

WIRTSCHAFT UND FINANZEN

# 20 JAHRE NACH DER SCHULDEN- ERLASS-INITIATIVE DES KÖLNER G8-GIPFELS

Was wurde aus den HIPC-Ländern?

**Jürgen Kaiser**  
April 2019



Die von 1996 bis 2005 konzipierte und weitgehend umgesetzte HIPC/MDRI-Initiative hat die Verschuldung der einbezogenen Länder deutlich reduziert und in einigen Fällen zu einem Neustart nach einem »Verlorenen Entwicklungsjahrzehnt« beigetragen.



Durch die Entschuldung haben die meisten Länder wieder oder erstmals Zugang zum Kapitalmarkt bekommen. Die seither erfolgte neue Kreditaufnahme hat eine Reihe von Ländern bereits wieder in eine Schuldenkrise geführt.



Eine einmalige Entschuldung kann eine erneute Überschuldung nicht verlässlich ausschließen. Deswegen ist ein institutionalisierter Entschuldungsmechanismus zur Bewältigung der kommenden Schuldenkrisen unverzichtbar.

WIRTSCHAFT UND FINANZEN

# 20 JAHRE NACH DER SCHULDEN- ERLASS-INITIATIVE DES KÖLNER G8-GIPFELS

Was wurde aus den HIPC-Ländern?

# Inhalt

<b>1.</b>	<b>WIE FUNKTIONIERTE DIE ENTSCULDUNGS-INITIATIVE FÜR HOCHVERSCHULDETE ARME LÄNDER?</b>	<b>2</b>
1.1	Schuldensituation 1994 .....	2
1.2	Wirklichkeitsverweigerung und eine Konferenz im Jahr 1994 .....	2
1.3	Prinzipie der HIPC-Initiative .....	3
1.4	Welche Länder wurden und werden tatsächlich entlastet? .....	4
1.5	Nachbesserungen von 1996 bis 2005 .....	5
1.6	Nach 2005: Nahezu vollständige Streichung der multilateralen Schulden unter der Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) .....	6
<b>2.</b>	<b>WIE WIRKSAM WAR DIE ENTSCULDUNG?</b>	<b>7</b>
2.1	Umfassendster Erlass für eine größere Zahl von Ländern .....	7
2.2	Länderspezifika und -Typen .....	8
2.3	In welchen Bereichen versagte die HIPC-Initiative? .....	8
2.4	Weitere HIPCs? .....	11
2.5	Wie hat sich die Entschuldung auf die Umsetzung von Entwicklungszielen ausgewirkt? .....	12
<b>3.</b>	<b>ENTSCULDUNG UND NEUVERSCHULDUNG: AUF DEM WEG IN DIE NÄCHSTE KRISE?</b>	<b>13</b>
3.1	IWF-Risikoeinschätzung in Post-Completion-Point-HIPCs .....	13
3.2	Hoher Anstieg bei den einen, anhaltend niedriges Niveau bei anderen Ländern .....	14
3.3	Neue Gläubiger .....	15
<b>4.</b>	<b>LEKTIONEN FÜR DIE NÄCHSTE SCHULDENKRISE</b>	<b>16</b>
	Anhang .....	18

## 1

# WIE FUNKTIONIERTE DIE ENTSCHULDUNGSINITIATIVE FÜR HOCHVERSCHULDETE ARME LÄNDER?

## 1.1 SCHULDENSITUATION 1994

Ende 1994 lagen die Auslandsschulden der Länder, die wir im Folgenden als die »*Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)s*« genauer ansehen wollen und die bis Ende 2018 den gesamten Entschuldungsprozess<sup>1</sup> durchlaufen haben (»Post Completion Point«), im Schnitt bei rund 660 Prozent ihrer jährlichen Exporteinnahmen. Entstanden ist dieser Schuldenberg durch den Kreditboom der siebziger Jahre und die darauf folgende Hochzinspolitik von Präsident Reagan Anfang der 80er Jahre. Dadurch gerieten zunächst die größeren lateinamerikanischen Länder in die Zahlungsunfähigkeit, später dann auch immer mehr kleinere und ärmere Länder in Lateinamerika, Asien und Afrika.

Wegen deren geringen wirtschaftlichen Gewichts gelang es der internationalen Gemeinschaft zunächst, die späteren HIPC:s durch multilaterale Neukredite von Seiten des IWF, der Weltbank und regionaler Entwicklungsbanken zahlungsfähig zu halten. Diese Rettung war aus Sicht der privaten Gläubiger der ärmsten Länder positiv, jedoch hatte sie zur Folge, dass die Schulden der meisten ärmeren Länder bis Mitte der neunziger Jahre beständig auf einen völlig untragbaren Stand anwuchsen. Obwohl ihnen anhaltend multilaterale Finanzierungen zur Verfügung gestellt wurden, waren viele der betroffenen Länder immer weniger in der Lage, ihren laufenden Schuldendienst aufzubringen: Von den rund 185 Mrd. US-Dollar Auslandsschulden, die sich in Subsahara-Afrika 1995 aufgetürmt hatten, bestand ein Drittel, nämlich rund 62 Mrd. US-Dollar, aus nicht gezahlten Zinsen und rückständigen Tilgungen.

Zum Problem wurde aber nicht nur die Höhe dieser Schulden, sondern auch ihre Verteilung auf die verschiedenen Gläubigergruppen. Durch die Rettungskredite von IWF, Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken war das Gläubigerprofil der betroffenen Länder immer »multilateraler« geworden. Und auch die multilateralen Institutionen

bemerkten, dass ihre Kreditnehmer wachsende Schwierigkeiten hatten, die zuvor gewährten Rettungskredite zu bedienen.

## 1.2 WIRKLICHKEITSVERWEIGERUNG UND EINE KONFERENZ IM JAHR 1994

Eigentlich fallen Zahlungsbilanzhilfen, die darauf abzielen, den Schuldendienst an die ursprünglich oft privaten Gläubiger der ärmsten Länder aufrecht zu erhalten, nicht in das Mandat der Weltbank und der regionalen Entwicklungsbanken, sondern des IWF. In der Bewältigung der Krise erwies sich neben dieser Zweckentfremdung von Institutionen, die eigentlich der zukunftsorientierten Entwicklungsfinanzierung dienen sollen, ein Dogma als größtes Problem: Es ist mehr oder weniger akzeptierter Konsens, dass zwar die Forderungen privater Banken im so genannten Londoner Club<sup>2</sup> und die der bilateralen öffentlichen Gläubiger (etwa der KfW oder der Exportversicherungsagenturen der reichen Länder) im Pariser Club<sup>3</sup> umgeschuldet werden können. Die multilateralen Forderungen hingegen seien stets und immer zu bedienen. Gegenüber einer heimischen Öffentlichkeit wird dies damit begründet, dass die multilateralen Geldgeber wesentlich mit öffentlichen Mitteln arbeiten oder sogar – wie im Fall des IWF – mit den Reserven der Zentralbanken der reichen Länder. Daher dürften sie auf keinen Fall einem Risiko ausgesetzt werden. Gegenüber Schuldnerregierungen oder deren Öff-

<sup>1</sup> Sofern nicht anderes angegeben, stammen alle Daten zu Auslandsschulden aus den jährlichen Ausgaben von World Bank: *International Debt Statistics*.

<sup>2</sup> Als »Londoner Club« bezeichnet man Komitees privater Banken, die sich bei Zahlungsproblemen eines Staates meist unter Führung der jeweils am stärksten in dem betreffenden Land engagierten Bank zusammenfinden, um gemeinsam eine Umschuldung auszuhandeln. Solche Treffen müssen nicht (mehr) notwendigerweise in London stattfinden.

<sup>3</sup> Der »Pariser Club« ist ein informelles Kartell von Gläubigerregierungen, zu dem fast alle OECD-Mitglieder und einige kreditgebenden Schwellenländer gehören, das sich i. d. R. monatlich im französischen Finanzministerium trifft. Auf der Grundlage vorab formulierter Regeln werden verschuldeten Ländern dort Umschuldungen auf der Grundlage von IWF-Schuldentragfähigkeitsanalysen angeboten, wenn die Club-Mitglieder der Meinung sind, dass das Land ohne eine Schuldenregelung nicht wieder zahlungsfähig wird. Siehe [www.clubdeparis.org](http://www.clubdeparis.org).

fentlichkeit wird betont, dass die multilateralen Institutionen die letzte Verteidigungslinie für die ärmsten Länder vor einer ansonsten drohenden Staatspleite seien und deshalb unter allen Umständen geschützt werden müssten.

Problematisch an dieser Konstellation war auch, dass man nicht beides gleichzeitig haben konnte: eine anhaltende Verwendung der multilateralen öffentlichen Töpfe zur Rettung der Privatgläubiger und den von den kreditgebenden Institutionen und den sie tragenden Regierungen der reichen Länder postulierten *Exempt Creditor Status* außerhalb jeglichen Umschuldungsregimes. Wichtige öffentliche Gläubiger, darunter die damalige Bundesregierung, versuchten es trotzdem. Eine bemerkenswerte Wirklichkeitsverweigerung war die Folge: Selbst bei Schuldenständen, die dem Sechsfachen dessen entsprachen, was später von Weltbank und IWF als Tragfähigkeitsgrenze propagiert wurde, musste noch von prinzipieller Zahlungsfähigkeit ausgegangen werden. Anders wäre der sakrosankte Charakter der multilateralen Forderungen nicht aufrechterhalten gewesen. Öffentlich begründet wurde das wahlweise mit

- der Beteuerung, dass Staaten gar nicht pleitegehen könnten, weil sie immer in der Lage sein würden, ausreichende Mittel für den Schuldendienst zu mobilisieren,
- der Hoffnung, die Schuldnerländer könnten sich plötzlich neue Einnahmequellen erschließen, etwa durch überraschende Ölfunde,
- den legitimen Interessen der Gläubiger; so wurde etwa im Falle des besonders hoch verschuldeten Nicaragua, das aus Leistungen der ehemaligen DDR dem wiedervereinigten Deutschland mehr als eine halbe Milliarde US-Dollar schuldet, argumentiert, man habe schließlich auch die Schulden der DDR übernommen.

Wie wenig realitätsnah diese Annahmen waren, wurde erstmals Mitte 1994 zum Gegenstand interner Beratungen unter den Gläubigern. Damals organisierten die Regierungen Schwedens und der Schweiz in Genf eine geschlossene Konsultation wichtiger Gläubigerländer sowie des IWF und der Weltbank<sup>4</sup>, bei der die Beteiligten erstmals offen ansprachen, was jeder wusste, aber bislang niemand zu sagen wagte: Auch die multilateralen Gläubiger würden angesichts der Schuldenstände und der häufig katastrophalen Situation der Schuldnerländer ihr Geld nicht vollumfänglich zurückbekommen. Klugerweise wurde dort zunächst informell vereinbart, es nicht zu einer Welle ungeordneter Staatspleiten kommen zu lassen, sondern den Prozess der Forderungs-Abschreibung selbst zu organisieren – und damit auch zu kontrollieren. Vorausdenkende Weltbank-Mitarbeiterinnen, die zuvor bereits an einer multilateralen Entschuldungsinitiative gearbeitet hatten, erhielten dadurch das Mandat, die Pläne in die öffentliche Diskussion zu bringen.

<sup>4</sup> »International Seminar on External Finance for Low Income Developing Countries: Towards Resolving the Debt Problem of Severely Indebted Low Income countries« Genf, May 1994.

### 1.3 PRINZIPIEN DER HIPC-INITIATIVE

Die so entstandene *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC)-Initiative baute auf folgende Prinzipien:

- Schuldenerleichterungen bei den multilateralen Gläubigern sollte es wohl geben, aber nur für einen begrenzten, von den Gläubigern ausgewählten Kreis von Ländern.
- Zugangskriterien zur Initiative sind Armut (Kategorisierung als Niedrigeinkommensland durch die Weltbank) und hoher Schuldenstand (definiert als Barwert des Schuldenstandes von mindestens 250 Prozent der jährlichen Exporteinnahmen oder 25 Prozent laufender Schuldendienst im Verhältnis zu den Exporteinnahmen).
- Schuldenerleichterungen werden nur auf der Grundlage eines laufenden und vom Schuldner eingehaltenen Wirtschaftsreformprogramms mit dem IWF gewährt, der klassischen Strukturanpassung.
- Die Entschuldung setzt eine entsprechende Bewertung von IWF und Weltbank voraus. Grundsätzlich aufgenommene Länder müssen ihr Reformprogramm drei Jahre lang umsetzen, erreichen dann den *Decision Point*, an dem der Umfang des Schuldenerlasses festgelegt wird. Nach weiteren drei Jahren der Umsetzung des IWF-Programms wird der *Completion Point* erreicht, an dem der Schuldenerlass unwiderruflich ausgesprochen wird.
- Der multilaterale Schuldenerlass ergänzt die Schuldenerlasse, die der Pariser Club der öffentlichen bilateralen Gläubiger schon vor HIPC ermöglichte, und der seinerseits alle anderen Gläubiger über »Gleichbehandlungsklauseln« an der Umschuldung zu beteiligen versuchte.
- Erstmals wurden durch die HIPC-Initiative Tragfähigkeitsobergrenzen festgelegt, über die hinaus im Rahmen des Programms alle Schulden unabhängig von ihrem Umfang zu erlassen waren. Dieser Ansatz war ein bedeutender Fortschritt gegenüber der bis dahin gepflegten Praxis des Pariser Clubs, eigene Erlassobergrenzen zu definieren. Wissenschaftlicher Hintergrund war die Ende der achtziger Jahre unter anderem von Paul Krugman<sup>5</sup> entwickelte Theorie des Schuldenüberhangs. Anders als das bisherige lineare Verständnis der Wirkung von Überschuldung geht sie von der Existenz eines *Tipping Points* aus, nach dessen Überschreiten sich Überschuldung selbst perpetuiert. Eine Rückkehr auf ein tragfähiges Schuldenniveau ist ohne Schuldenerlass dann nicht mehr möglich. Unter den alten Regularien des Pariser Clubs hingegen hatten die Gläubiger erwartet, dass die Schuldner mit einer vorgegeben maximalen Entschuldung von z. B. 50 Prozent des lau-

<sup>5</sup> Krugman, P. (1988): *Financing vs. forgiving a debt overhang*. *Journal of Development Economics*, 29 (3), pp.253–268. Eine aktuelle Diskussion der Debt Overhang Theorie im Kontext der HIPC-Initiative findet sich in Ferry, M. and M. Raffinot (2018): *Curse or blessing? Has the impact of debt relief lived up to expectations?* Dauphine Université Paris DT/2018-12.

fenden Schuldendienstes wieder ein tragfähiges Niveau erreichen würden – egal ob sie mit 100 Prozent oder mit 1 000 Prozent ihrer Exporteinnahmen überschuldet waren.

