ist, wenn es ein erträgliches Schuldeniveau beibehalten will.

Von 2000 bis 2006 nahm die Auslandsverschuldung von 1,1 Mrd. US-\$ auf 259 Mio. US-\$ ab. Damit konnte das Verhältnis zwischen der Verschuldung und den Exporteinnahmen auf 110% gesenkt werden. Die Wachstumsrate konnte auf über 5% gehalten werden. Die öffentlichen Ausgaben für die Verringerung der Armut stiegen von 100 Mio. US-\$ im Jahr 2000 auf 480 Mio. US-\$ im Jahr 2008 an. Diese Mittel entsprechen gegenwärtig 47,5% der Steuereinnahmen, während der entsprechende Wert im Jahr 2000 noch bei 32,8% lag. In diesem Zeitraum ging die Armutsquote von 54% auf 42% zurück. Der Zugang zu den Gesundheitsdienstleistungen wurde stark verbessert. Daraus resultierte insbesondere ein deutlicher Rückgang der Kindersterblichkeit und der HIV/Aids-Übertragungen.

Trotzdem hat Burkina Faso bei weitem noch nicht alle MDG erreicht. Bezüglich der Alphabetisierung und der Lebenserwartung wurden bislang nur geringfügige Verbesserungen erzielt. Das Land ist nach wie vor externen Schocks ausgesetzt, durch welche die bisherigen Errungenschaften beeinträchtigt werden können: Die starken Schwankungen der Öl- und Baumwollpreise und die Auswirkungen der Krise in der Elfenbeinküste gefährden das Wachstum und beeinträchtigen mittelfristig die Verwaltung der öffentlichen Finanzen sowie das Schuldenmanagement.

tung der Millennium-Entwicklungsziele (MDG) zu lenken, ohne dass die aufgelaufene Verschuldung zu einer unerträglichen Belastung wird.

Für die armen Länder, die kürzlich ihre Auslandsverschuldung auf ein vertretbares Niveau abgebaut haben, bestehen weitere Risiken. Finanzgesellschaften, die auf dem Sekundärmarkt kommerzielle Schuldentitel zu sehr tiefen Preisen erworben haben, strengen anschliessend Verfahren vor Handelsgerichten an, um die vollständige Bezahlung der Nominalschuld, der Schuldzinsen und weiterer Gebühren zu verlangen. Diese «Aasgeier-Fonds» versuchen auf skandalöse Weise, von den Ärmsten zu profitieren. Amerikanische Handelsgerichte haben kürzlich vier Fondsgesellschaften, die für einige Mio. US-\$ Schuldentitel von Nicaragua mit einem Nominalwert von 70 Mio. US-\$ erworben hatten, eine Summe von 275 Mio. US-\$ zugesprochen. Ein englisches Handelsgericht verurteilte Sambia zur Zahlung von 15 Mio. US-\$ an einen «Aasgeier-Fonds», der auf dem Sekundärmarkt für 3 Mio. US-\$ Schuldentitel erworben hatte. Solche Fälle sind untragbar und müssen bekämpft werden. Dies erfordert vermehrte und koordinierte Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft.

Schliesslich ist die Gesamtfinanzierung von HIPC und MDRI noch zu ratifizieren. Dies muss auf der Grundlage einer angemessenen Verteilung zwischen allen Geberländern der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) erfolgen. Eine langfristige Lösung für die Überschuldung von 41 hoch