

Kamerun und die Entschuldungsinitiative HIPC

Entwicklung seit 2000 - Aktuelle Vorgänge und Probleme

Berichtersteller: Dr. Reinhold Plate
Yaoundé, Kamerun
Juni 2004

Gliederung :

- 1. Sea Island/ USA : HIPC II - Galgenfrist fuer eine „gute Sache“ ?**
- 2. Warum ueberhaupt Entschuldung? Argumente und Erlaeuterungen**
- 3. Kurze Chronik der HIPC – Initiative**
- 4. HIPC II - Laenderfall Kamerun : Das CCS**
 - 4.1 Organisation des CCS**
 - 4.2 Fortschrittsphasen**
 - 4.3 Antragslage**
 - 4.4 Kompetenzen**
 - 4.5 Administration**
 - 4.6 Zahlungsverkehr**
 - 4.7 Denkmodelle**
- 5. Zur Kritik an der HIPC – Initiative**
- 6. Annex**

1. Sea Island / USA : HIPC - Galgenfrist fuer eine „gute Sache“?

Die sieben führenden Industrienationen und Russland (G-8) haben sich für eine Verlängerung des Entschuldungsprogramms für die ärmsten Staaten der Welt (HIPC II – Initiative / Heavily Indebted Poor Countries) um weitere zwei Jahre ausgesprochen - bis Ende 2006 ! Auf Vorschlag des deutschen Kanzlers G. Schröder und des britischen Premiers T. Blair wurde die Initiative um bis zu einer Milliarde US-Dollar aufgestockt.

Die G-8 Gruppe will mit anderen Geberstaaten und internationalen Finanzinstitutionen zusammenarbeiten, um die notwendige Finanzierung zu ermöglichen.

Zum einen sollen mit diesen Mitteln die Finanzlücken der Entschuldungsinitiative ausgeglichen werden, zum anderen werden davon Staaten profitieren, die sich durch besonders „Gute Regierungsführung“ auszeichnen.

Seit dem Kölner Gipfel von 1999 wurden 42 hoch verschuldete Länder - vor allem aus Afrika - über die Initiative entschuldet. 13 davon erhielten einen Totalerlass.

Das bisherige Volumen der gesamten Schuldenerleichterung beträgt ca. 70 Milliarden US-Dollar, was zumeist im einzelnen konkreten Falle eine Schuldensenkung bedeutet. Berücksichtigt man ferner Schuldenerlasse außerhalb der Kölner Initiative erreicht das Entlastungsvolumen insgesamt den o.a. Betrag.

Auf dem G-8-Gipfel in den USA stand die 1999 gegründete Entschuldungsinitiative auf dem Spiel. Bei dem Treffen am 9. / 10. Juni 2004 wurde entschieden, ob die Initiative beendet wird. Diesmal hiess es: Noch nicht!

Staatsschulden gehen oftmals mit Sozialabbau einher - das erlebt Deutschland derzeit . Staats-Überschuldung verhindert Entwicklung. Das wissen insbesondere. Entwicklungsländer. Ihre Folgen gefährden die innere Stabilität der betroffenen Länder ; aber nicht nur deren! Sie tangieren die national, regionale und internationale Sicherheit.

2. Warum überhaupt Entschuldung?: Argumente und Erläuterungen

Hohe Schulden behindern die Entwicklung der ärmsten Länder der Welt.

Geld fuer Zins und Tilgung verhindern den Bau von Strassen, Schulen, Hospitaeln, Wasserleitungen, Kanalisation etc.. Um Kredite bedienen zu können, müssen Devisen erwirtschaftet werden. Die Erlöse für Exportprodukte wie Tee, Kaffee oder Kakao etc. leiden seit Jahrzehnten unter dem Preisverfall am Weltmarkt. Folge: Fehlende Mittel für Investitionen und notwendige Importe. Das Land gerät in die Schuldenfalle. Zahlungsrückstände wachsen. Auf alle Rückstände müssen wiederum Zinsen gezahlt werden

Einst lautete das Credo : Geliehenes Kapital soll helfen, Wirtschaft und Infrastruktur schnell aufzubauen und die Exporte zu vervielfachen. Die Schulden seien binnen weniger Jahrzehnte bezahlt. Die Hoffnung trog.

Die Wirtschaftskrisen der 70iger und 80iger Jahre verringerten die Devisenerlöse. Der Öl-Preis-Boom verteuerte die Energie-Importe von Entwicklungsländern. Steigende Zinssätze verteuerten wiederum die Kredite.

