

# Neue Maßstäbe für Entschuldung

VON PEDRO MORAZÁN UND IRENE KNOKE

**Nach den neuesten Daten der Weltbank lag der Schuldenstand der 135 Entwicklungsländer 2004 bei 2760 Milliarden US-Dollar. Die Schuldensituation der armen Länder bleibt damit ein Strukturproblem globaler Politik. Weder die seit Mitte der 90er Jahre mehrmals ausgebaute HIPC-Initiative für hoch verschuldete arme Länder, noch neuere Initiativen konnten wesentlich dazu beitragen, dieses Strukturproblem zu lösen. Sie bleiben halbherzig auf zu hoch angesetzte Verschuldungsindikatoren beschränkt, anstatt von einer bedarfsorientierten Schuldentragfähigkeitsanalyse auszugehen. Diese müsste neben der je spezifischen Leistungsfähigkeit der einzelnen Regierungen und Verwaltungen vor allem die Haushaltssituation der armen Länder berücksichtigen. Auch die interne Verschuldung und die Gefahr externer Schocks gilt es einzubeziehen.**

Zahlreiche in der HIPC-Initiative entschuldete Länder sind ein Beleg dafür, dass das Ziel der HIPC Entschuldungsinitiative eine umfassende Reduktion des Schuldenstandes ausgewählter Länder war, aber nicht die langfristige Herstellung einer tragfähigen Schuldensituation. Berechnungen über den Erlassbedarf basierten oft auf zu optimistischen Prognosen, die Entwicklungen in den Ländern und auf dem Weltmarkt nahmen oft einen anderen Lauf.<sup>1</sup> So konnte der Schuldenstand Ugandas zum Zeitpunkt der Entschuldung zwar auf die vorgesehenen 150 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) gesenkt werden. Ein Rückgang der Exporteinnahmen und eine nicht vorhergesehene höhere Kreditaufnahme führten jedoch schon 2001 wieder zu einer Schuldenbelastung von 171 Prozent des BIP, die um 43 Prozent höher war als die von der Weltbank prognostizierten 128 Prozent. Dasselbe Schicksal erlebten Burkina Faso und Mauretanien im selben Jahr. Danach folgten weitere HIPC Länder. Die wichtigste Schlussfolgerung daraus ist, dass eine umfassende Entschuldung zwar zu einer tragfähigen Schuldensituation zu einem bestimmten Zeitpunkt führen kann, eine langfristige Schuldentragfähigkeit ist allerdings von einer guten Exportentwicklung und günstigeren Finanzierungsmöglichkeiten abhängig.

## Gängige Kennzahlen zur Schuldentragfähigkeit

Um die Unwägbarkeiten schwieriger Prognosen und die Herausforderungen neuen Finanzierungsdrucks in den Griff zu bekommen, haben IWF und Weltbank ein neues Regelwerk geschaffen, das verhindern soll,

dass Länder mit niedrigem Einkommen in eine Überschuldungssituation geraten. Dieses *Debt Sustainability Framework* (DSF, zu deutsch etwa: Rahmenwerk für Schuldentragfähigkeit) wurde aber nicht konzipiert, um weitere Entschuldungsmaßnahmen durchzuführen. Vielmehr soll der neue Mechanismus zur langfristigen Schuldentragfähigkeit beitragen von Ländern, die bereits entschuldet wurden und anderen Ländern mit niedrigen Einkommen, indem lediglich der Zugang zu neuen Mitteln der Internationalen Entwicklungsvereinigung (IDA) der Weltbank rationiert wird.

Fünf verschiedene Kennzahlen sind derzeit im Gespräch, um die Schuldenlast und -tragfähigkeit zu ermitteln. Drei Indikatoren beziehen sich auf den Barwert der Auslandsverschuldung, die anderen beiden auf den Schuldendienst (Tilgung und Zinsen):

### a Barwert der Schulden zu Exporten:

Die Exporteinnahmen als Devisenquelle gelten als wichtiges Indiz für die Zahlungsfähigkeit des Landes.

**b Barwert der Schulden zum Bruttoinlandsprodukt (BIP):** Dieser Indikator misst die Belastung der Schulden auf Investitionen und Wachstum.

**c Stand der Verschuldung zu den Haushaltseinnahmen:** Dieser Indikator misst die Belastung der Schulden auf den Haushalt.