- Wie schon im Pariser Club gab es zunächst eine scharfe formalisierte Trennung zwischen Schulden, die in den Erlass einbezogen wurden und solchen, die nicht einbezogen wurden, weil sie jüngeren Datums waren. Im Laufe der Reformen des HIPC-Prozesses wurden diese Grenzwerte immer weiter in die Gegenwart verschoben, so dass am Ende bis auf die Neu-Finanzierungen, die schon im Zusammenhang mit der HIPC-Entschuldung selbst standen, fast alle Schulden einbezogen werden konnten.
- Die multilateralen Institutionen sollten für ihre Verluste entschädigt werden. Dazu wurden Treuhandfonds geschaffen. Bestückt wurden sie hauptsächlich aus Mitteln der Entwicklungshilfehaushalte der reichen IWF- und Weltbank-Mitglieder. Allerdings wurden auch Goldverkäufe des IWF und Gewinne der IBRD zur Gegenfinanzierung der Forderungsabschreibungen an HIPCs genutzt.

## 1.4 WELCHE LÄNDER WURDEN UND WERDEN TATSÄCHLICH ENTLASTET?

Bis heute haben 36 Länder das HIPC-Verfahren durchlaufen. Drei weitere können noch in seinen Genuss kommen. Bei einem weiteren Land ist der Status unklar. Auf der ursprünglichen Liste der zu überprüfenden HIPC Staaten von 1996 standen 41 Länder in Asien, Afrika und Lateinamerika (siehe Tabelle 1).

Schon bei der Zulassung zu der nur für Niedrigeinkommensländer gedachten Initiative agierten die Gläubiger alles andere als kohärent: Bolivien und Honduras überschritten zum Zeitpunkt der Reform 1999 (siehe nächster

Abschnitt) bereits knapp die Einkommenshöchstgrenze, sollten aber im Interesse einiger Gläubiger unbedingt einbezogen werden – zumal Honduras im Jahr 1998 Opfer des verheerenden Hurrikans *Mitch* wurde. Nigeria, welches auf der ursprünglichen HIPC-Liste stand, liegt weit unter dieser Einkommensgrenze. Es wurde dennoch 1999 entfernt, als die Abacha-Diktatur durch die noch sehr schwache und fragile demokratische Regierung Obasanjo ersetzt wurde. Die offizielle Begründung lautete: Das Land sei ein »Blend Country«, welches sowohl von der IDA als auch der IBRD Kredite erhalte. 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 resultierte aus den frühen achtziger Jahren. Tatsächlich wäre Nigeria 1994 mit einem damaligen Schuldenstand von rund 30 Mrd. US-Dollar mit Abstand der größte Schuldner der Gruppe gewesen. Rund 20 Mrd. entfielen zudem auf nicht-konzessionäre öffentliche Forderungen; das erschien den Gläubigern einfach zu teuer im Verhältnis zu den Gesamtkosten der Initiative.

Die meisten der ursprünglichen 41 Länder haben das Entschuldungsverfahren inzwischen durchlaufen. Allerdings sind insgesamt acht Staaten aus unterschiedlichen Gründen doch nicht unter HIPC entschuldet worden: Bei einigen hat eine genauere Prüfung ergeben, dass ihre Verschuldung in den Augen von Weltbank und IWF dann doch als ohne HIPC-Erlass tragfähig war. Andere lehnten eine HIPC-Entschuldung von sich aus ab, weil sie befürchteten, dadurch schlechteren Zugang zum Kapitalmarkt zu haben. Schließlich gab es diejenigen, die, wie oben beschrieben Nigeria, den IFIs schlicht zu teuer waren. Von der Liste gestrichen wurden:

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

Tabelle 1  
**41 Ursprüngliche HIPCs**

Angola	Mali
Äquatorialguinea	Mauretanien
Äthiopien	Mosambik
Benin	Myanmar
Bolivien	Nicaragua
Burkina Faso	Niger
Burundi	Nigeria
Côte d'Ivoire	Ruanda
Ghana	Sambia
Guinea	São Tomé und Príncipe
Guinea-Bissau	Senegal
Guyana	Sierra Leone
Honduras	Somalia
Jemen	Sudan
Kamerun	Tansania
Kenia	Togo
Kongo, Dem. Rep.	Tschad
Kongo, Rep.	Uganda
Laos	Vietnam
Liberia	Zentralafrikanische Republik
Madagaskar	

Tabelle 2  
**36 Post-Completion Point HIPCs Januar 2019**

Afghanistan	Mali
Äthiopien	Mauretanien
Benin	Mosambik
Bolivien	Nicaragua
Burkina Faso	Niger
Burundi	Ruanda
Côte d'Ivoire	Sambia
Gambia	São Tomé & Príncipe
Ghana	Senegal
Guinea	Sierra Leone
Guinea-Bissau	Tansania
Guyana	Togo
Haiti	Tschad
Honduras	Uganda
Kamerun	Zentralafrikanische Republik
Komoren	
Kongo, Dem. Rep.	
Kongo, Rep.	
Liberia	
Madagaskar	
Malawi	

Umgekehrt sind sechs Länder seither wegen bedeutsamer politischer oder wirtschaftlicher Entwicklungen nachträglich aufgenommen worden:

*Afghanistan, Komoren, Gambia, Eritrea, Haiti, Malawi.*

Zwei weiteren Staaten wurde zwischenzeitlich eine HIPC-Entlastung angeboten; diese wurde aber abgelehnt:

*Kirgisistan, Sri Lanka*

Schließlich gibt es ein weiteres Land, für das die eigentlich längst geschlossene HIPC-Initiative eigens noch einmal geöffnet werden könnte, wenn es sich denn dazu entschließen sollte, mit den Internationalen Finanzinstitutionen zusammenzuarbeiten und auch die internen politischen Umstände eine Entschuldung als sinnvoll und vertretbar erscheinen lassen:

*Simbabwe*<sup>6</sup>

Aus den 39 aktuell qualifizierten Staaten, abzüglich der drei Länder, die den *Decision Point* noch vor sich haben, ergeben sich die 36 Länder, die im Mittelpunkt der Betrachtung dieser Studie stehen (Tabelle 2). Allerdings ist Bolivien inzwischen aus der Qualifizierung für das Weichkreditfenster des IWF, den *Poverty Reduction and Growth Trust* (PRST) herausgefallen, so dass eine Reihe von Standardangaben wie etwa die Kategorisierung der Schuldenrisikos für Bolivien nicht mehr in gleicher Weise vom IWF erstellt werden wie für andere Länder. Wo das relevant ist, beschränken sich die jeweiligen Daten daher auf 35 Länder.

## 1.5 NACHBESSERUNGEN VON 1996 BIS 2005

Der große qualitative Fortschritt im Jahr 1996 bestand darin, dass auch multilaterale Schulden gestrichen werden konnten. Das 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 durch immer weitergehende Schuldenerlasse zumindest eine Mehrheit der HIPCs ein tatsächlich tragfähiges Schuldeniveau erreichte.

Wichtigster Reformmoment war dabei der G8-Gipfel in Köln 1999. Die 1996 geschaffene HIPC-Initiative hatte bis dahin nur sechs Länder aus dem Kreis der ursprünglich 41 entlastet – und das auch nur recht geringfügig. Nicht zu-

letzt durch den Wechsel von der konservativen zur linksliberalen Koalition aus SPD und Grünen im G8-Gastgeberland Deutschland wuchs die Bereitschaft, anstelle der bis dahin vorherrschenden Logik des kleinstmöglichen Schuldenerlasses auf eine Art Befreiungsschlag überzugehen, der die ärmsten Länder vom anhaltenden Schuldenüberhang entlasten würde.

Zu diesem Zweck wurden die Schuldentragfähigkeitsgrenzen in den Gipfelbeschlüssen von Köln auf 150 Prozent Barwert der Gesamtverschuldung im Verhältnis zu den jährlichen Exporteinnahmen bzw. 15 Prozent beim laufenden Schuldendienst im Verhältnis zu den Exporteinnahmen abgesenkt. Das milderte den bei der ursprünglichen HIPC-Initiative erfahrenen Effekt, dass eine Reihe von Ländern erst gar nicht als entschuldungsbedürftig angesehen wurde. Statt sechs waren plötzlich alle 41 Länder potenziell entschuldungsfähig.

Zudem wurden die Verfahren zeitlich flexibilisiert: Anstelle des starren 3+3-Jahres-Rhythmus wurde den Ländern die Möglichkeit gegeben, *Decision Point* und *Completion Point* so zügig zu erreichen, wie sie eben in der Lage waren die Programmvorgaben des IWF zu erfüllen. Im Ergebnis führte das dazu, dass der Spitzenreiter Uganda im Rahmen der reformierten Initiative bereits im Jahr 2000 sowohl den *Decision* als auch den *Completion Point* erreichte. Eine Reihe weiterer Länder folgte im so genannten *Millennium Rush*, als Weltbank und Währungsfonds zu einer deutlich großzügigeren Bewertung der bis dahin erbrachten Reformbemühungen übergingen, um einer möglichst großen Zahl von Ländern noch vor Ablauf des symbolkräftigen Jahres 2000 den *Decision Point* und damit die Entschuldung zuzugestehen zu können.

Als dritte wichtige Neuerung schließlich wurde die Entschuldung neben der Umsetzung eines klassischen Strukturanpassungsprogramms an eine zusätzliche Bedingung geknüpft: Die begünstigten Länder mussten in Kooperation mit der örtlichen Zivilgesellschaft ein Armutsbekämpfungs-Strategiepapier (*Poverty Reduction Strategy Paper* – PRSP) erstellen und darin verbindlich festlegen, in welchen Bereichen und mit welchen Instrumenten die aus dem Schuldenerlass frei werdenden Mittel für die Armutsbekämpfung eingesetzt werden sollten.

Aber auch die Kölner Beschlüsse führten noch nicht dazu, dass alle Länder verlässlich die Tragfähigkeitsobergrenzen unterschritten. Beim G8-Gipfel 2002 im kanadischen Kananakis wurde deshalb die Möglichkeit zum *Topping-up* von bereits gewährten Schuldenerlassen eingeräumt, wenn die am *Completion Point* umgesetzten Schuldenerleichterungen noch nicht dazu führten, die Tragfähigkeitsgrenzen zu unterschreiten. Dies konnte der Fall sein, wenn sich z. B. weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen negativer entwickelt hatten, als der IWF in seinen damals notorisch optimistischen Vorhersagen<sup>7</sup> für die Zeit nach der

<sup>6</sup> Angesichts der schon 2006 absehbaren Insolvenz Simbawes wurde das Land auf eine Art »Reserveliste« gesetzt (*grandfathered* wie es bei den Internationalen Finanzinstitutionen heißt). Das bedeutet allerdings nicht, dass das Land nun einfach in Washington vorstellig werden und einen umfassenden Schuldenerlass beantragen kann. Denn die beiden Institutionen wissen selbst nicht genau, ob die Initiative eigentlich noch offen ist oder nicht. *Status Unclear* heißt es im letzten Umsetzungsbericht der HIPC-Initiative von 2016 über Simbabwe. Genaueres zur möglichen Einbeziehung von Simbabwe siehe Abschnitt 4.

<sup>7</sup> EURODAD (2001): *What goes down might not come up.*

jeweiligen Entschuldung angenommen hatte. Seit 2002 haben Burkina Faso, Niger und Ruanda, sowie Malawi und São Tomé & Príncipe in diesem Rahmen zusätzliche Entschuldungszusagen erhalten.

Bis 2005 hatte es sich trotz dieser Nachbesserungen gezeigt, dass es sowohl Länder gab, die mit Erreichen des HIPC-Grenzwerts nicht wieder zahlungsfähig wurden, wie auch andere, die den Grenzwert gar nicht erst erreichten. Letzteres lag vor allem daran, dass der Schuldenerlass sich zunächst auf der Grundlage von zu optimistischen Einnahmeerwartungen des IWF und der Weltbank errechnete. Später wurden dem Barwert nicht immer realistische Abzinsungsraten zugrunde gelegt. Die mit so großen Erwartungen gestartete HIPC-Initiative drohte in technischen Detailfragen zu versanden, was besonders den auf spektakuläre Entschuldungserfolge hoffenden Mitte-Links-Regierungen in Großbritannien und Deutschland missfiel.