Industrielländer schirmten ihre Märkte ab. Freihandel gab es nur dort, wo er den Mächtigen dieser Erde diente. Auf der anderen Seite begann sich eine Schulden Spirale ohne Ende zu drehen.

Auf der anderen Seite : Ehrgeizige Prestige- oder Großprojekte erwiesen sich als Flop. Sie glichen nie die investierten Kredite aus. Anleihen und Kredite bedienten Korruption und Rüstungsvorhaben. Sie brachten Kosten, aber keinen Ertrag ! Die Exportwirtschaft wurde nicht diversifiziert. Folge war die Abhängigkeit von Monokulturen oder den wenigen Produkten, die jeder anbaute.

Zu Zeiten des Kalten Krieges „kauften“ sich beide Lager die Loyalität von Entwicklungsländern - mit großzügigen Krediten und ohne jede Rücksicht auf die Bonität der Schuldner. Heute zahlt die neue Generation an den Schulden ihrer Vaeter. Regierungen wechselten, nur: Die Schulden sind geblieben und gewachsen!

Entschuldung nutzt auch den Industrielaendern und multinationalen Organisationen. Erinnerung sei an Schlagworte wie Umweltzerstoerung auf globalem Niveau, Anbau von Drogen aus Armut, der drohende oekonomische Zusammenbruch ganzer Volkswirtschaften und Kreditsysteme, politische Konflikte, Hungersnoete, Buergerkriege, Terrorismus sowie Krieg und steigende Zahlen von Migranten. Zahlen wir nicht alle?

Hinzu kommt, dass Ueberschuldung angesichts von Kreditmargen und limitierten Kreditabsicherungen den Handel auf bi- und multinationaler Ebene in bestimmten Faellen zum Erliegen bringen – mit steigender Tendenz, wenn man die Entwicklung der Verschuldung in den letzten Jahrzehnten auf internationalem Niveau verfolgt. Es traefe nicht nur einzelne (Industrie-) Laender sondern auch multinationale Organisationen wie Weltbank, IMF, IDA etc., die satzungsgemaess keinen Schuldenverzicht leisten duerfen. Ohne die HIPC – Initiative haetten sie ihre Bueros in vielen Laendern der Erde schliessen koennen – mit politisch unabsehbaren Folgen!. Von daher die Notwendigkeit eines „Trustfonds“ der bilateralen Geber, der die Rueckzahlung nicht einbringbarer Kredit uebernimmt. Das hatten die Bretton – Woods - Organisationen schon 1996 erkannt.

Die HIPC- Initiative anerkannte zwei wichtige Punkte:

1. Für die ärmsten Länder der sogen. „Dritten Welt“ besteht eine untragbare Schuldensituation;
2. Sie haben multilaterale Schulden und auch diese Gläubiger sollen Schulden erlassen.

Die »Kölner Entschuldungsinitiative«, kurz HIPC II genannt, sah eine deutliche Erweiterung der HIPC – Initiative von 1996 vor. Die G 7/8-Regierungen beschlossen beim Weltwirtschaftsgipfel in Köln (Juni 1999), die Belastbarkeitsgrenze der Länder für die Rückzahlung ihrer Schulden abzusenken. Das war verbunden mit einer Reform der Bedingungen für Schuldenerlasse. Die Bedingung war die Durchführung von Armutsbekämpfungsprogrammen und die Einbeziehung der nationalen Zivilgesellschaft in den HIPC-Prozess. Ihre Partizipation sollte bei der Formulierung der Programme einen wesentlichen Beitrag liefern und „alte Fehler“ vermeiden.

Um an der HIPC - Initiative teilnehmen zu können, muss ein Kandidat grundsätzlich als hochverschuldet eingestuft werden. Dies ist der Fall, wenn die Auslandschulden höher sind als 150% der jährlich (zu erwartenden) Exporterlöse des Landes oder wenn sie mehr als 250% der Staatseinnahmen (Steuern, Zölle, Eigenbetriebe etc..) ausmachen. Ein mindestens dreijähriges Strukturanpassungsprogramm in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) muss durchlaufen werden, in dessen Verlauf umfangreiche Wirtschaftsreformen zu vollziehen sind.

Anschließend entscheidet der IWF über die weitere Teilnahme des Landes an der Initiative (sogenannter »decision point« = Entscheidungszeitpunkt). Nach einer positiven Entscheidung müssen innerhalb der nächsten drei Jahre erneut alle Auflagen der Strukturanpassungsprogramme erfüllt werden. Ist dies der Fall, so tritt am sogenannten »completion point« (= Erfüllungszeitpunkt) der Schuldenerlass in Kraft.