**d Schuldendienst zu Exporten:** Dieser Indikator zeigt, wie viel der Exporteinnahmen in einem Jahr für den Schuldendienst ausgegeben werden müssen.

**e Schuldendienst zu Haushaltseinnahmen:** Dieser Indikator zeigt an, wie viel Geld aus dem im Haushalt zur Verfügung stehenden Mitteln aufgebracht werden muss, um den Schuldendienst zu bezahlen.

Die Nutzung der Exporte als Hauptkriterium birgt jedoch ein großes Problem. Auf Drängen des Internationalen Währungsfonds haben viele Länder nicht nur ihre Grenzen für Güter und Dienstleistungen geöffnet, sondern auch für die Ein- und Ausfuhr von Kapital. Exporteinnahmen konnten zwar gesteigert werden, gehen aber häufig an den privaten Sektor und nicht an den Staat. Gewinne werden dabei nicht selten ins Ausland transferiert. Somit repräsentieren die Exporteinnahmen nicht unbedingt die Zahlungsfähigkeit der Regierung.

## Das Debt Sustainability Framework

Für die Berechnung der Schuldentragfähigkeit im *Debt Sustainability Framework* ist vorgesehen, die Indikatoren zu verwenden, die sich an den Exporten und am Inlandsprodukt orientieren. Die beiden Indikatoren, die sich auf die Haushaltseinnahmen (c und e) beziehen, sollen nicht mit eingehen.

Doch birgt das *Debt Sustainability Framework* auch ein wichtiges Novum: Dessen Autoren haben die Erfahrungen der Vergangenheit anhand von zwei Studien ausgewertet und sind zu dem Schluss gekommen, dass die Gefahr einer Schuldenkrise von den politischen und institutionellen Bedingungen in den jeweiligen Ländern abhängt.<sup>2</sup> Im DSF wird diese Erkenntnis berücksichtigt, indem unterschiedliche Grenzwerte für die einzelnen Länder angesetzt werden, entsprechend ihrer Leistungen in Bezug auf gute Regierungsführung und institutionelle Leistungsfähigkeit.

Diese Beurteilung erfolgt anhand der Kriterien des „*Country Policy and Institutional Assessment*“ (CPIA, zu deutsch etwa: Länderanalysen hinsichtlich politischen und institutionellen Potentials) der Weltbank.

1 Siehe Lanzet, P., 2005: Entschuldung ist wichtig, Schuldentragfähigkeit ausschlaggebend, in Social Watch Report, Deutschland 2005.

2 Kraay, Aart, und Vikram Nehru, 2004: *When is Debt Sustainable?*, World Bank Policy Research Working Paper Nr. 3200 sowie Gottschalk, Jan, und Boileau Loko, 2003, *Debt Thresholds in Low-Income Countries*.

Hierbei handelt es sich um ein von der Weltbank jährlich erstelltes Rating für Länder, die von der Weltbank unterstützt werden, mit insgesamt 20 Kriterien in vier Bereichen: i) makroökonomische Politik, ii) Strukturpolitik, iii) Sozialpolitik und iv) öffentliche Verwaltung und Institutionen. Das CPIA ist eigentlich ein Instrument für die Auszahlung und Verteilung von IDA-Zuschüssen, der Finanzierungshilfen der Weltbank für Länder mit niedrigem Einkommen. Die Ergebnisse der CPIA sind nicht öffentlich, ebenso wenig wie die Kriterien, nach denen bestimmte Politiken als gut oder schlecht bewertet werden. Die CPIA wird deswegen nicht nur in der NRO Gemeinschaft,<sup>3</sup> sondern auch bei internationalen Institutionen stark kritisiert.

Mit Hilfe des CPIA werden die Länder in drei Kategorien eingeteilt, je nach politischen und institutionellen Leistungen: stark, mittel und schwach. Man geht davon aus, dass die Länder mit starken Institutionen (*strong performers*) mit einer höheren Schuldenbelastung umgehen können und deswegen wird bei diesen die Grenze der Schuldenfähigkeit höher angesetzt als bei den Ländern mit schwachen Institutionen (*weak performers*). Die „*strong performers*“ bekommen zwar mehr Ressourcen, müssen diese jedoch als rückzahlbare Kredite zu günstigen Bedingungen aufnehmen. Die „*weak performers*“ erhalten dem gegenüber zwar weniger Finanzhilfen, da sie sich aber auch weniger hoch verschulden dürfen, erhalten sie diese als Zuschuss.