### 1.6 NACH 2005: NAHEZU VOLLSTÄNDIGE STREICHUNG DER MULTILATERALEN SCHULDEN UNTER DER MULTILATERAL DEBT RELIEF INITIATIVE (MDRI)

Bei ihrem Gipfeltreffen 2005 im schottischen Gleneagles beschlossen die G8 deshalb nicht eine erneute, womöglich wiederum unzureichende Absenkung der Grenzwerte für ein tragfähiges Schuldenniveau, sondern einen neuen, einer gänzlich anderen Logik folgenden Ansatz: Die dort geschaffene *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) bewirkte, dass sowohl rückwirkend als auch künftig Länder am *Com-*

*pletion Point* alle ihre vor dem *HIPC-Cut-off*-Datum vereinbarten Schulden beim IWF, bei der IDA, dem Afrikanischen Entwicklungsfonds, und später auch der FSO<sup>8</sup>, erlassen bekommen sollten.

Wie die Darstellung des Schulden-Exporteinnahmen-Indikators in Abb.1 zeigt, war (erst) mit der MDRI das Erreichen der angestrebten Schuldentragfähigkeit möglich. Deutlicher als mit diesem Paradigmen-Wechsel hin zu einem pauschalen und nahezu vollständigen Erlass hätten die Gläubiger kaum zugeben können, dass ihre beständigen Bemühungen im Rahmen der HIPC gescheitert waren, möglichst punktgenau ein tragfähiges Schuldenniveau zu erreichen, ohne auch nur einen Dollar zu viel oder zu wenig zu erlassen. Gegenüber dem geradezu feinmechanischen Instrument der HIPC-Tragfähigkeitsberechnung war die MDRI eher so etwas wie ein großer Besen, mit dem ein von der jahrelangen Fummelei genervter Handwerker ohne weitere Rücksicht auf Verluste einfach den ganzen Krempel vom Tisch fegte. Als Ergebnis dieser erratischen Schuldentreibungen variierten allerdings nach 2005 die Nach-Erlass-Schuldenniveaus der HIPCs sehr stark: Wer den 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 und hatte danach entsprechend größere Spielräume für die Entwicklungsfinanzierung und nicht zuletzt auch für die Neu-Kreditaufnahme. Wer eher bei anderen – womöglich sich gar nicht am Schuldenerlass beteiligenden – Gläubigern verschuldet war, erreichte trotz MDRI wenig mehr Entlastung als die auf das HIPC-Niveau.

<sup>8</sup> Der Afrikanische Entwicklungsfonds (AfDF) und der *Fund for Special Operations* (FSO) sind die Kreditfenster für zinsgünstige oder zinsfreie Entwicklungskredite der Afrikanischen bzw. der Inter-amerikanischen Entwicklungsbank.



## 2

## WIE WIRKSAM WAR DIE ENTSCHULDUNG?

### 2.1 UMFASSENDSTER ERLASS FÜR EINE GRÖßERE ZAHL VON LÄNDERN

Bereits vor der HIPC-Initiative hatte es Schuldenerlasse gegeben. Diese waren jeweils individuell ausgehandelt worden, wenn auch auf der Grundlage von standardisierten Regeln des Pariser Clubs. Im Rahmen der HIPC-Initiative wurde erstmals in der jüngeren Wirtschaftsgeschichte eine größere Zahl von Ländern mehr oder weniger uniform nach den gleichen Regeln entschuldet. Implizit haben die mächtigen Gläubiger, welche die Politik der Internationalen Finanzinstitutionen bestimmen, damit den systemischen Charakter von Schuldenkrisen anerkannt.

Betrachtet man die Gesamtheit aller 36 bereits entlasteten HIPCs, ist, wie Abb 1. zeigt, das Ergebnis eindrucksvoll: Die vollkommen absurden Schuldenhöhen der neunziger Jahre wurden erfolgreich beseitigt. Vergleicht man allerdings den Abbau beim für die Initiative zentralen Indikator »Schulden im Vergleich zu den jährlichen Exporteinnahmen« mit der Entwicklung der absoluten Schuldenstände (Abb. 2) und des Schuldendienstes (Abb.3), so ergibt sich ein deutlich anderes Bild: Sowohl der nominale Schuldenstand als auch der Schuldendienst gehen in erheblich geringerem Maße zurück als in der Betrachtung des Verhältnisses von Schuldenstand und Exporteinnahmen. Das liegt zum einen an der Nichtberücksichtigung des Inflationseffekts. Dadurch wird der tatsächliche Wertverlust des nominalen Schuldendienstes kaschiert. Zum anderen liegt es aber vor allem an der Ausweitung der Exporteinnahmen der einbezogenen Länder, die mit der Entschuldung einherging. Graphisch entsteht dadurch auch die Differenz zwischen dem in der relativen Darstellung recht moderaten erneuten Anstieg des Schulden-/Exporteinnahmen-Verhältnisses, während absolut gesehen sowohl Schuldenstände als auch der laufende Schuldendienst geradezu explodieren: Sie erreichen mehr als das Doppelte der Werte, die im Zuge der Entschuldung erreicht worden waren.

Neben der Inflation sind dafür über den Beobachtungszeitraum folgende Gründe verantwortlich:

- Die in vielen Ländern erheblichen Zahlungsrückstände gegenüber bilateralen und multilateralen Gläubigern

Abbildung 1  
Schuldenstand im Verhältnis zu den Exporteinnahmen: 36 HIPCs

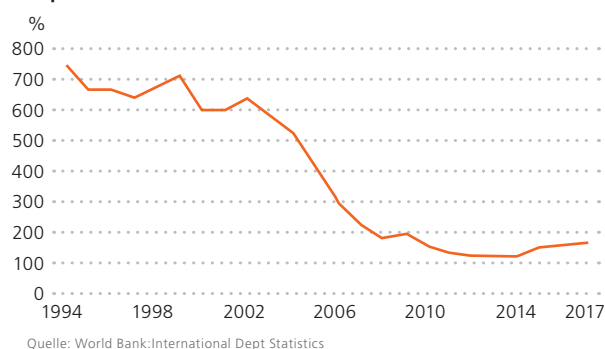


Abbildung 2  
Verschuldung von 36 Post-Completion-Point-HIPCs in laufenden US-Dollar



Abbildung 3  
Laufender Schuldendienst von 36 Post-Completion-Point in laufenden US-Dollar

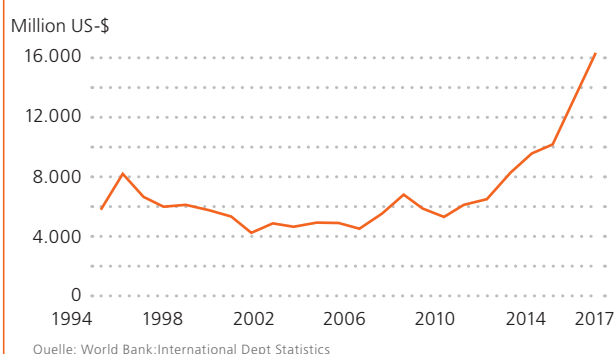


Abbildung 4  
Zahlungsrückstände auf langfristige Schulden bei 36 Post-Completion-Point-HIPCs

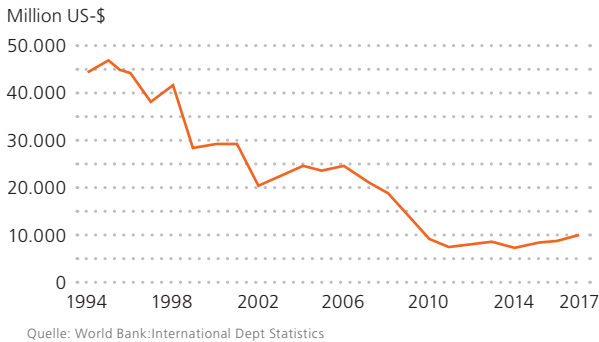
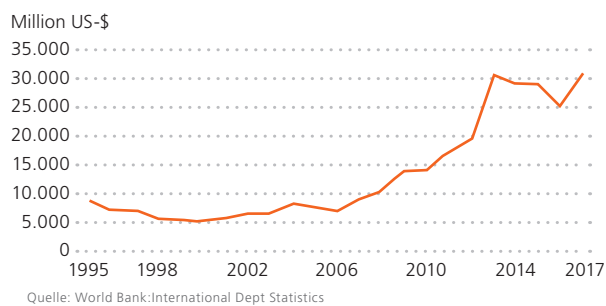


Abbildung 5  
Neue Kreditvergaben an 36 Post-Completion-Point-HIPCs



mussten zunächst beglichen werden, was in der Regel nur durch neue Kredite oder in besonders aussichtslosen Fällen durch die Bereitstellung von Zuschussfinanzierungen aus einigen besonders an HIPC interessierten reichen Ländern möglich war. Siehe Abb 4.

- Auch die Neu-Kreditvergabe sprang in vielen Ländern nach der Entschuldung relativ schnell wieder an, wie Abb.5 zeigt.<sup>9</sup>
- HIPC bewirkte vielerorts einen Wachstumsschub; das heißt, das Verhältnis von Schulden zu Wirtschaftsleistung verbesserte sich vor allem infolge einer Erhöhung des Nenners.

## 2.2 LÄNDERSPEZIFIKA UND -TYPEN

Tab. A1 im Anhang zeigt den für die HIPC-Umsetzung zentralen Indikator Schuldenstand im Verhältnis zu den jährlichen Exporteinnahmen, aufgeschlüsselt nach einzelnen Ländern.

Die unten stehende Tabelle 3 ordnet einige länderübergreifende Charakteristika des Entschuldungsprozesses den jeweils betroffenen Ländern zu:

- Spalte (1) hebt diejenigen Länder hervor, die durch besonders hohe Schuldenindikatoren vor Einsetzen des Entschuldungsprozesses den Gesamtdurchschnitt in so dramatische Höhen getrieben haben. Die Ursache für die extrem hohen Werte sind durchweg politische Um-

stände. In der Mehrheit der Fälle handelt es sich um Länder, die während des Kalten Kriegs Schauplätze von Stellvertreterkriegen zwischen den USA und der UdSSR waren und dabei auf der Seite der UdSSR standen. Da die Sowjetunion anders als die USA ihren Verbündeten Waffenlieferungen und andere Unterstützungen hauptsächlich in Form von Krediten einräumte, stiegen die Schulden von Mosambik, Äthiopien, Guinea-Bissau und Nicaragua rasant. In den anderen Fällen waren interne militärische oder starke zivile Konflikte wichtige Ursachen des Schuldenanstiegs.

- Spalte (2) zeigt diejenigen Länder, die schon vor Einsetzen der MDRI dem unter HIPC postulierten Ziel einer tragfähigen Verschuldung am nächsten gekommen waren.<sup>10</sup> Das sind die Länder mit den im Vergleich geringsten Schulden bei IWF, IDA, IWF und AfDF bzw. FSO. Bei ihnen entfaltet der Erlass der bilateralen Schulden im Pariser Club um 90/100 Prozent sowie der Teilerlass der multilateralen Schulden bereits die größte Wirkung.
- Die Spalten (3) und (4) zeigen diejenigen Länder, die positiv (Spalte 3) oder negativ (Spalte 4) am stärksten von dem allgemeinen Trend abweichen, der in Abb. 1 beschrieben wurde. Die in Spalte (3) markierten Länder vermeiden den in der Graphik sichtbaren Neuanstieg des Schulden/Exporte-Verhältnisses ab dem Tiefpunkt dieses Indikators in den Jahren 2012 und 2013. Die Ursachen dafür sind unterschiedlich. Mehrheitlich handelt es sich um Länder, die weniger als andere in der Lage waren, infolge der Entschuldung am internationalen Kapitalmarkt Fuß zu fassen.
- Unter den Ländern, die in Spalte (4) das Gegenstück zu denjenigen mit anhaltend niedrigen Schulden in Spalte (3) bilden, sticht Uganda heraus als ein Land, das vor allem durch seinen wirtschaftlichen Erfolg und seine starke regionale Stellung für ausländische Anleger hoch attraktiv geworden ist. Die anderen Fälle in dieser Kategorie sind überwiegend Länder, die große Kreditaufnahmen im Interesse von Rohstoffexploration getätigt haben (siehe auch die genauere Diskussion der Neuverschuldungsprozesse in Abschnitt 3).

## 2.3 IN WELCHEN BEREICHEN VERSAGTE DIE HIPC-INITIATIVE?

HIPC wurde lanciert als eine umfassende Entschuldungsinitiative, die den gesamten Schuldenstand eines betroffenen Landes auf ein tragfähiges Niveau reduzieren sollte. Das stellte einen Paradigmenwechsel gegenüber der Praxis des Pariser und des Londoner Clubs dar, welche jeweils nur die eigenen Forderungen zum Gegenstand hatten. Im Zuge des Prozesses wurden dann Annahmen über die künftige Zahlungsfähigkeit eines Landes getroffen und als Leitkriterien für die Gewährung der eigenen Umschuldungskonditionen herangezogen. Problematisch war daran, dass niemand das

<sup>9</sup> Ausführlicher wird die Neukreditvergabe im Kapitel 3 diskutiert.