Einmal qualifiziert werden alle Schulden oberhalb der sogenannten (s.o.) „Qualifizierungsschwelle“ erlassen. Es wird damit gerechnet, dass die Länder nach der Entschuldung weniger als 10% ihrer Exporteinnahmen für den Schuldendienst (= Zinszahlungen plus jährliche Tilgungsraten) ausgeben.

Kernbedingung fuer die Teilnahme ist die Verbindung eines umfassenden Konzepts der Armutsbekämpfung (= Poverty Reduction Strategy Papers, abgekürzt PRSP) mit der Entschuldungsmassnahme. Die Federführung für die Erarbeitung der Strategie liegt bei der Regierung des Schuldnerlandes. Die Schuldner muessen das Ziel der Armutsminderung „aktiv“ verfolgen. Gute Regierungsführung, Transparenz und die Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen sind Grundprinzipien der HIPC-Initiative.

3. Kurze Chronik der HIPC - Initiative

1996 : Start der HIPC - Initiative durch Weltbank und IWF:

Da sich die bisherigen Lösungsversuche der internationalen Schuldenkrise vieler Entwicklungsländer als nicht erfolgreich bzw. als nicht nachhaltig erwies, stellten beide Organisationen gemeinsam die sogenannte HIPC - Initiative vor. Danach sollten Länder, die als »arm« und »hochverschuldet« eingestuft wurden, einen teilweisen Schuldenerlass erhalten. Der Erlass sollte alle Kredite einbeziehen: Die bilateralen Schulden bei Staaten, die multilateralen Schulden gegenüber den multinationalen Entwicklungsbanken und die Schulden bei privaten Banken

1997 : Gründung der Kampagne "*Erlassjahr 2000 - Entwicklung braucht Entschuldung*" durch Vertreter von ca. 50 Organisationen in Münster/ BRD

1999 :

Februar: Weltbank und IWF leiten eine umfassende Überprüfung der HIPC-Initiative ein

Juni: 40 000 Demonstranten bildeten anlässlich des Kölner G-7/8-Gipfels eine Menschenkette und forderten eine vollständige Entschuldung der Entwicklungsländer - mit Erfolg: Am 18.

Juni 1999 einigten sich die Regierungschefs auf eine erweiterte Entschuldungsinitiative: HIPC II

September: Jahrestagung von Weltbank und IWF - Beschluss der "boards" zur Unterstützung der Initiative HIPC II

Dezember: Einzelheiten der Umsetzung werden durch die "boards" von Weltbank und IWF verabschiedet

2000 :

Januar: Die ersten drei Länderfälle werden auf den Weg gebracht (Bolivien, Mauretanien, Uganda).

März: 26 Länder haben den Entschuldungspunkt (decision point) erreicht, d.h. die Entscheidung über ihre Entschuldung ist gefallen und mit der Umsetzung wird begonnen.

18. September : Kamerun wird als HIPC – Land eingestuft .

4. HIPC II -. Laenderfall Kamerun: Das Modell „CCS“

Am 18.September 2000 erreichte Kamerun den sog. „decision point“ im Rahmen der HIPC - Initiative. Noch heute fragen viele, ob Kamerun zu diesem Zeitpunkt die Voraussetzungen wirklich erfüllte? Der „ Jubel“ der regierungsamtlichen Presse war schwer verstaendlich . 20 Jahre zuvor galt das Land als die „Schweiz Afrikas“, schwamm im Oel und galt als weltgroesster Champagnerimporteur. Und nun wurde das Land sozusagen als „zahlungsunfaehig“ eingestuft. Da kam Freude auf ?

Von Beginn an setzte die internationale Gebergemeinschaft wenig Vertrauen in die effiziente Verwendung der Finanzmittel durch Kamerun. Resultat war der Erlass 2000/960 vom 1.12.2000, der das sog. « *Comité consultatif et de suivi de la gestion des ressources PPTE* » (CCS) ins Leben rief.

Das CCS ist im Rahmen der HIPC - Länder einzigartig!

4.1 Organisation des CCS

Die Aufgaben des CCS sind zusammengefasst:

- Projekte und Programme, für die Finanzmittel aus dem HIPC-Fonds beantragt werden, zu beraten und zu bewerten;
- der Regierung Kameruns die Umsetzung der bewilligten Projekte und Programme in qualifizierter Form vorzuschlagen;
- die Ausgabe der Gelder und die zweckorientierte Einsatz der Projekte zu begleiten und zu überprüfen.

Die Arbeit des CCS wurde 2001 aufgenommen. Für die Phase zwischen dem „decision point“ und dem „completion point“, der für den Oktober 2003 vorgesehen war, wurde ein Betrag – einzuzahlen in monatlichen Tranchen - von 213 Mrd. FCFA (das entspricht rd.325 Mio. Euro) festgelegt. Faktum ist, dass auch im Juni 2004 Kamerun diesen Punkt nicht erreicht hat.