Das DSF ist vorrangig ein Instrument, um knappe Mittel der IDA neu zu verteilen, da die Anzahl der für diese Gelder berechtigten Länder in der jüngsten Zeit gestiegen ist. Da die internationalen Geber wenig Bereitschaft gezeigt haben, den IDA-Topf mit neuen bilateralen Beiträgen zu erweitern, musste ein Verteilungsschlüssel gefunden werden, um die Ressourcen nicht „gleichmäßig“, sondern nach irgend einem Schlüssel „gerecht“ zu verteilen.

Dieses Verfahren, das ähnlich schon bei der HIPC Initiative angewendet wurde, ist

Indikatoren für Schuldenfähigkeit im Rahmen des DSF			
Schuldenindikator	Stark	Mittel	Schwach
Barwert der Schulden/Bruttoinlandsprodukt	50%	40%	30%
Barwert der Schulden/Exporte	200%	150%	100%
Schuldendienst / Exporte	25%	20%	15%

problematisch: Für die Berechnungen zur Entschuldung und zur Schuldenfähigkeit wird sozusagen die Zahlungsbereitschaft der Geberländer als Referenzgröße gewählt und nicht der tatsächliche Bedarf in den Entwicklungsländern. Wenn hundert Millionen US-Dollar unter fünf Länder verteilt werden sollen, spielt es keine Rolle, ob ein Land mit starken Institutionen einen Finanzierungsbedarf von 80 Millionen US-Dollar für die Erreichung der MDG hat und diese auch als zinsgünstige Kredite zurückzahlen kann. Denn die anderen vier Länder haben ebenfalls ein Recht auf die knappen Mittel. Wer weniger bekommt, hat zwar weniger Schulden, kann aber in der Regel nicht einmal die Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) finanzieren. Dieser Zielkonflikt im DSF wird solange fortbestehen, solange die IDA-Mittel nicht entsprechend dem Finanzierungsbedarf zur Erreichung der MDGs erhöht werden.

### Die MDGs als Mindestmaß für Schuldenfähigkeit

Es ist offensichtlich, dass die Schulden-situation der Entwicklungsländer ein Hindernis bei der Erreichung der MDGs ist. Bei keinem der 19 HIPC Länder, die den *completion point* erreicht haben, sieht es so aus, dass die Mehrzahl der MDG-Zielsetzungen erreicht werden. Im Gegenteil: Im subsaharischen Afrika, wo die meisten der HIPC liegen, ist die Zahl der Armen sogar gestiegen. Weder die HIPC-Initiative noch das DSF bieten aufgrund ihres rein indikatorenbezogenen Ansatzes die Möglichkeit,

eine Verbindung zwischen MDG und Schuldenfähigkeit herzustellen.

Alternative Vorschläge von internationalen NRO für die Einschätzungen von Schuldenfähigkeit koppeln hingegen die Berechnungen an die Herausforderungen menschlicher Entwicklung. Welche Ressourcen braucht ein Land, um die grundlegende Versorgung der Bevölkerung und die Bereitstellung von sozialen Grunddiensten sicherzustellen? Die von den Vereinten Nationen verabschiedeten Millennium-Entwicklungsziele bilden dabei eine wichtige Bezugsgröße, da sie ein international vereinbartes Rahmenwerk sind. Für die Schuldenfähigkeit ist daher die Erreichung aller MDGs ein wichtiges Minimalziel.

Zur Berechnung der Schuldenfähigkeit gibt es mehrere Ansätze, die aber mehr oder weniger der gleichen Logik folgen: Zunächst muss berechnet werden, wie viel Geld ein Land braucht, um die Erreichung der MDGs sicher zu stellen. Dann wird ermittelt, wie viel Geld ein Land maximal aus eigenen Anstrengungen (Steuern, Exporteinnahmen etc.) aufbringen kann. Hier von müssen die laufenden festen Ausgaben, zum Beispiel für Löhne und Gehälter oder Infrastruktur abgezogen werden. Bleiben dann finanzielle Spielräume übrig, muss entschieden werden, wie viel von diesen freien Mitteln für Schulden aufgebracht werden kann und soll. In den ärmsten Ländern bleibt nach Abzug der festen Ausga-

<sup>3</sup> Alexander, Nancy, 2005: *Judge and Jury: the World Bank's scorecard for borrowing governments*, Citizen's Network on Essential Services.