<sup>10</sup> Hier ausgedrückt durch ein Verhältnis von Schuldenstand zu Exporteinnahmen von <250 Prozent. Der HIPC-Grenzwert liegt bei 150 Prozent, allerdings bezogen auf den Barwert, für den keine umfassenden Zeitreihen vorliegen.

Tabelle 3  
HIPC-Typisierung

Land	(1) Hoher Ausgangswert	(2) Schulden / Export- einnahmen schon vor 2006 < 250 Prozent	(3) Anhaltender Schuldenabbau bis 2017 ohne Neuanstieg bis 2017	(4) Schnellste Neuverschuldung
Afghanistan				
Äthiopien	X			
Benin		X		
Bolivien		X		
Burkina Faso				
Burundi	X		X	
Côte d'Ivoire		X		
Gambia				
Ghana		X		
Guinea			X	
Guinea-Bissau	X		X	
Guyana		X		
Haiti	X			
Honduras		X		
Kamerun				X
Komoren			X	
Kongo, D.R.			X	
Kongo Rep.		X		X
Liberia				X
Madagaskar			X	
Malawi				
Mali				
Mauretanien				
Mosambik	X	X		
Nicaragua	X			
Niger				X
Rwanda	X			
Sambia				X
Sao Tome & Principe				
Senegal		X		
Sierra Leone				
Tansania				
Togo		X		
Tschad				
Uganda				X
Zentralafrikanische Republik				

Verhalten konkurrierender Gläubiger vorhersagen konnte. Jede Gläubigergruppe hatte einen Anreiz, möglichst wenig Zugeständnisse zu machen, während man darauf hoffte, dass andere Gläubiger verzichten und man selbst möglichst in voller Höhe bedient werden würde. Dieses klassische *Prisoners Dilemma* war eine der Ursachen für die Unzulänglichkeit der Schuldenerlasse in der Vor-HIPC-Ära, welche dazu führten, dass Länder in gut zwei Jahrzehnten bis zu 14 mal im Pariser Club verhandelten.

Die HIPC-Initiative stellte sich endlich diesem Dilemma, indem sie ein für alle verbindliches Tragfähigkeitsniveau definierte und alle Gläubiger verpflichtete, zum Erreichen dieses Niveaus beizutragen. Problematisch war allerdings, dass die Initiative kein rechtsstaatliches Konstrukt mit der Qualität eines Insolvenzverfahrens war, sondern lediglich versuchte, die existierenden weitgehend informellen Verfahren von oben nach unten zu koordinieren. So entstand ein in sich logischer Verfahrensablauf, der auch eine Entscheidungshierarchie beinhaltete:

1. Zunächst bestimmen Weltbank und IWF autoritativ die Höhe des notwendigen Schuldenerlasses auf der Grundlage der vorgegebenen Tragfähigkeitsgrenzen.
2. Dann gewährt der Pariser Club der reichen Industrieländer den ohnehin aktuell vorgesehenen Schuldenerlass (67 Prozent unter *Naples Terms*, 80 Prozent unter *Lyon Terms* oder 90 Prozent unter *Cologne Terms*, wobei Letzterer von den meisten Club-Mitgliedern der Einfachheit halber auf 100 Prozent aufgestockt wurde.
3. Dann sollte die bereits existierende Gleichbehandlungsklausel des Pariser Clubs alle bilateralen Gläubiger, die nicht Mitglieder des Clubs sind, dazu verpflichten, den gleichen Erlass zu gewähren wie der Club selbst. Das betrifft vor allem bilaterale öffentliche Gläubiger, die nicht Mitglied des Club sind bzw. waren – prominent darunter Taiwan, Kuwait, Brasilien und sogar einige andere HIPC – sowie private Banken und (in geringem Maße) Anleihegläubiger.
4. Nach dem bilateralen Erlass gewähren die multilateralen Gläubiger so viele Schuldenerleichterungen wie notwendig sind, um das angestrebte Tragfähigkeitsziel zu erreichen.

Der wichtigste Schwachpunkt in dieser in sich stimmigen Abfolge ist die Annahme einer Gleichbehandlung in Schritt (3). Der Pariser Club hat keinerlei Handhabe, irgendeinen anderen Gläubiger dazu zu zwingen, dem Schuldner Erleichterungen zu gewähren. Deshalb verpflichtet er mittels einer entsprechenden Klausel in den *Agreed Minutes* schlicht den Schuldner, vergleichbare Erleichterungen mit allen anderen bilateralen Gläubigern auszuhandeln. Der Club verrät dem Schuldner nicht, wie er einen unwilligen Gläubiger zu einem solchen Entgegenkommen bewegen soll. Ein Kreditgeber kann es schließlich mit einer gewissen Berechtigung inakzeptabel finden, dass andere Regierungen in Paris über seine Forderungen an einen Staat entscheiden, ohne ihn auch nur anzuhören.

Auf der multilateralen Seite gelingt die Gleichbehandlung mit inzwischen erreichten 99 Prozent Beteiligung besser als auf der bilateralen. Das liegt allerdings auch daran, dass zu den Zeiten, da die unter HIPC zu erlassenden Schulden aufgenommen wurden, die Landschaft der multilateralen Institutionen noch deutlich übersichtlicher war als heute. Bilaterale Nicht-Pariser-Club-Mitglieder, die 4,776 Mrd. US-Dollar (Barwert von 2015) Schuldenerlass beitragen sollten, haben bis Ende 2016 erst 2,266 Mrd. US-Dollar beigetragen.<sup>11</sup>

Tabelle 4

Beitrag	Zahl der Länder	Erwartet (Mio US-\$)	Geleistet (Mio US-\$)
>80 %	19	1 511	1 369
40–80 %	9	1 107	769
1–40 %	12	777	128
kein Erlass	15	1 380	0

Nun zahlen die HIPCs in der Regel auf diese nicht erlassenen Schulden seit langem keinen Schuldendienst mehr, so dass das Problem auf den ersten Blick akademisch erscheinen könnte. In Wirklichkeit können auch aktuell unbediente Schulden ein armes Land in große Schwierigkeiten bringen, wenn nämlich der Inhaber dieser Forderungen den Rechtsweg beschreitet, um einen längst im öffentlichen Haushalt nicht mehr eingeplanten Schuldendienst auf dem Rechtsweg einzutreiben.

In der Vergangenheit haben Gläubiger den Rechtsweg beschritten, um unabhängig von anderweitig gewährten Umschuldungen Forderungen einzutreiben – zum Teil auch gerade weil diese den Schuldner erst wieder zahlungsfähig gemacht haben. Es gibt grundsätzlich zwei Typen solcher Versuche:

- **Holdouts** sind ursprüngliche Gläubiger, die sich nicht an Schuldenerlassen beteiligt haben und versuchen, den ursprünglichen Betrag auf dem Rechtsweg einzuklagen. Die Weltbank befragt regelmäßig HIPCs nach ihren Erfahrungen mit solchen Fällen und berichtet 2017 von 15 mehrheitlich noch anhängigen Klagen gegen acht HIPCs mit einem gesamten Streitwert von rund 580 Mio. US-Dollar. Es ist davon auszugehen, dass diese Angaben nicht alle tatsächlich anhängigen Verfahren erfassen, da die Rückmeldung an die Weltbank freiwillig ist. Und für Schuldnerregierungen kann es durchaus Gründe geben, anhängige Verfahren nicht publik zu machen.
- **Geierfonds** nennt man gemeinhin Investoren, die Schuldtitel unterschiedlicher Art von zahlungsunfähigen Staaten auf dem Sekundärmarkt mit hohen Abschlägen aufkaufen, um dann, wie *Holdouts*, auf volle Begleichung plus Zinsen, Gebühren und Verfahrenskosten zu klagen. In der Vergangenheit war Sambia das einzige HIPC, das spektakulär Opfer dieses Geschäftsmodells wurde. Die Chancen, mit einem Rechtstitel tatsächlich auf pfändungsfähiges Eigentum zugreifen zu können, sind nicht sehr hoch. Wegen der hohen Abschläge beim Ankauf der Forderungen sind die Gewinnspannen im Erfolgsfall allerdings enorm.

Insbesondere Geierfonds sind nicht nur für die betroffenen Schuldnerländer eine ernste Gefahr, sondern unter zwei Aspekten auch für die Gemeinschaft der Gläubiger:

- Sie leiten die fiskalischen Spielräume, die aus dem Verzicht anderer Gläubiger resultieren und die eigentlich die Rückzahlungswahrscheinlichkeit der verbliebenen Forderungen absichern sollten, in die Taschen konkurrierender Gläubiger um und erhöhen so das Risiko weiterer Zahlungseinstellungen.
- Sie erschweren jede künftige Umschuldung, indem sie einzelnen Gläubigern nahelegen, lieber auf eigene Faust eine möglichst hohe Quote herauszuschlagen, statt sich an einer umfassenden Lösung zu beteiligen.

Aus diesem Grund haben öffentliche Gläubiger Versuche unternommen, die Stellung der Schuldner in anhängigen

<sup>11</sup> IMF/IDA (2017): HIPC/MDRI Statistical Update 2017, Table AIII,15.

Verfahren zu stärken oder durch die Änderung nationaler Gesetze zumindest in ihren eigenen Rechtsräumen das Geierfonds-Modell zu verunmöglichen. Den erstgenannten Ansatz repräsentiert die *African Legal Support Facility* (ALSF) der *African Development Bank*, eine Art Prozesskostenhilfe für afrikanische Staaten, die von Geierfonds attackiert werden.

Diesem Modell dienen auch die Anti-Geierfonds-Gesetze, die es inzwischen in Belgien, Frankreich und Großbritannien gibt. Alle drei Länder sind wichtige Jurisdiktionen für solche Klagen. In Belgien und Frankreich begrenzen die jeweiligen Gesetze die eintreibbaren Summen auf den Preis, den der Käufer für sie aufgebracht hat. Das britische Gesetz versucht, die durch den Klageweg entstehenden Löcher in dem umfassenden Charakter der HIPC-Umschuldung zu schließen, indem es die einklagbaren Beträge auf die Summe deckelt, die der Gläubiger erhalten hätte, wenn er sich am HIPC-Erlass beteiligt hätte. Anders als die beiden anderen Gesetze gilt das britische somit prinzipiell nur für HIPCs.

## 2.4 WEITERE HIPCS?

Die HIPC-Initiative ist mit der *Sunset Clause* von 2006 im Prinzip geschlossen. Neben den 36 hier im Detail betrachteten Ländern gelten weitere drei bereits als qualifiziert, jedoch haben sie aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen den *Decision Point* in den ersten zwanzig Jahren der Initiative nicht erreicht. Sie liegen allesamt in Ostafrika: Somalia, der Sudan und Eritrea. Jüngere politische Entwicklungen geben Anlass zu vorsichtigem Optimismus hinsichtlich der baldigen Umsetzung von HIPC/MDRI auch in diesen noch ausstehenden Ländern.

Abhängig von den internen politischen Entwicklungen ist es möglich, dass die Initiative zumindest im Hinblick auf die aktuell qualifizierten 39 Länder in den kommenden Jahren zum Abschluss gebracht wird. Allerdings müssten die drei noch ausstehenden Kandidaten die bekannten Qualifizierungsschritte durchlaufen:

- a) Vereinbarung mit den bilateralen Gläubigern, insbesondere dem Pariser Club über einen weitgehenden Teilerlass von sehr lange nicht bedienten Altschulden;
- b) Vereinbarung eines Strukturanpassungsprogramms mit dem IWF; alle drei unterhalten aktuell weniger verbindliche Programme, die sie für einen HIPC-Erlass nicht qualifizieren würden. Im Falle Somalias kommt die Frage hinzu, für welchen Teil des ehemaligen somalischen Staates eine Vereinbarung eigentlich gelten würde. Ein ähnliches Problem könnte sich beim Sudan ergeben. Die HIPC-Qualifizierung war noch für den gesamten Sudan ausgesprochen worden, doch der zunächst schuldenfrei abgespaltene Südsudan befindet sich inzwischen auch schon im Zahlungsausfall.
- c) Begleichung von Altschulden bei IWF und Weltbank, Dazu wäre der Sudan vielleicht teilweise in der Lage. Somalia und Eritrea hingegen wären dazu vollständig auf Zuschuss-Finanzierungen ausländischer Geber angewiesen.

Neben diesen drei Ländern könnte sich ein weiteres Land zusätzlich qualifizieren, dessen Status von IWF/WB im Moment als »unklar« beschrieben wird, nämlich Simbabwe.

Simbabwes Schulden standen, als die HIPC-Initiative aus der Taufe gehoben wurde, bei vergleichsweise moderaten 74 Prozent der Wirtschaftsleistung oder 183 Prozent der Exporteinnahmen. Je nach Berechnung des Barwerts hätte das zur Qualifizierung für einen HIPC-Erlass reichen können oder nicht. Unberücksichtigt blieb es aber, weil es zu der Zeit noch ein Mitteleinkommensland war.

Seither ist es infolge der Misswirtschaft unter der Mugabe-Regierung unter die Einkommens-Grenze abgerutscht, und die Schulden haben sich auf einer kritischen Höhe eingependelt. Simbabwe hat seither mehrere lebensbedrohliche Wirtschaftskrisen durchlebt, sich weitgehend von internationalen Geldgebern und vielen Handelspartnern isoliert und erhält frisches Geld im Wesentlichen nur noch aus nicht immer durchschaubaren privaten Quellen oder aus China.