Entsprechend wurde das Budget der verlängerten Phase angepasst und auf 273 Mrd. FCFA (das entspricht rd. 416 Mio.Euro) erhöht.

Erst zwei Jahren spaeter, im Jahre 2002, wurde das sog. „manuel de procédure“ für das CCS vorgelegt. Es schreibt die Verfahrensweise für die Beratung, Bewilligung und Abwicklung der Projekt – und Finanzmittel sowie deren Verwendung, den Ablauf der Zahlungen und die Kontrolle der Ausführung (Qualitätskontrolle) der staatlichen Projekte fest.

Das CCS setzt sich wie folgt zusammen:

- Finanzministerium 1 Person
- internationale Geber 5 Personen
- Sektorministerien 6 Personen
- Religionsgemeinschaften 3 Personen
- Privatsektor 1 Person
- Verbände 1 Person
- Nichtregierungsorganisationen 2 Personen

Weltbank und IMF besitzen den Status von Beobachten. Die Gewerkschaftsbewegung Kameruns ist nicht vertreten. Es gibt keine Vertreterin einer nationalen Frauengruppe.

Die Zusammensetzung des CCS wirft viele Fragen auf, da Minister und Botschafter die Runde füllen. Der Finanzminister ist Vorsitzender des Gremiums. Minister, Botschafter, Leiter internationaler Organisationen fuehlen sich ueberfordert bei Detailfragen. Experten bleibt kaum Zeit zur Pruefung von Antraegen und Erstellung von Gutachten.

Allerdings steht mehr noch der Sitzungsturnus des Organs zur Debatte, der keineswegs regelmäßig - wie vorgeschrieben -, sondern äußerst unregelmäßig stattfindet. Die Sitzungen werden teils sehr kurzfristige anberaumt, die vorgesehene Zwei-Wochen-Frist, so der Erlass 2000/960, wird nicht eingehalten.

Das CCS wird durch zwei Organe unterstützt, zum einen durch das permanente Sekretariat und zum anderen die „cellule opérationnelle“ (CO). Letztere besteht aus sechs Experten – auf dem Papier!

Das Sekretariat bereitet die Sitzungen des CSS vor, erstellt die Protokolle, veroeffentlicht die Beschlüsse und dokumentiert die Arbeit. Die „cellule opérationnelle“ übernimmt alle jene Aufgaben, die in Zusammenhang mit der Ausarbeitung/ Aufbereitung von Projektanträgen stehen. Sie prüfen die Antraege und beaufsichtigen die Fortschritte sowie Verwendung der HIPC -Mittel.

Problem ist, dass die CO oft keine ausreichenden Informationen von den Sektorministerien erhält. Die vier angestellten Fachleute werden mit einer Fülle von Projektanträgen überschüttet. Sie sind zudem in ihren Entscheidungen nicht autonom. Sie unterstehen dem sog. „Comité technique de suivi des programmes économiques“ (CTS), welches wiederum ein Organ der Regierung Kameruns ist.

Es herrscht allgemeine Unzufriedenheit über die niedrige Qualität der Projektanträge, so die Klage aller, die in den HIPC - Prozess in Kamerun involviert sind.

4.2 Fortschrittsphasen

In Kamerun kann von drei Phasen bei der Projektfinanzierung durch HIPC -Mittel gesprochen werden. Die erste wurde in der CCS-Sitzung vom 6.12.2001 mit einem Gesamtvolumen von 29,9 Mrd. FCFA (ca. 45,7 Mio. Euro) verabschiedet.

Die zweite wurde in der Sitzung des CCS vom 27.11.2002 verabschiedet und umfasste eine Gesamthöhe von 84,7 Mrd. FCFA (rd. 129,5 Mio. Euro). Einige Beschlüsse geschahen „mit Vorbehalt“ .Im Budgets des Haushaltsjahres 2003 wurden lediglich 77 Mrd. FCFA (rd. 11,7 Mio. Euro) vorgesehen.

Hierzu muss gesagt werden, dass das CCS zwar ein Vorschlagsrecht besitzt, dass die Ergebnisse für die Regierung Kameruns allerdings nicht bindend sind.

Die dritte Phase der Projekte zur Armutsbekämpfung wurden in der Sitzung vom 27. November 2003 behandelt. Sie umfassten ein Budget von 90 Mrd FCFA (rd. 137.195.120 Euro) Das Budget wurde in den Haushalt 2004 eingestellt.