### Externe Schocks.....

Externe Schocks sind unvorhersehbare Ereignisse, die außerhalb der Kontrolle von Regierungen liegen und signifikante negative Wirkungen auf die Wirtschaft eines Landes haben können. Hierzu gehören Naturkatastrophen (Dürren, Hurrikans etc.), Änderungen in den relativen Preisen (Rückgang der Weltmarktpreise für wichtige Exportgüter oder der Anstieg des Ölpreises), politische Instabilität auch in Nachbarstaaten (Migrationsgefahr), aber auch plötzliche Änderungen in den Kapitalzuflüssen (Ausbleiben der Geberunterstützung). In Zeiten externer Schocks sind die Regierungen plötzlich mit erheblichen finanziellen Engpässen und Zahlungsproblemen konfrontiert. Sie sind gezwungen, ihre Einnahmen über zusätzliche Verschuldung im In- und Ausland aufzustocken, um die nötigen Ausgaben tätigen zu können. Alternativ können die Steuern oder Tarife für öffentliche Dienstleistungen erhöht werden, was dann zu Lasten der Bevölkerung geht. Wie sich die Regierung entscheidet, die Konsequenzen sind meist nachteilig, zum Beispiel eine höhere Schuldenlast, verstärkte Inflationsgefahr oder der Anstieg der Armut.

Von externen Schocks sind insbesondere Länder mit niedrigem Einkommen betroffen. Nach empirischen Recherchen von Weltbank und IWF erleben diese Länder im Schnitt alle drei Jahre einen Preisschock mit verhältnismäßig stärkeren Auswirkungen als bei Ländern mit mittlerem Einkommen.\* Im selben Maß sind diese Länder von Währungsinstabilitäten auf den internationalen Märkten und von Verschlechterungen in den Austauschverhältnissen (*terms of trade*) betroffen. Externe Schocks sind eine bestimmende Ursache für die Wachstumskrise und dem Wohlstandverlust in den armen Ländern.

Das *Debt Sustainability Framework* erkennt zwar die externen Schocks als einen Bestimmungsfaktor für die Gefahr einer Schuldenkrise an, es sind jedoch keine klaren und weit reichenden Maßnahmen vorgesehen, um Länder zu unterstützen, die davon betroffen sind. Für die Überwindung von externen Schocks in verschuldeten Ländern spielt die schnelle internationale Finanzierung eine wichtige Rolle. Nur wenn Ressourcen schnell und als Zuschuss und nicht als Kredit zur Verfügung gestellt werden, können die negativen Auswirkungen von externen Schocks beseitigt werden, ohne produktive Investitionen und Wirtschaftswachstum in Gefahr zu bringen.

Der IWF bemüht sich seit 2005 ein Finanzierungsfenster gegen externe Schocks („*Exogenous Shock Facility*“, ESF) einzurichten, das jedoch keine zufrieden stellende Antwort auf die Probleme gibt: Die zur Verfügung stehenden Beiträge sind unzureichend und die Definition und die Unterstützungsmaßnahmen für vorhersehbare externe Schocks zu vage formuliert. Die Frage der Bedingungen, an die zinsgünstigen Kredite (0,5 Prozent Zinsen) gekoppelt werden, bleibt diffus. Die Auswirkungen von externen Schocks könnten aber auch ex ante vermieden oder gedämpft werden. Damit solche Maßnahmen wirksam würden, müssten allerdings weit reichende Veränderungen in der Weltwirtschaft durchgeführt werden.

\* IWF/IDA, 2004: Operational Framework for Debt Sustainability Assessments in Low-Income Countries – Further Considerations, Washington.

### ..... und interne Verschuldung

Betrachtet man die Diskussion um Schuldenerlasse für hochverschuldete Staaten, so betreffen mögliche Schuldenreduzierungen dabei ausschließlich multi- oder bilaterale Auslandsschulden. Verbindlichkeiten, die ein Staat oder einheimische Körperschaften im Inland haben, werden nicht beachtet. Das DSF erwähnt das Problem der zunehmenden internen Verschuldung, bietet aber keine Lösungsmöglichkeiten.