Im Oktober 2018 hat die neu gewählte Regierung Mnangagwa die Zahlungsrückstände beim IWF in einem wirtschaftlichen Kraftakt beglichen. Planungen zur Begleichung der Rückstände bei der Weltbank sind in Vorbereitung. Damit könnte die Tür für eine HIPC-Entschuldung offen sein.

Aber wäre das angesichts der politischen Umstände in Simbabwe sinnvoll?

HIPC/MDRI hätte den Vorteil, dass ein existierendes Schuldenerlass-Instrumentarium angewandt würde, welches fast alle Gläubiger einbeziehen und nicht erst lange Verhandlungen darüber erfordern würde, wer auf was verzichten müsste, damit das Land wirtschaftlich wieder handlungsfähig und damit für alle wieder schuldendienstfähig wird.

Nun hat allein von 2000 bis 2014 die Volksrepublik China mehr als 1,7 Mrd. US-Dollar an Simbabwe ausgeliehen, und es ist nicht klar, wie viel davon bereits zurückgezahlt worden ist. Ein Teil der chinesischen Ansprüche ist mit den Einnahmen aus dem Verkauf von Tabak, Platin und Diamanten besichert. Eine solche Situation hat es in den früheren HIPC-Fällen fast nicht gegeben. Sie macht eine gleichmäßige und faire Regelung, auf die sich alle Parteien verständigen könnten, außerordentlich schwierig.

Und das ist nicht die einzige kritische Frage in diesem Zusammenhang. Das simbabwische Entschuldungsnetzwerk ZIMCODD weist darauf hin, dass bereits 2015 von gut 8 Mrd. US-Dollar Auslandsschulden 5,5 Mrd. allein aus Zahlungsrückständen bestehen. Das meiste davon sind nicht gezahlte und kapitalisierte Zinsen. Das heißt: Mit diesem Geld ist nie wirtschaftliches Wachstum generiert worden, aus dessen Erträgen nun Zinsen und Leistungen erbracht werden könnten.

Wer auf welcher Grundlage welchen nicht-gezahlten Schuldendienst kapitalisiert, verzinst und verzinseszinst hat, müsste zunächst Gegenstand einer unabhängigen

Buchprüfung sein. Dieser käme zudem die Aufgabe zu, die jahrzehntelangen Ausleihungen an das Regime Mugabe auch zu den Zeiten der schlimmsten Menschenrechtsverletzungen unter die Lupe zu nehmen und hinsichtlich ihrer Legitimität oder Illegitimität zu beurteilen.

In den bisher entlasteten 36 HIPC sind IWF und Weltbank selbst fragwürdigen Regimes mit Krediten zu Hilfe gekommen. Aus diesem Grund ist eine solche Buchprüfung logischerweise nicht Bestandteil der HIPC-Initiative. Es wäre aber wichtig, die Gläubiger nicht nur zu einem Teilverzicht auf ohnehin schon lange nicht mehr bediente Forderungen an Simbabwe zu bewegen. Stattdessen könnte demonstrativ Transparenz geschaffen werden, und zwar nicht nur hinsichtlich des Fehlverhaltens des Mugabe-Regimes, sondern auch seiner Geschäftspartner in Washington, Berlin, London oder Peking. Das wäre für die Vermeidung künftiger Schuldenkrisen mindestens so wichtig wie ein dringend gebotener einmaliger Schuldenerlass.

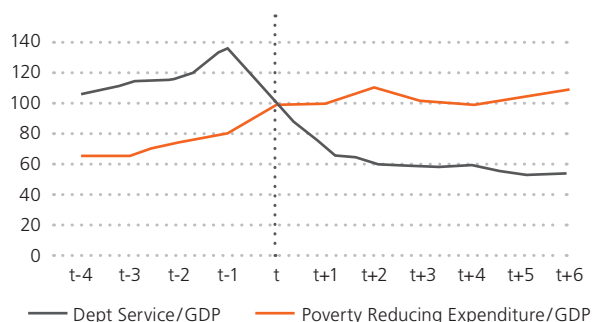
## 2.5 WIE HAT SICH DIE ENTSCULDUNG AUF DIE UMSETZUNG VON ENTWICKLUNGSZIELEN AUSGEWIRKT?

Mit der Reform der HIPC-Initiative beim Kölner G8-Gipfel 1999 haben die G8 versucht, zwischen Entschuldung und Armutsreduzierung eine engere Verbindung herzustellen, indem sie festlegten, dass die freiwerdenden Mittel im Rahmen von PRSP zu verwenden sind. Gefragt werden muss also zweierlei:

- Sind Mittel freigesetzt worden, welche in einem hinreichenden Ausmaß Armutsbekämpfung ermöglichen?
- Sind freigesetzte Mittel so verwendet worden, dass spürbare Armutsreduzierung bewirkt wurde?

Die Weltbank beantwortet in ihrem Statistischen Update zur HIPC-Initiative von 2017 die erstere Frage für die Gesamtheit der HIPCs mit »ja«. Sie setzt die Ausgaben für den laufenden Schuldendienst und die für Armutsminderung zum jeweiligen *Completion Point* der einzelnen Länder gleich 100 und beschreibt die Entwicklung in den fünf

Abbildung 6  
**Poverty-Reducing Expenditure and Debt Service in 36 Post-Decision-Point HIPCs, (in % of GDP)\***  
 (indexed to 100 at completion point)



\* Due to data constraints 't' indicates completion point rather than decision point. As result, the effect of debt relief may be underestimated since some debt relief may have occurred prior to completion point. For detailed country data and projections, refer to Appendix III Table 2 and 3.

Quelle: HIPC documents; World Bank and Fund staff estimates.

Jahren davor und danach. Die Darstellung legt nahe, dass die durch Entschuldung entstandenen fiskalischen Spielräume wie von den Gläubigern erhofft in armutsmindernde Ausgaben übersetzt worden sind.

Nun gibt es bei dem Begriff »Ausgaben für Armutsbekämpfung« erhebliche definitorische Unschärfen. Und leider stimmen Definitionen insbesondere vor und nach dem Jahr 2000 auch in einzelnen Ländern nicht immer überein. Schließlich muss darüber hinaus noch bedacht werden, dass nicht jede öffentliche Aufwendung in den genannten sozialen Bereichen notwendigerweise der Armutsbekämpfung dient: Die Einrichtung eines Polizeipostens in einer ansonsten unsicheren ländlichen Gegend kann durchaus ein sinnvollerer Beitrag zur Armutsbekämpfung sein als die Erneuerung des Fuhrparks für einen Gesundheitsminister.<sup>12</sup>

Trotz dieser Einschränkung kann davon ausgegangen werden, dass die HIPC/MDRI-Entschuldungen zu einer spürbaren Erhöhung der Aufwendungen für die Armutsbekämpfung beigetragen haben.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Von der öffentlichen Finanzierung der Privatisierung und Zentralisierung eines öffentlichen Gesundheitswesens gar nicht zu reden. Siehe exemplarisch den Fall des *Queen Mamohato Memorial Hospital* in Lesotho in: EURODAD: History RePPeated; *How Public Private Partnerships are Failing*; S.20-22.

<sup>13</sup> Auch mit den oben beschriebenen Vorbehalten zeigt die Gegenüberstellung von Schuldendienst und Armutsbekämpfungsaufwendungen in den jährlichen Umsetzungsberichten, dass die Ausgaben mit der generellen Abnahme des Schuldendienstes in fast allen Ländern angestiegen sind. Siehe die Tab. AIII.3 in IDA/IMF(2017): *HIPC/MDRI Status of Implementation Report 2017*.

## 3

## ENTSCHULDUNG UND NEUVERSCHULDUNG: AUF DEM WEG IN DIE NÄCHSTE KRISE?

### 3.1 IWF-RISIKOEINSCHÄTZUNG IN POST-COMPLETION-POINT-HIPCS

Die Fehler, die der IWF in der Vor-HIPC-Ära bei der Einschätzung von Schuldentragfähigkeit gemacht hat, wurden weltweit scharf kritisiert.<sup>14</sup> Aus ihnen hat er zumindest gelernt, dass ein genauere Blick auf Schuldenstände und -dynamiken, auf den gesamten absehbaren Finanzierungsbedarf und auch auf politische Risiken notwendig ist, wenn die Gefahr neuer Überschuldung einzelner Länder beurteilt werden soll.<sup>15</sup> Entsprechend ausführlicher und tiefgründiger sehen Schuldentragfähigkeitsanalysen im Vergleich zu denjenigen aus, die in Zeiten vor HIPC vorgenommen wurden.

Konsequenterweise hat der IWF sich mit der besseren Einsicht in die Überschuldungsgefahren ökonomisch und politisch schwacher Staaten auch von seinem früheren »Staaten-können-nicht-pleite-gehen«-Diskurs abgewandt und in manchen Fällen zum lautstärksten und gewichtigsten Warner vor allzu leichtfertiger neuer Kreditaufnahme und -vergabe gewandelt. Das gilt nicht nur für den spektakulären Zusammenstoß zwischen dem IWF und den europäischen Regierungen in der Frage, ob Griechenland nach 2017 weitere Schuldenerlasse benötigt. Es gilt auch im Hinblick auf die Zukunft der zuvor entschuldeten HIPCs.

Sichtbarster Ausdruck der Sorge, die man in Washington um diese Ländergruppe hat, sind die plakativen Einschätzungen der Länder als niedrig- mittel- oder hochüberschul-

dungsgefährdet bzw. bereits im Zahlungsausfall, die der Fonds in jeder seiner Tragfähigkeitsanalysen für Länder mit niedrigem Einkommen (und für kleine Inselstaaten) vornimmt. Die Rigidität dieser Einschätzungen nimmt erkennbar wenig Rücksicht auf das Interesse etwa der Mitglieder, die durch Initiativen wie dem *Compact with Africa* versuchen, ihrem nationalen Kapital zusätzliche lukrative Anlagemöglichkeiten im Globalen Süden zu eröffnen. In der untenstehenden Tabelle 5 sind diejenigen Länder unterstrichen, in denen die Bundesregierung derzeit im Kontext der G20 versucht, die Bedingungen für einen Kapitalexport aus Deutschland und anderen reichen Ländern zu verbessern. Am virulentesten stellt sich der Konflikt zwischen dem Kapitalexportinteresse der Bundesregierung (und anderer Akteure wie der Weltbank) und dem Interesse des IWF an einer möglichst vorsichtigen Kreditaufnahme im Interesse der zu bewahrenden Schuldentragfähigkeit in Äthiopien und Ghana dar.

Zum 1. Januar 2019 werden die 35 Post-Completion-Point-HIPCs wie folgt eingestuft:<sup>16</sup>

Die Einschätzung des IWF stützt sich auf die Berechnung eines Basisszenarios, welches der IWF-Stab für das wahrscheinlichste in den nächsten zwanzig Jahren hält, sowie mehrerer Schock-Szenarien. Bleiben die Schuldenindikatoren<sup>17</sup> in allen Fällen unter den kritischen Grenzwerten, ist das Überschuldungsrisiko »niedrig«. Überschreitet es einen Grenzwert in mindestens einem der Schock-Szenarien, gilt das Risiko als »mittel«; überschreitet auch das Basisszenario mindestens bei einem Indikator den kritischen Grenzwert, ist das Überschuldungsrisiko »hoch«. Länder, die bereits einen Teil ihrer Verbindlichkeiten nicht mehr bedienen, gelten als »im Schuldenstress«.

<sup>14</sup> Beim dem G7-Gipfel 2002 in Kananaskis hatten die G7 – offensichtlich erbost über die wiederholten Korrekturen bei der Berechnung von Schuldentragfähigkeit und Entlastungsbedarf für ihre Verhältnisse sehr undiplomatisch gefordert: »...eine objektivere und transparentere Überwachungstätigkeit des IWF. Das betrifft unter anderem die Bestimmung der Schuldentragfähigkeit sowie die Möglichkeit einer stärkeren Trennung zwischen der Überwachungs- und der Finanzierungsfunktion des Fonds (Übersetzung: JK).

<sup>15</sup> Nicht gelernt hat er, dass das eigene Monopol auf die Bewertung von Schuldentragfähigkeit eine der Hauptursachen für die dramatischen Fehleinschätzungen der Vergangenheit ist und deshalb Entscheidungen über die Zahlung oder den Erlass von Schulden mindestens auf einer »zweiten Meinung« beruhen müssten.

<sup>16</sup> Bolivien ist seit seiner Entschuldung nicht mehr PRSP-eligible; deswegen wird keine derartige Bewertung für Bolivien mehr angestellt.

<sup>17</sup> Verschiedene Verhältnisgrößen für das Verhältnis von öffentlichen bzw. Auslandsschulden zur Wirtschaftsleistung.