4.3 Antragslage

Die Qualität der meisten Projektanträge ist mangelhaft. Demgegenüber sind die Anforderungen des „manuel de procédure“ an die Projektanträge sehr hoch. Insbesondere Vertreter der Zivilgesellschaft haben hiermit große Schwierigkeiten. Auch Sektorministerien klagen, dass ihnen keine Zeit für die Ausarbeitung von Projekten bliebe, die fachliche Kapazität (teilweise) fehle oder schlicht die Finanzmittel, um derart hochqualifizierte Projektanträge auszuarbeiten.

Entsprechend gering ist die Zahl der Projektanträge aus dem „nicht – staatlichen – Sektor“; die Bewilligung durch das CCS im 3. Quartal entsprechend: 2,8 Mrd. FCFA (rd. 4,5 Mio Euro)- keine 3% des Gesamtetats fuer Projekte der Zivilgesellschaft. Ob sie dann noch die Huerden auf dem Weg durch die Ministerien ueberwinden, bleibt eine offene Frage!

Das geringe Antragsvolumen aus der Zivilgesellschaft begruendet sich aus fehlender Information über die vorhandenen Moeglichkeiten, fehlenden Kenntnissen zum Antragsverfahren oder aus politischen Hürden, die vielfach die Opposition im Lande vermutet – oft nicht zu unrecht. Organisationen der Zivilgesellschaft klagen selbst über mangelnde eigene Kapazitäten zur Ausarbeitung komplexer Projektanträge, die teils erhebliche Investitionen – auch was die Honorierung von Beratern angeht – verlangen und gepaart sind mit Unkenntnis im administrativen Ablauf derartiger Anträge.

Die schlechte Qualität bei einer Vielzahl von Projektanträgen - faktisch sind es oft nicht mehr als Projektideen - war der Grund für die Einrichtungen von „thematischen Gruppen“ im Rahmen des CCS. Nach Sektoren geordnet überarbeiten sie Projektvorlagen - die Experten der CO, Spezialisten der Zivilgesellschaft sowie der Geberorganisationen.

Leider muss man feststellen, dass eine Reihe von Anträgen im Rahmen der administrativen Behandlung „verloren gehen“. Die Begutachtung von Mikroprojekten wird einfach „vergessen“! Folglich existieren Vorschläge, das CCS zu dezentralisieren, um auf Provinzebene bereits vorbereitend tätig zu werden.

Umgekehrt: Die Kritik aus der Zivilgesellschaft und den dezentralisierten Gebietskoerperschaften ist ebenso massiv – was die Haltung der eigenen Regierung angeht. Man beklagt den Mangel an Information, den Buerokratismus, die Arroganz der Behoerdenleiter, die Korruption und den fehlenden politischen Willen, mit ihnen zu kooperieren. Von daher sucht man den Kontakt zur Fraktion der Geberlaender (im CCS), damit ihre Projektantraege ueberhaupt eine Chance haetten.

4.4 Kompetenzen

Das CCS trifft keine Entscheidungen. Es ist beratend tätig. Es kann vorschlagen. Die Entscheidung trifft das Sektorministerium. Dieses kann demnach auch bewilligte Projektanträge letztlich nicht durchführen. Umgekehrt: Projektanträge, die das CCS nie erreichten, kann ein Ministerium im Rahmen der HIPC-Mittel finanzieren. Diese Situation stellt das CCS vor ein grundsätzliches Dilemma: Einerseits der Verlust an Bedeutung, andererseits eine im Ergebnis abweichende Umsetzung von Projektmaßnahmen. Das CCS hat aber Kontrollpflichten in Sachen Mittelverwendung und Projektumsetzung!

Dies verlangt mehr Transparenz im administrativen Ablauf von HIPC -Projekten! Eine Mitteilungspflicht von den Sektorministerien an das CCS ist nicht zu diskutieren sondern unerlaesslich.

Auffallend ist Ende Juni 2004 das geringe Volumen der ausgegeben HIPC- Mittel! Dies ist nur teilweise auf den späten Beginn der Durchführung von Projekten zurückzuführen. Faktisch sind zum 30. Juni 2004 lediglich jene Projekte der ersten Phase weitestgehend umgesetzt. Die negativen Folgen in Bezug auf die zwischenzeitliche Kostenentwicklung der Projekte und effektive Armutsminderung sind leicht vorstellbar.

Positive Ergebnisse sind vor allem im Bereich Gesundheit, Bildung, Straßenbau nachweisbar. Negative Eindrücke beziehen sich auf Punkte wie: Unzureichende Einbeziehung der lokalen Bevölkerung, Qualität der implementierten Projekte, Verschleppung der Rechnungslegung und Korruption.