Die meisten HIPC – Länder sind inzwischen durch zunehmende interne Verschuldung belastet. Betrachtet man afrikanische HIPC-Staaten im Zeitraum zwischen 2000 und 2002 so zeigt sich, dass in zehn von 23 Staaten die interne Verschuldung gemessen an der Gesamtverschuldung zwischen 17 und 47 Prozent ausmachen. Die tatsächliche fiskalische Belastung betrifft insbesondere den laufenden Schuldendienst. In zwölf der 23 Staaten macht dieser bereits aufgrund höherer Zinsen und anderer Laufzeiten mehr als ein Drittel des gesamten Schuldendienstes aus – in Staaten wie Kenia und Gambia sogar fast drei Viertel aller Zins- und Tilgungsausgaben.\* Wenn aufgrund der veränderten Grenzwerte im neuen Rahmenwerk oder aufgrund der Streichung von Zuschüssen für einige Länder die Finanzierungsquellen versiegen oder unattraktiver werden, steht zu befürchten, dass sich die interne Verschuldung weiter erhöhen wird.

\* UNCTAD, 2004: *Debt Sustainability: Oasis or Mirage*, in *Economic Development in Africa*, New York.

ben im Haushalt noch nicht einmal genug übrig, um die Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele sicher zu stellen. Diesen Ländern müssen nicht nur alle Schulden gestrichen werden, sie bräuchten zusätzlich auch noch weiteres Geld in Form von Zuschüssen, um in die Armutsbekämpfung zu investieren.

Zentral ist bei all diesen Ansätzen die Frage nach den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln, sprich den öffentlichen Haushaltseinnahmen. Gerade in Ländern mit niedrigem Einkommen, in denen der informelle Sektor stark ausgeprägt ist, sind die Möglichkeiten des Staates, über Steuern und Abgaben Einnahmen zu erzielen, begrenzt. Auch die Exporteinnahmen, die seitens der Gläubiger maßgeblich über die Schuldentragfähigkeit entscheiden, fließen nur zum Teil in die Taschen der Regierung. Wenn wir also die Zahlungsfähigkeit unter Berücksichtigung der sozialen Verantwortung berechnen wollen, die jeder Staat gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern hat,

müssen die Haushaltseinnahmen ins Zentrum der Analyse rücken. Umso sträflicher ist es, dass das *Debt Sustainability Framework* ausgerechnet die beiden Indikatoren, die sich auf die Haushaltseinnahmen beziehen, bei der eigentlichen Berechnung nicht berücksichtigt.

Würde die Schuldentragfähigkeit auf diese Art und Weise berechnet und die interne Verschuldung sowie die Gefahren externer Schocks berücksichtigt, käme man zu demselben Ergebnis, das auch in anderen Zusammenhängen immer wieder deutlich geworden ist: Die internationale Gemeinschaft muss den finanziellen Bedarf zur Erreichung wenigstens der MDGs vorrangig über Zuschüsse und vermehrt über konzessionäre Kredite decken, damit es nicht zu einer neuen Überschuldungssituation der Entwicklungsländer kommt. Nur mit einem substantiellen Zuwachs der internationalen Kooperation, wird es für die Länder mit einer guten Regierungsführung möglich sein, die MDGs bis 2015 zu erreichen. Be-

zogen auf die bestehende Auslandsverschuldung bedeutet das, dass insbesondere für die ärmsten Länder ein vollständiger Erlass und weitere Zuschüsse unerlässlich sind. Eine Erlassinitiative oder der Versuch, die zukünftige Schuldenlast der Entwicklungsländer zu begrenzen, wie es das DSF will, müssen scheitern: Denn sie orientieren sich an den begrenzten finanziellen Mitteln und nicht am tatsächlichen finanziellen Bedarf, um etwa die MDGs zu erreichen – geschweige denn um nachhaltige Entwicklung in einem umfassenderen Sinne zu finanzieren.

**Dr. Pedro Morazán** ist Mitarbeiter im Institut SÜDWIND, Arbeitsbereiche: Verschuldung, MDGs und PRSP.

**Irene Knoke** ist Mitarbeiterin im Institut SÜDWIND, Arbeitsbereiche Verschuldung, PRSP und Koordination des Entschuldungsnetzwerkes Ecuador.