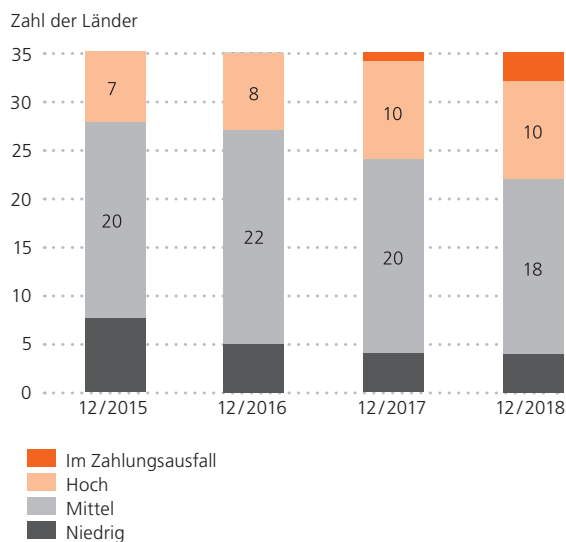
Tabelle 5  
Überschuldungsrisiken in 35 entschuldeten HIPC

Niedriges Risiko	Mittleres Risiko	Hohes Risiko	Im Schuldenstress
Ruanda	Benin	Afghanistan	Gambia
Senegal	Burkina Faso	Äthiopien	Mosambik
Tansania	Côte d'Ivoire	Burundi	São Tomé & Príncipe
Uganda	Guinea	Ghana	
	Guinea-Bissau	Haiti	
	Guyana	Kamerun	
	Honduras	Mauretanien	
	Komoren	Sambia	
	Kongo DR	Sierra Leone	
	Kongo Rep.	Tschad	
	Liberia	Zentralafr. Republik	
	Madagaskar		
	Malawi		
	Mali		
	Nicaragua		
	Niger		
	Togo		

Quelle: IMF: Debt Sustainability Analyses

■ Länder in denen die Bundesregierung derzeit im Kontext der G20 versucht, die Bedingungen für einen Kapitalexport aus Deutschland und anderen reichen Ländern zu verbessern.

Abbildung 7  
Überschuldungsrisiken in entlasteten HIPC



Diese Einschätzungen ändern sich in dem Maße wie der IMF seine jährlichen oder halbjährlichen Schuldentragfähigkeitsanalysen durchführt und sich die Situation verändert. Ein Bild wie das obige kann deswegen nur eine Momentaufnahme sein.

Die größte Besorgnis erregt an der Momentaufnahme vom Jahresende 2018 die geringe Zahl der Länder mit niedrigem Risiko. Die Entschuldung unter HIPC/MDRI war ein Kraftakt für alle Beteiligten. Manche verbanden damit die Erwartung, die Schuldenprobleme der einbezogenen Län-

der seien damit zumindest für lange Zeit – manche erwarteten gar »für immer«<sup>18</sup> – gelöst.

Abbildung 7 zeigt, wie rasch die Länder aus den unproblematischen Kategorien in die problematischeren zurückgefallen sind.

### 3.2 HOHER ANSTIEG BEI DEN EINEN, ANHALTEND NIEDRIGES NIVEAU BEI ANDEREN LÄNDERN

In Abb. 1 haben wir den (ungewichteten) Durchschnitt des Verhältnisses von Schulden zu Exporteinnahmen aller 36 entschuldeten HIPC gesehen: die Reduzierung der absurd hohen Schuldenstände durch die Initiative, den Tiefpunkt in den Jahren 2012 und 2013 und den dann einsetzenden Wiederanstieg der Indikatoren mit Überschreiten der 150 Prozent-Grenze 2016. Im Jahr 2017 beträgt das Verhältnis von Schuldenstand zu Exporteinnahmen im Schnitt das 1,3-fache des Tiefpunkts, den der Durchschnitt aller Länder in den beiden Jahren 2012 und 2013 erreicht hatte. Hinsichtlich ihrer Bewegung auf ein erneut kritisches Schuldenniveau lassen sich die entschuldeten Länder, für die Indikatoren vorliegen<sup>19</sup>, grob in vier Kategorien einteilen:

- Länder, die diesem Trend folgen und von ihrem jeweiligen Tiefpunkt bis 2017 einen Anstieg aufweisen, der zwischen dem 1,2- und dem 1,9-fachen Wert des Tief-

<sup>18</sup> Siehe Abschnitt 4 unten.

<sup>19</sup> Keine Daten gibt es für den Tschad und die zentralafrikanische Republik.



punkts liegt: Benin, Bolivien, Äthiopien, Côte d'Ivoire, Ghana, Gambia, Honduras, Malawi, Mali, Nicaragua, Ruanda, Tansania.

- Länder, deren Tiefpunkt erst im Jahr 2017 erreicht wurde oder die nur einen marginalen Neuanstieg bis zum maximal 1,1-fachen des Tiefpunkts im Jahr 2017 aufweisen: Burkina Faso, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Komoren, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Madagaskar, São Tomé & Príncipe.
- Länder mit einem spürbar überdurchschnittlichen Anstieg im Bereich des 2,0- bis 2,9-fachen: Benin, Äthiopien, Haiti, Mosambik, Senegal, Sierra Leone, Togo, Mauretanien.
- Länder mit einer dramatischen Neuverschuldung, die über dem 3,0-fachen des Tiefpunkts liegt: Republik Kongo, Kamerun, Liberia, Niger, Kamerun, Sambia.

Nicht alle Länder, die nur einen geringen oder gar keinen Schuldenanstieg aufweisen, sind deswegen automatisch Länder mit einer vorbildlich vorsichtigen Neuverschuldungspolitik. Diese ist in der genannten Gruppe am ehesten Burkina Faso, den Komoren, Guinea, Guyana und Madagaskar zu bescheinigen. Im Falle Burundis ist der Schuldenstand immer über der Marke von 150 Prozent geblieben und stagniert dort seit dem *Completion Point* 2009. In der DR Kongo und in Guinea-Bissau hat der sehr eingeschränkte Zugang zu Krediten außerhalb der Schattenwirtschaft die (offizielle) Neuverschuldung gebremst. In São Tomé & Príncipe war der Schuldenstand am *Completion Point* noch so hoch, dass der schrittweise Schuldenabbau vor allem gegenüber bilateralen Gläubigern bis fast in die Gegenwart weiter gegangen ist.

Unter den oben genannten Ländern mit deutlichen Anstiegen der Neuverschuldung sind die in den letzten drei Jahren zwischenzeitlich zahlungsunfähig gewordenen Staaten Rep. Kongo und Mosambik die spektakulärsten Fälle, bei denen beide Faktoren zusammenkamen.

Sambia weist nach wie vor funktionierende öffentliche Institutionen auf, bewegt sich aber mit hoher Geschwindigkeit auf eine kritische Situation zu.

Wie bei der Betrachtung der aktuellen Schuldenhöhen gilt auch für diejenigen Länder, deren Neuverschuldung überdurchschnittlich ansteigt, dass über den generellen Trend des Kredittourismus aus den reichen Ländern hinaus zwei Faktoren lokal wichtige Rollen gespielt haben:

- **Schlechte Regierungsführung:** Persönliche Bereicherung von Entscheidungsträgern bis hin zur Staatsspitze, gering entwickelte oder von der Exekutive unterlaufene parlamentarische Kontrollrechte und

technisch sowie personell schwach ausgestattete *Debt Management Offices* sind die wesentlichen Konkretisierungen dieses Faktors.

- **Ressourcenfluch:** Die betroffenen Länder sind extrem abhängig von Weltmarktpreisschwankungen für einige wenige oder gar nur ein einziges Exportprodukt. So sind sie dazu gezwungen, Haushaltslöcher durch interne und externe Kreditaufnahme zu stopfen.

Zudem verstärken sich die beiden Faktoren gegenseitig: Die einseitige Orientierung auf rentenproduzierende Rohstoffwirtschaften verhindert das Herausbilden einer Mittelschicht, die als Gegengewicht zu einer kleinen Oberschicht fungieren könnte. Diese wiederum tut alles, um die Quelle ihrer Einkünfte im Rohstoffsektor gegen konkurrierende Interessen zu verteidigen. Entsprechend aussichtslos sind in solchen Ländern Bemühungen um eine Umverteilung von oben nach unten. Für den weiteren Ver- bzw. Entschuldungsprozess bedeutet dies, dass die klassische Konstellation der siebziger und achtziger Jahre ungebrochen weiter besteht: Ausländische Anleger werden durch Renditeversprechen jenseits der im eigenen Land zu erzielenden Marge angelockt; lokale Eliten können oder müssen die großzügigen Kreditangebote annehmen, um ihre öffentlichen Institutionen handlungsfähig zu halten, und die anwachsende Verschuldung zwingt beide Seiten im Krisenfall zur stetigen Vertiefung des auf Kreditfinanzierung beruhenden Entwicklungsmodells.

### 3.3 NEUE GLÄUBIGER

Der Anhang zeigt die Entwicklung der Netto-Neuverschuldung in den quantitativ gewichtigsten HIPCs, die den Completion-Point bereits hinter sich haben.

Gemeinsam ist allen der erhebliche quantitative Anstieg der absoluten Auslandsverschuldung. Unterschiede gibt es indes im Hinblick auf die Beteiligung der verschiedenen Gläubigergruppen:

- Länder mit anhaltendem Zugang zu konzessionären Finanzierungen gegenüber der Mehrheit, die tendenziell immer stärker auf nicht-konzessionäre Finanzierungen setzt;
- Länder mit anhaltend hohem oder gar wachsendem Anteil multilateraler Geber gegenüber Ländern, die besonders stark auf private (und damit teure) externe Finanzierungen zurückgreifen;
- Länder, bei denen der Staat weiterhin der einzige Agent ausländischer Kreditaufnahme ist, gegenüber solchen, bei denen auch der nationale Privatsektor auf ausländische Finanzierungen in Form von Bankkrediten oder Anleihen zugreift.

## 4

## LEKTIONEN FÜR DIE NÄCHSTE SCHULDENKRISE

Welche Lektionen lassen sich aus der Geschichte der HIPC/MDRI-Entschuldungen für den Umgang mit der nächsten Krise lernen?

### PUNKT 1 STAATEN KÖNNEN PLEITE GEHEN.

Dieser heute banal klingenden Einsicht hatten sich die Gläubiger fast zwei Jahrzehnte lang verschlossen. Das Ergebnis waren die exorbitanten Schuldenstände der späten neunziger Jahre, die dann in einem Kraftakt abgebaut werden mussten. Wären die Schulden bereits früher in gleichem Maße reduziert worden wie später unter HIPC/MDRI geschehen, wäre das für die Gläubiger erheblich weniger kostspielig gewesen. Den Schuldnern hätte das möglicherweise ein »verlorenes Entwicklungsjahrzehnt« erspart.

### PUNKT 2 ENTSCULDUNG VERHINDERT KEINE ERNEUTE ÜBERSCHULDUNG.

Im Überschwang des konzeptionellen Durchbruchs formulierten die Autoren eines IWF-Papiers 1999: »Die Initiative zielt auf Schuldentragfähigkeit im Einzelfall und gewährleistet so einen dauerhaften Ausstieg aus der untragbaren Verschuldung.«<sup>20</sup> Heutzutage ist schwer nachzuvollziehen, wie erfahrene IWF-Ökonomen aus anderen als propagandistischen Gründen zu einer solchen Aussage kommen konnten. Eine einmal gewährte Entschuldung kann keinen verlässlichen Einfluss darauf haben, ob und wie ein Land sich erneut ver- und überschuldet. Erstaunlicherweise wird das Argument »HIPC hat nicht funktioniert, wie wir daran sehen können, dass ein so großer Teil der Länder jetzt erneut verschuldet ist« trotzdem in der Diskussion um den Umgang mit der nächsten Krise verwendet.<sup>21</sup> Vordergründiges Ziel einer solchen Argumentation ist, die Möglichkeit erneuter Schuldenerleichterungen für heute (wieder) kriti-

sche verschuldete Staaten auszuschließen. Folgt man dieser Logik, landet man indes in der gleichen Falle, die die »Schuldenkrise der Dritten Welt« in eine Katastrophe münden ließ, weil als einzige Option zur Krisenbewältigung die Finanzierung des laufenden Schuldendienstes durch neue Kredite übrig bleibt.

### PUNKT 3 DIE GLÄUBIGER DISZIPLINIEREN!

Von den Gläubigern wird im Zusammenhang mit einer kritischen Neuverschuldung gerne auf die Verantwortung und die Souveränität der Kreditnehmer-Staaten verwiesen. Den Regierungen die Verantwortung abzunehmen, sei geradezu kolonialistisch. Ausgeblendet wird dabei, dass zu einem unverantwortlichen Kreditgeschäft, das zu Überschuldung führt, immer zwei Seiten gehören, nämlich neben dem Kreditnehmer auch ein Kreditgeber. Während die kreditnehmende Seite mehr und mehr durch Arrangements wie die Debt Limit Policy des IWF reglementiert wird, agieren die Gläubiger heute unter der gleich fatalen Annahme einer immerwährenden souveränen Zahlungsfähigkeit wie vor der HIPC-Entschuldung. Da die öffentlichen Gläubiger auch die regelsetzenden Institutionen sind, würde ein glaubwürdiges Umschuldungsverfahren, welches die Entscheidungshoheit nicht mehr in der Hand der Gläubiger ließe, endlich einen Anreiz zur vorsichtigeren Kreditvergabe schaffen.<sup>22</sup>

### PUNKT 4 BEGRENZTE ENTSCULDUNGS-INITIATIVEN SIND MÖGLICH UND SINNVOLL.

Die HIPC-Initiative wurde in der Zeit ihrer Entstehung nicht zuletzt von der weltweiten Entschuldungsbewegung heftig dafür kritisiert, dass sie auf einen kleinen Kreis von Ländern beschränkt blieb, während größere Länder in vergleichbar kritischen Situationen wie etwa Nigeria oder Argentinien mit teils fragwürdigen Begründungen von ihr ausgeschlossen wurden. Dem stand indes ihre pragmatische Stärke gegenüber: So gelang es trotz des Fehlens einer globalen

<sup>20</sup> Boote, R. and K.Thugge: *Debt Relief for Low Income Countries. The HIPC Initiative*. Washington 1999; S. 9 »The Initiative targets overall debt sustainability on a case-by-case basis, thus providing a permanent exit from the rescheduling process.« Übersetzung und Hervorhebung: JK.