4.5 Administration

Generell sprechen sich alle Beteiligten für eine Beschleunigung der HIPC-Projekte in Kamerun aus. Doch sind die mannigfaltigen administrativen und politischen Hürden in Kamerun schwer zu meistern. Die Finanzabläufe sind zähflüssig. Nach uebereinstimmenden Aussagen verschiedener Seiten lagen zu Zeitpunkt der Abfassung des Berichts (30. Juni 2004) 160 Mrd. FCFA (rd. 244 Mio. €) zinslos auf dem BEAC - Sperrkonto des HIPC - Fond und harrten auf den Einsatz zur Armutsbekämpfung.

Der Ruf nach einer Beschleunigung des Mittelabflusses ist aber gerade in solch einem (korrupten) Land wie Kamerun problematisch. Im Gegenteil könnte man argumentieren, dass die sorgfältige Arbeit der zuständigen Gremien zeitraubend wirkt, aber hoechst berechtigt ist. Die Haushaltsabläufe in Kamerun sind nicht transparent. Sie kennen bis zu 42 administrative Stationen („pas de passage“), auf denen viel „verloren“ gehen kann.

4.6 Zahlungsverkehr

Bekannt ist der auffallende Verlust von Finanzmitteln im Zahlungsverfahren – hier geht man von Erfahrungswerten aus! Auf jeder Zahlungsstufe werden ca. 30% der Mittel zweckentfremdet verwendet. Das Vertrauen in eine derartige Haushaltsführung ist gering bzw. nicht vorhanden. Gefordert wird Transparenz bei der Verwendung staatlicher Finanzmittel. Maßnahmen in diese Richtung werden insbesondere von IMF und der EU gefördert. Inwieweit die Mittelverwendung in der Praxis überwacht werden kann und soll, ist ein kritischer Punkt in der Funktion des Komitees CCS.

Der Name spricht von einem Comité de suivi, was also ein Monitoring und die Qualitätskontrolle der von ihm befuerworteten Projekte vorsieht. Diese Funktion wurde bisher vernachlässigt.

Zudem gibt es neben dem CCS in Kamerun ein « comité de suivi de la réalisation des projets PPTTE », das vom Premierminister des Landes am 3. Mai 2003 geschaffen wurde. Es sieht keinen Vertreter der Geberorganisationen, der Zivilgesellschaft, der Gewerkschaften und der Kirchen als Mitglied vor. Neben der Frage der Kompetenzen bzw. Zuständigkeiten muss auch eine Analyse der Implementierung von Projekten stattfinden sowie deren Wirkung. Das generelle Ziel der Armutsbekämpfung (s. das Dokument „PRSP“) ist der Massstab! Er steht in Gefahr, im Ausschussdickicht verloren zu gehen.

2001 hat man ein Armutprofil von Kamerun erstellt. Es ist geplant, für 2006 erneut ein solches zu erarbeiten. Dies soll mit dem Profil von 2001 abgeglichen werden. Schon heute erscheint eine vergleichende Analyse für den praktisch relevanten Zeitraum als zu kurzfristig.

Hinzu kommt die Pflicht der Finanzkontrolle, die intern und extern organisiert sein müsste. Ein Rechnungshof („Chambre de comptes“) wurde erst kürzlich in Kamerun eingerichtet. Dessen Kompetenzen sind sehr begrenzt - im Vergleich zu internationalen Standards.

Selbst wenn die Kontrolle der Mittelverwendung in Zukunft verbessert werden kann, stellt sich das Problem, wie die Umsetzung der Ergebnisse des Monitorings und der Finanzkontrolle sicher gestellt werden können. Neben der Verfolgung der Verwendung von HIPC-Mittel auf staatlicher Ebene könnten beispielsweise auch punktuelle lokale Mittelverwendungsprüfungen eine sinnvolle Ergänzung darstellen.

Eine stärkere Partizipation der Bevölkerung bei der Kontrolle der Mittelverwendung ist geboten, was funktionierende Strukturen der Zivilgesellschaft vor Ort bedingt.

Ferner könnte man auch an die Anwendung eines bereits bestehenden Instruments denken, das vorrangig von der Weltbank angewandt wird: dem „Public Expenditure Tracking Survey“ (PETS), das hauptsächlich drei Fragen nachgeht:

- Wurden die Finanzmittel für jene Zwecke verwandt, für die sie im Antrag vorgesehen wurden?
- Wurden die Projekte wie vorgesehen implementiert?
- Haben die Projekte die gewünschte Wirkung erzielt und die Situation der Armen verbessert?