<sup>21</sup> So ein europäischer IWF-Exekutivdirektor im Gespräch mit erlassjahr.de und anderen NRO bei der IWF/WB-Jahrestagung in Bali im Oktober 2018.

<sup>22</sup> Zu Optionen, wie dieses gestaltet werden könnte, siehe: Kaiser, J.: *Resolving Sovereign Debt Crises; FES Dialogue on Globalization*; Oct. 2013.

Rechtsstaatlichkeit, die transnationale Schuldner-Gläubiger-Beziehungen geregelt hätte, einen weitreichenden Schuldenerlass nicht nur für Einzelfälle, sondern für einen beträchtlichen Kreis von Ländern zu organisieren. Wenn wir uns heutige Überschuldungsgefahren ansehen, dann könnten spezifische Bedrohungen erneut Grundlage für Entschuldungsoptionen sein, etwa für Länder, die besonders vom Klimawandel bedroht sind oder Opfer anderer Naturkatastrophen werden; für Länder, die Einbrüche bei

Rohstoffpreisen verkraften müssen, die Demokratisierungsprozesse hinter sich haben oder für Länder, deren Bevölkerung im Interesse globaler Stabilität und Demokratie dringend eine »Dividende« erhalten sollte. Dies könnten zumindest solange Grundlagen für Entschuldungsoptionen sein, wie ein globales rechtsstaatliches Staateninsolvenzregime am fehlenden Konsens unter den Regierungen und Finanzinstitutionen scheitert.

## ANHANG A1

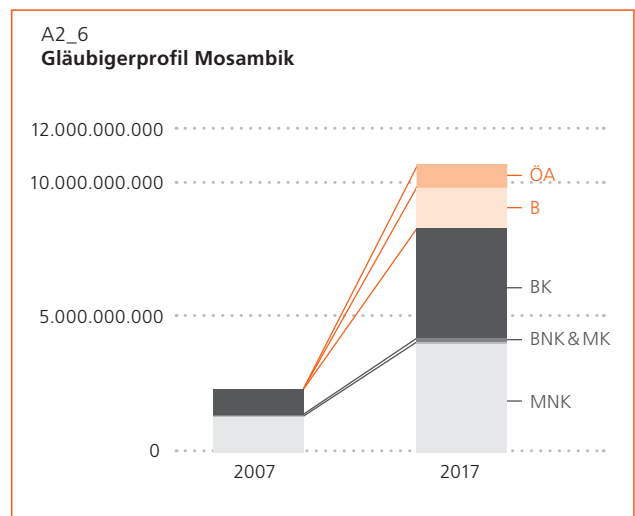
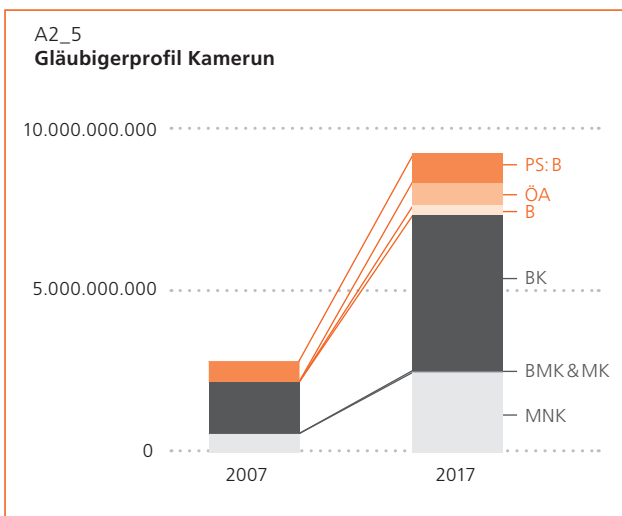
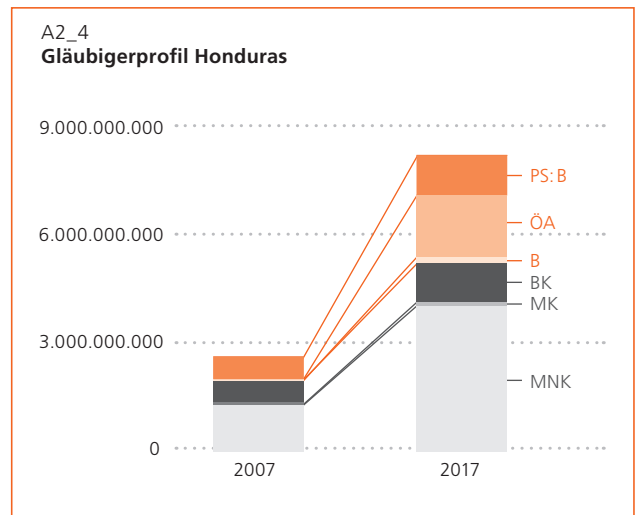
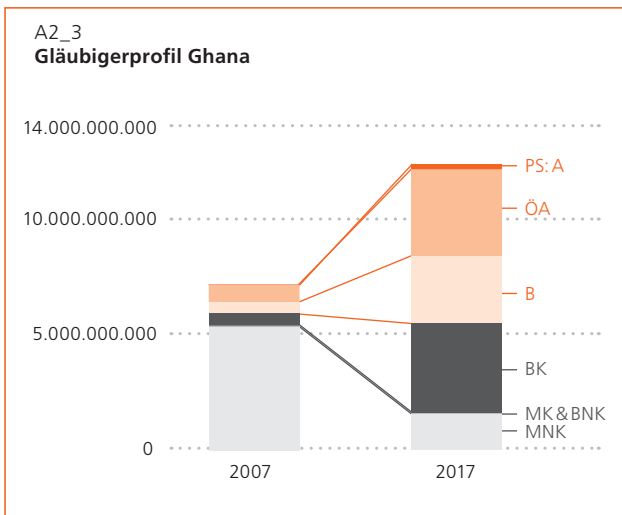
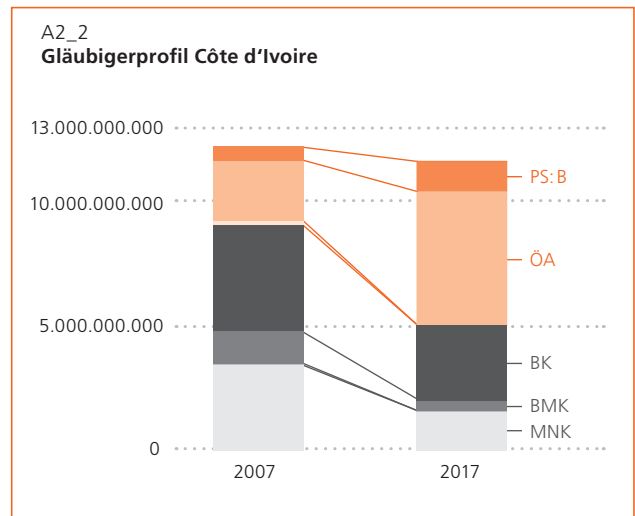
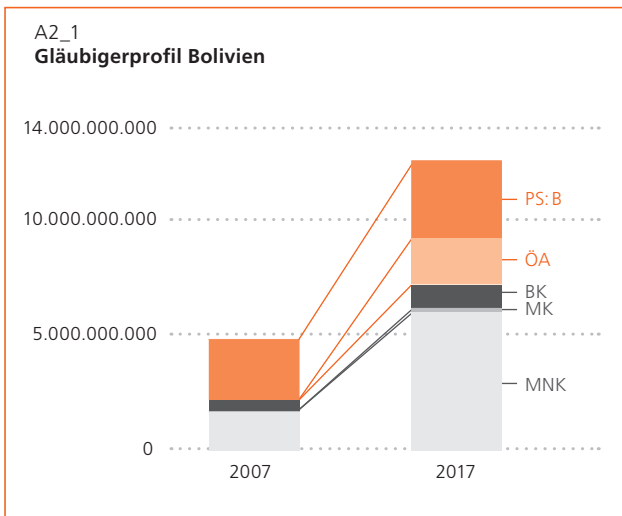
Schuldenstand zu Exporteinnahmen in 36 Post-Completion-Point-HIPCs.