4.7 Denkmodelle

Die Zukunft wird zeigen, ob der kamerunische Mechanismus „CCS“ seine Aufgabe erfüllt? Schon heute stellen einige die Existenz des CCS grundsätzlich in Frage. Andere wiederum sehen eine Existenzberechtigung des CCS, auch über den Tag des „completion point“ (cp) hinaus. Kameruns Regierung vertritt die Auffassung, dass die Aufgabe des CCS mit Erreichung dieses Datums, des „cp“, das mag zu Ende des Jahres 2004 oder im Frühjahr 2005 evtl. der Fall sein, erledigt ist.

Viele argumentieren, dass die Verwendung der bereits erwähnten 273 Mrd. FCFA in jedem Falle von dem CCS zu begleiten ist, selbst über den Erfüllungszeitpunkt hinaus.

Die positiven Effekte, die dieser besondere HIPC - Mechanismus in Kamerun bewirkt hat, liegen in der Verbesserung der Planungskapazität der Administration des Landes, im Umsetzen von Budget-Reformen, in der Transparenz von Planung und Durchführung staatlicher Projekte, dem verbesserten Dialog zwischen Regierung, internationalen Gebern und der Zivilgesellschaft, der verbesserten Koordination zwischen den Gebern selbst und einer generellen verstärkten Partizipation der Zivilgesellschaft.

Sicherlich ist das CCS ein temporärer Mechanismus, dessen positive Effekte über den Tag hinaus gesichert werden sollten. Dies könnte durch eine gesonderte Kontrolle der Haushaltsmittel nach dem „cp“ geschehen. Sie könnte durch eine Zeichnung des Etats bewirkt

werden. Ferner waere eine Rechenschaftspflicht gegenüber der internationalen Gebergemeinschaft ueberlegenswert.

Die Vorbehalte gegenüber Kamerun existieren weiter. Solange keine entsprechende Transparenz und Kontrolle im Budgetprozess festzustellen ist, werden die internationalen Geber verschiedene Modelle diskutieren - auch die Fortführung des CCS über den Erfüllungszeitpunkt hinaus!

6. Zur Kritik an der HIPC – Initiative

In Kamerun richtet sich die oeffentliche Kritik von seiten der Zivilgesellschaft und der dezentralisierten Koerperschaften auf die Verwendung der zur Verfuegung stehenden (und teils brach liegenden) HIPC - Mittel. Man spricht von „Blockaden“ etc.. durch die eigenen Regierungsvertreter. Man sucht die Kooperation mit den Gebern. Nur Experten thematisieren auf hoechster Ebene, zusammen mit internationalen Beratern, einige grundsatzliche Bedenken in bezug auf den HIPC – Mechanismus. Der Zirkel ist elitaer, er findet in der Oeffentlichkeit kaum Gehoer.

Auf internationaler Ebene erstreckt sich die Diskussion von den Standpunktdiskussionen der Experten intern. Organisationen oder Nationen – wie z. B. Frankreich mit dem hauseigenen Konzept des C2D – bis zu den Solidaritaetsgruppen und Vereinen im Bannkreis der grossen christlichen Glaubensgemeinschaften oder NGO –Verbaenden sowie den weltweiten (semi-) professionellen „watch - dog“ - Organisationen.

In den vom Schuldendienst entbundenen Ländern wurden bislang rund 7 % mehr Mittel v.a. für Bildung und Gesundheit investiert. Erfolge sind nachweisbar im Kampf gegen HIV/Aids, bei der Verbesserung der Schulbildung oder der ländlichen Entwicklung.

Schwachpunkte sind: Nur 13 von 42 ausgewählten Ländern haben seit 1999 den Erlass vollständig erhalten. Insgesamt 15,5 Mrd. Dollar Bar - Schulden wurden dadurch erlassen. Weitere 14 Länder stehen auf der Warteliste.

Zudem :Der Prozess des Schuldenerlass dauert „zu lange“ und geht - nach Meinungen bes. aus kirchlichen Kreisen - nicht weit genug. Kritik richtet sich auch an die deutsche Bundesregierung: Sie soll bislang auf weit weniger als die bereits zugesagten 6 Milliarden Euro bilateraler Forderungen verzichtet haben.

Die Beurteilung der Tragfähigkeit von Schuldenbelastungen wird weiterhin von den Exporteinnahmen abhängig gemacht. Andere, für die nationale Entwicklung lebenswichtige Indikatoren (Staatsausgaben, Investitionshöhe), bleiben von sekundärer Bedeutung.

Mit Sorge stellt man fest, dass die bislang in die Initiative aufgenommenen Länder ihre Schuldsituation nicht dauerhaft verbessern konnten. Länder wie Bolivien oder Uganda haben sich, bedingt u. a. durch den Preisverfall von Exportgütern, in einem Maße neuverschuldet, dass sie dort stehen, wo sie vor 5 Jahren bereits einmal waren. Inzwischen gilt ihre Schuld abermals als nicht mehr tragfähig. Voellig widersinnig wird es, wenn fuer die Ausarbeitung von Armutsreduzierungsstrategien neue Kredite aufgenommen werden.

Ein weiterer Kritikpunkt vieler NRO's am HIPC - Mechanismus ist die Bindung der Entschuldungsmaßnahmen an neoliberale Wirtschaftsreformen.

Jedoch: Eine Entkopplung der Entschuldungsfrage von den IWF-Auflagen einer Strukturanpassung ist nicht vorgesehen. Die Spielräume für eine Strategie der Armutsminderung bleiben angesichts der IWF-Strukturanpassungsprogramme mit generell neoliberaler Ausrichtung gering. Für den IWF gilt weiterhin, dass eine „gesunde Haushaltspolitik“ höchsten Wert auf einen ausgeglichenen Haushalt legt. Das Prinzip wird auch auf HIPC – Länder angewendet.

Die Beschlüsse des Kölner Gipfels von 1999 stehen unter dem Vorbehalt der Finanzierung (s. Kapitel 1). Die exakten Kosten wurden bis dato nicht eindeutig beziffert.

Die Befürchtung scheint sich zu bestätigen, dass der zugesagte Schuldenerlass für viele Länder auf Kosten eines weiteren Rückgangs der Entwicklungshilfe geht. Eine grundlegende Reform der Entwicklungshilfe scheint geboten, die den Schuldenerlass flankiert. Sie wäre allerdings auch im Kontext des Cotonou -Vertrages zwischen Europäischer Union und den AKP – Staaten zu reflektieren.

Viele Kritiker weisen darauf hin, dass es HIPC einer gewissen Logik mangle, dass jene Länder, die praktisch einen Teil ihrer Schulden nicht bedienen, jetzt diese nicht gezahlten (Devisen-) Tilgung/Zinsen in einen Fonds zahlen sollen, wenn auch in nationaler Währung, um Armut zu bekämpfen. Sie waren doch augenscheinlich – schon damals - zumindest teilinsolvent. Also wurden Schulden gestrichen, die ohnehin nicht mehr bedient werden konnten.

Folglich argumentieren Entwicklungsexperten, dass es bei der Entschuldungsinitiative allein nicht bleiben sollte. Um den Risikofaktor "Schulden" in den Griff zu kriegen, helfe nur ein internationales Schuldenmanagement. Festzustehen scheint, nach 5 Jahren HIPC II wurde der Schuldenkreislauf nicht nachhaltig durchbrochen. Die ärmsten Länder zahlen weiter hohe Summen für Schuldendienste. Weltbank, IWF, IDA etc. haben ihre Kreditvergabepraxis nicht reformiert.

Die internationale Entschuldungskampagne fordert denn auch einen völligen Schuldenerlass. Doch selbst die engagiertesten Aktivisten der NGO-Bewegung hegen Zweifel, ob nicht der Tag des vollständigen Schuldenerlasses der Vortag zu neuen Schulden sein wird.

Somit drängt sich der Gedanke an ein globales Insolvenzverfahren auf, ein Gedanke von höchster politischer Brisanz. Ein internationales Insolvenzverfahren müsste nicht nur die Regeln für Gläubiger und Schuldner festlegen sondern auch jene Stelle benennen bzw. kreieren, die die Insolvenz abwickelt.

6. Annex

Kamerun:

1. Decision Point: Oktober 2000

2. nominale Schuldendienstentlastung = ca. 2,0 Mrd. US-\$

3. Auswirkung auf die Verschuldungsindikatoren:

	1999	2000	2001	2002	2003
Bezahlter Schuldendienst in Mio. US-\$	401	437	271		
Fälliger Schuldendienst in Mio. US-\$				267	261
Anteil Schuldendienst an den Exporten in %	15	16	10	11	11
Anteil Schuldendienst an den Staatseinnahmen in %	24	26	15	16	16

4. Die Sozialausgaben entwickeln sich in der Planung wie folgt:

	1999	2000	2001	2002	2003
Sozialausgaben in Mio. US-\$	264	287	336	437	461
Anteil Sozialausgaben an den Staatseinnahmen in %	16	17	19	26	28
Anteil Sozialausgaben am BIP in %	3	3	4	5	5

Quelle : BMZ