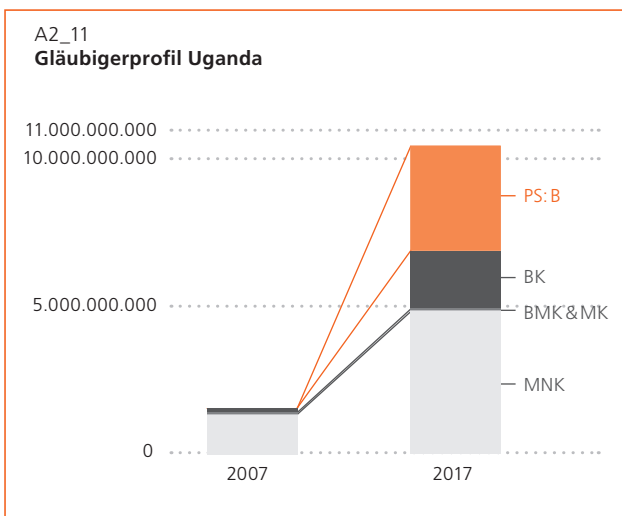
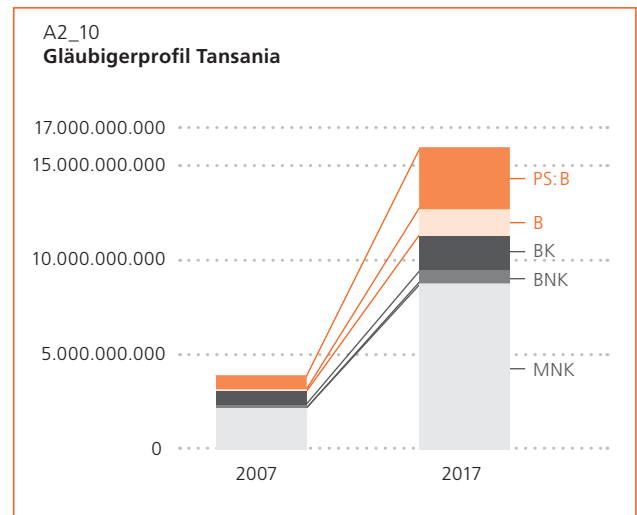
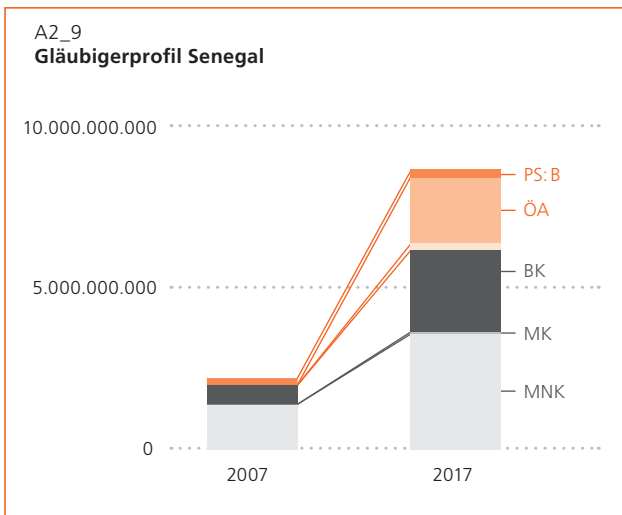
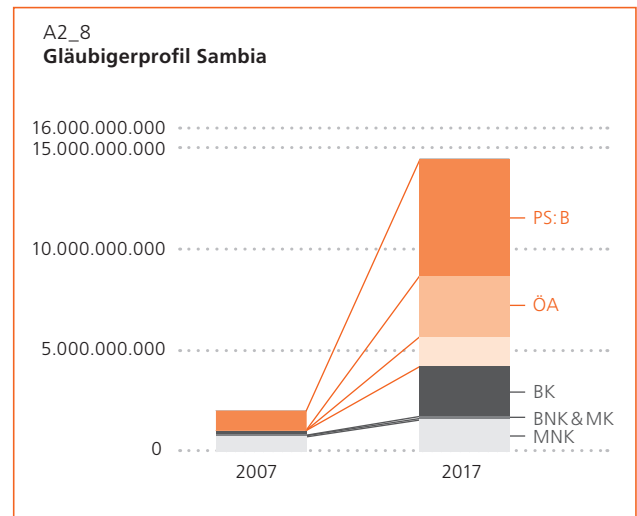
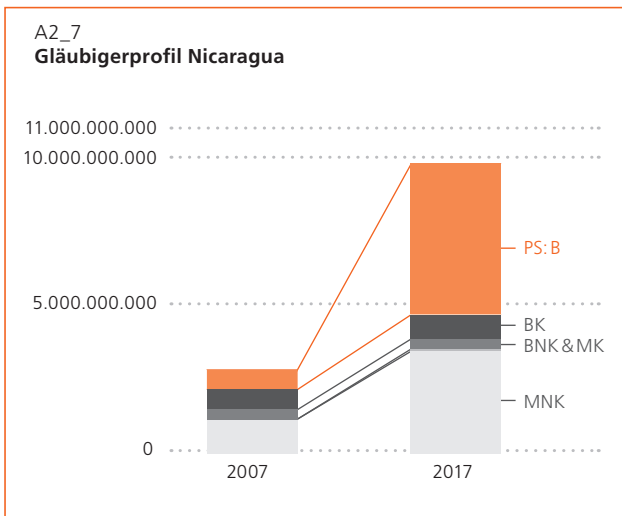
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Congo, Rep.	526,7	434,7	297,3	284,8	342,4	289,7	177,0	217,7	203,8	194,9	187,6	126,3
Afghanistan	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Benin	247,3	219,0	201,0	249,6	244,0	237,8	253,6	270,8	259,1	201,9	199,8	194,6
Bolivia	414,2	425,0	393,6	351,7	384,0	385,6	366,4	292,3	308,2	288,8	238,4	205,0
Burkina Faso	404,4	..	..	..	..	..	573,9	547,8	501,0	448,9	331,1	343,0
Burundi	1087,4	831,6	1971,3	1101,8	1556,2	1881,6	2031,9	2364,9	3129,0	2924,7	2071,7	1304,3
Cameroon	518,5	533,6	436,8	427,7	459,6	485,9	392,2	339,7	339,8	352,5	276,8	179,9
Chad	401,8	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Central African Republic	496,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Congo, Dem. Rep.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	388,1
Comoros	466,7	424,4	..	..	..	..	..	..	..	452,4	509,1	484,7
Côte d'Ivoire	491,7	417,5	376,7	300,6	275,5	244,4	267,3	249,3	195,1	176,4	167,4	137,8
Ethiopia	1420,7	1235,1	1207,3	1005,8	1064,9	581,9	547,0	579,2	607,7	570,2	382,9	313,0
Ghana	395,7	372,0	368,1	377,5	272,4	285,5	274,5	284,1	295,6	258,3	209,8	185,6
Gambia, The	192,0	237,0	202,7	187,3	..	..	..	..	..	464,1	378,1	351,5
Guinea	461,5	456,5	420,3	470,6	437,5	415,0	408,1	356,4	405,9	436,3	414,6	362,0
Guinea-Bissau	2188,4	3020,8	3275,4	1619,9	..	..	..	1329,7	1573,0	1457,8	1315,4	1073,9
Guyana	346,1	330,3	222,0	211,7	211,9	210,7	201,0	198,9	207,4	217,2	182,7	177,8
Haiti	1131,8	435,3	482,4	282,7	225,5	230,0	238,9	289,4	304,1	290,5	259,7	222,6
Honduras	350,4	294,5	242,4	218,6	205,2	241,6	208,4	193,8	198,7	200,6	186,6	135,5
Liberia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1198,9	1113,7
Madagascar	622,4	571,6	526,8	622,5	630,8	637,2	559,0	402,8	401,5	601,5	410,5	261,8
Malawi	570,9	473,0	415,9	376,4	418,6	527,0	577,1	535,8	607,0	500,1	600,2	524,6
Mali	652,1	550,2	545,4	476,4	479,1	451,9	449,2	320,3	258,4	262,2	265,0	221,5
Mozambique	1408,8	1199,0	1049,7	990,8	1135,9	875,2	730,3	330,7	302,7	279,9	246,6	200,9
Nicaragua	2504,8	1706,6	940,9	776,7	743,5	735,2	693,1	675,7	704,9	672,3	412,9	349,5
Niger	565,3	490,1	405,0	499,2	441,2	512,5	515,7	478,1	539,2	497,9	355,6	326,5
Rwanda	1895,3	1044,9	1176,8	729,9	1013,0	1093,0	911,5	749,6	1110,0	1067,6	809,8	586,8
Sao Tome and Principe	..	..	..	1921,0	2284,8	1965,0	1811,4	2493,7	2096,1	1999,8	2220,1	1873,5
Senegal	285,7	245,8	262,4	284,1	278,9	262,8	262,6	252,2	259,3	226,7	168,7	150,7
Sierra Leone	715,9	968,5	1124,6	2443,9	2284,0	3789,1	1998,3	1471,4	1209,6	882,6	795,1	675,5
Tanzania	746,2	568,3	516,2	550,1	612,1	635,2	509,3	357,4	363,2	324,0	319,9	275,5
Togo	356,2	311,5	246,9	246,3	272,2	307,6	316,7	312,8	296,4	240,8	232,4	196,8
Uganda	628,1	529,1	456,0	489,9	534,7	495,1	493,6	522,2	552,9	531,3	410,7	280,7
Zambia	..	..	..	524,8	715,1	645,3	652,0	575,1	582,4	535,6	357,6	192,2
Mauritania	529,5	473,9	479,3	542,4	605,2	..	..	..	..	..	..	..

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
105,2	89,5	64,8	80,2	26,7	22,7	27,4	35,9	40,9	79,0	83,1	..	Congo, Rep.
..	..	143,9	111,8	89,0	82,5	110,6	162,7	119,6	147,9	187,1	186,7	Afghanistan
66,4	63,7	58,1	88,0	92,7	104,9	103,7	75,6	63,7	102,5	103,5	114,5	Benin
136,6	95,2	77,4	102,2	83,6	66,8	53,4	63,0	63,0	98,6	131,2	139,2	Bolivia
155,4	182,2	148,1	168,1	108,5	78,6	74,2	78,2	75,5	90,0	81,8	86,0	Burkina Faso
1403,0	1434,1	848,5	507,2	341,4	248,6	283,3	290,9	316,3	323,5	289,1	245,5	Burundi
69,6	48,3	38,4	59,5	56,0	40,3	51,2	63,1	65,8	104,9	126,9	154,3	Cameroon
..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	Chad
..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	Central African Republic
359,3	189,9	159,5	259,6	68,9	53,1	62,1	51,2	43,3	50,8	50,2	38,3	Congo, Dem. Rep.
462,1	374,6	346,7	354,5	307,0	266,6	270,4	135,2	117,3	126,7	137,8	124,6	Comoros
143,4	146,6	111,4	118,6	91,4	92,3	71,7	74,7	69,4	89,4	95,6	105,6	Côte d'Ivoire
98,5	95,1	80,6	156,0	156,6	147,8	174,3	205,5	264,9	349,3	401,9	397,6	Ethiopia
71,3	82,8	76,3	95,5	96,0	76,6	76,1	100,9	119,5	122,4	120,7	106,2	Ghana
349,3	276,1	126,8	185,3	196,6	199,1	196,4	209,9	195,7	201,0	210,2	247,5	Gambia, The
313,3	272,3	234,5	298,4	218,4	217,9	65,2	70,4	66,0	73,3	55,2	31,7	Guinea
1345,2	775,4	638,8	703,8	603,4	95,2	178,8	137,9	98,4	92,0	94,5	87,8	Guinea-Bissau
159,3	99,8	93,9	146,0	117,7	135,7	111,9	144,5	166,9	120,0	99,4	..	Guyana
214,8	199,9	207,8	136,0	91,4	57,2	83,1	97,4	113,4	116,1	128,9	138,4	Haiti
96,4	64,6	69,6	88,1	79,6	69,8	75,1	108,3	107,5	108,5	109,6	114,3	Honduras
822,8	672,0	404,7	391,9	116,6	104,3	124,0	77,4	93,3	160,5	239,8	252,9	Liberia
91,8	103,4	94,9	146,1	127,0	104,5	104,6	91,4	83,9	95,9	88,5	82,2	Madagascar
109,8	98,9	96,9	84,9	83,4	75,6	96,0	111,6	100,8	111,8	151,2	172,9	Malawi
83,0	92,3	77,5	100,0	97,9	102,2	89,3	101,8	103,9	114,0	110,1	127,6	Mali
95,1	99,5	103,7	142,3	152,3	126,7	114,8	173,7	198,1	243,5	276,3	216,5	Mozambique
194,4	164,3	158,6	207,4	196,0	178,9	176,7	193,7	187,9	204,2	211,1	199,1	Nicaragua
119,8	135,8	85,5	106,4	116,6	156,2	141,5	146,4	144,6	205,4	241,8	288,5	Niger
109,0	131,0	95,6	143,0	129,4	121,8	113,0	130,9	142,7	144,2	177,2	161,4	Rwanda
1578,8	819,7	677,3	738,6	690,9	740,1	593,7	393,8	213,8	257,3	241,2	276,3	Sao Tome and Principe
75,2	84,1	75,3	113,2	114,4	106,7	116,5	116,3	122,4	139,6	159,5	212,6	Senegal
485,5	147,4	182,1	225,7	218,3	191,8	107,4	78,9	94,5	196,9	170,2	..	Sierra Leone
116,2	119,5	105,4	144,6	136,2	132,0	131,6	153,0	164,6	173,1	172,9	205,6	Tanzania
204,5	202,2	134,9	136,8	91,6	29,9	37,2	38,7	46,1	56,7	63,4	105,9	Togo
72,3	65,4	72,5	81,4	84,4	75,7	75,4	174,1	175,4	201,2	196,0	222,5	Uganda
52,0	54,3	54,4	76,9	54,4	54,1	55,7	55,4	84,3	142,8	207,3	179,4	Zambia
101,8	105,9	97,5	139,9	116,4	90,1	113,8	118,9	157,2	222,0	227,2	207,3	Mauritania

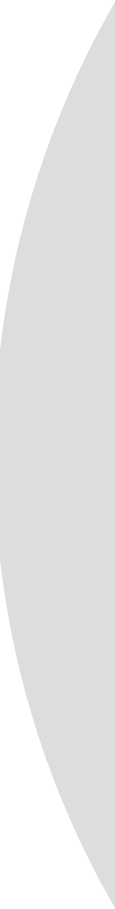
## ANHANG A2

### Gläubigerprofile ausgewählter Post-Completion-Point-HIPCs





- Privatschuldner: Anleihen (PS: A)
- Privatschuldner: Banken (PS: B)
- Öffentliche Anleihen (ÖA)
- Banken (B)
- Bilateral Konzessionär (BK)
- Bilateral Nichtkonzessionär (BNK)
- Multilateral Konzessionär (MK)
- Multilateral Nichtkonzessionär (MNK)





## ÜBER DEN AUTOR

**Jürgen Kaiser** ist Geograph und Regionalplaner. Er ist Mitgründer der Erlaßjahr2000-Kampagne, aus der das bundesweite Entschuldungsbündnis [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) hervorgegangen ist.

## IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung  
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Elisabeth Bollrich | Koordinator Globalisierungsprojekt  
Tel.: +49-30-269-35-7514 | Fax: +49-30-269-35-9246  
[www.fes.de/GPol](http://www.fes.de/GPol)

Bestellungen / Kontakt:  
[Christiane.Heun@fes.de](mailto:Christiane.Heun@fes.de)

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

## Globale Politik und Entwicklung

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu

stärken, Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren.

Diese Publikation erscheint im Rahmen des Globalisierungsprojektes, verantwortlich als Koordinator:  
Elisabeth Bollrich, [elisabeth.bollrich@fes.de](mailto:elisabeth.bollrich@fes.de).

## 20 JAHRE NACH DER SCHULDENERLASS- INITIATIVE DES KÖLNER G8-GIPFELS

Was wurde aus den HIPC-Ländern?



Bis Mitte der neunziger Jahre hatten sich aufgrund einer aggressiven Kreditvergabepolitik der reichen Länder und schwacher Regierungsführungen im Süden zahlreiche ärmere Länder verschuldet. Unter den damals existierenden Entschuldungsmöglichkeiten im Pariser Club war eine Wiederherstellung der fiskalischen Lebensfähigkeit nicht zu erreichen.

Mitte der neunziger Jahre kam es zu einem Paradigmenwechsel. Die von 1996 bis 2005 konzipierte HIPC-Initiative ermöglichte erstmals auch den Erlass der Kredite von IWF, Weltbank und



weiteren multilateralen Gebern. Zuvor war der Schuldendienst an die westlichen Gläubiger künstlich aufrechterhalten worden. Die Verschuldung der in die Initiative einbezogenen 36 Länder wurde daraufhin deutlich reduziert und in einigen Fällen war sie Grundlage für einen wirtschaftlichen Neustart nach dem sogenannten »verlorenen Entwicklungsjahrzehnt«.

Durch die Entschuldung haben die meisten Länder wieder oder erstmals Zugang zum Kapitalmarkt bekommen. Davon haben einige – in Zeiten niedriger Zinsen im globalen Norden – so extensiv Gebrauch gemacht, dass die



seither erfolgte neue Kreditaufnahme eine Reihe von Ländern bereits wieder in eine neue Schuldenkrise geführt hat.

Die Geschichte der Initiative zeigt, dass eine einmalige Entschuldung – so notwendig und sinnvoll sie ist – eine erneute Überschuldung nicht verlässlich ausschließen kann. Deswegen ist in Zeiten erneut dramatisch wachsender Verschuldung die Schaffung eines transparenten und rechtsstaatlichen Entschuldungsmechanismus zur Bewältigung der nächsten Schuldenkrise unverzichtbar.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:  
[www.fes.de/stiftung/internationale-arbeit](http://www.fes.de/stiftung/internationale-arbeit)