

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 256

Hans Tietmeyer

Ein genereller Schuldenerlaß für die ärmsten Entwicklungsländer?

Einige Überlegungen
aus ökonomischer und ethischer Sicht

J.P. BACHEM VERLAG

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ will der Information und Orientierung dienen. Sie behandelt aktuelle Fragen aus folgenden Bereichen:

Kirche, Politik und Gesellschaft

Staat, Recht und Demokratie

Wirtschaft und soziale Ordnung

Familie

Schöpfungsverantwortung und Ökologie

Europa und Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Brandenberger Straße 33

41065 Mönchengladbach

Tel. 0 21 61 / 8 15 96-0 · Fax 0 21 61 / 8 15 96-21

E-mail: ksz-moenchengladbach@t-online.de

Ein Prospekt der lieferbaren Titel sowie ein Registerheft (Hefte Nr. 1–250) können angefordert werden.

Redaktion:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

1999

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln

ISBN 3-7616-1528-0

Die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer ist in jüngster Zeit wieder stärker in das öffentliche Bewußtsein gerückt. Insbesondere von kirchlicher Seite sind erneut Forderungen nach einem Schuldenerlaß für die ärmsten Länder erhoben worden. Papst Johannes Paul II. hat dieses Thema in der Enzyklika *Tertio millennio adveniente* aufgegriffen, und die Deutsche Bischofskonferenz hat zusammen mit dem Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland in der gemeinsamen Erklärung *Internationale Verschuldung – eine ethische Herausforderung* diese Forderung unterstützt. In Erinnerung an das alttestamentarische Erlaß- und Jubeljahr soll dabei das Jahr 2000 einen symbolischen Neubeginn für die armen Schuldnerländer markieren.

In den internationalen staatlichen Organisationen (insbesondere Internationaler Währungsfonds und Weltbank) wird die Lage in den hochverschuldeten armen Ländern schon seit längerer Zeit mit großer Sorge verfolgt. Im Unterschied zu vielen fortgeschrittenen Entwicklungsländern, deren wirtschaftliches Umfeld sich durch interne Anpassungsmaßnahmen, Umschuldungen und Unterstützungsaktionen der Gläubiger in den neunziger Jahren teilweise spürbar verbessert hat, haben sich die Verschuldungsprobleme vieler der ärmsten Länder bis in die jüngere Zeit hinein zunehmend verschärft. Stagnation, Armut, Hunger und krasse Einkommensunterschiede werden in der öffentlichen Diskussion bisweilen unmittelbar mit den Belastungen aus Überschuldung und hohem Schuldendienst in Verbindung gebracht.

Vor diesem Hintergrund wird heute allgemein anerkannt, daß weitere Hilfen für die hochverschuldeten armen Länder notwendig sind. Ob dabei ein Schuldenerlaß einen wirksamen Beitrag zur Verbesserung der schwierigen Lage in den ärmsten Ländern leisten kann und wie dieser gegebenenfalls ausgestaltet sein müßte, soll im Folgenden sowohl unter ethischen als auch unter ökonomischen Gesichtspunkten geprüft werden. Zuvor aber gilt es, die wirtschaftliche Situation der ärmsten Länder etwas näher zu beleuchten, um einen Eindruck von der Dimension des Problems zu vermitteln.

Zur wirtschaftlichen Lage der hochverschuldeten armen Länder

Im Mittelpunkt der aktuellen Diskussion in den internationalen Organisationen stehen überwiegend die sogenannten „hochverschuldeten armen Länder“ (*heavily indebted poor countries*, HIPC). Dabei handelt es sich gegenwärtig um 40 Entwicklungsländer mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen, deren Verschuldungsniveau und deren Schuldendienstbelastung außergewöhnlich hoch sind.¹ Die meisten der hier betrachteten Länder liegen in Afrika südlich der Sahara, einige auch in Asien und in Lateinamerika.

Insgesamt belief sich die Auslandsverschuldung dieser Länder Ende 1996 auf über 200 Mrd US-Dollar.² Sie ist vor allem in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre steil angestiegen und hat sich, verglichen mit dem Wert von 1980, vervierfacht. Der weit überwiegende Teil – rund drei Viertel – wurde von offiziellen Kreditgebern (öffentliche Stellen der Geberländer oder multilaterale Organisationen) bereitgestellt. Diese Zahlen sind in ihrer Höhe und Struktur geprägt von den bereits erfolgten Umstrukturierungen, die in zunehmendem Maße Kredite zu Vorzugsbedingungen, Maßnahmen zur Verringerung privater Schulden und den Verzicht auf bestimmte Forderungen (beispielsweise aus Entwicklungshilfeleistungen) umfaßten.³ Sie reflektieren auch den Rückzug der privaten Kreditgeber aus diesen Ländern. Von den langfristigen Verbindlichkeiten entfielen nur noch 12 % auf private Gläubiger.

Im Durchschnitt wiesen die hier betrachteten Entwicklungsländer (bezogen auf das Jahr 1995) einen Schuldenstand von 465 % ihrer Ausfuhren pro Jahr auf, wobei einzelne Länder mit mehr als dem zehnfachen Exportwert gegenüber dem Ausland verschuldet sind. 1985 hatte der Durchschnittswert noch bei (ebenfalls hohen) 383 % gelegen. Als Faustregeln für eine langfristig tragbare Auslandsverschuldung gelten ein Schuldenstand von 200 % – 250 % der Ausfuhren und eine Schuldendienstquote von 20 % – 25 % der Ausfuhren. Bei Ländern, die diese Schwellenwerte überschreiten, besteht nach den Erfahrungen der achtziger Jahre eine erhöhte Gefahr, daß sie in Zahlungsverzug geraten und umschulden müssen. Das Ausmaß der Verschuldung der ärmsten Länder wird besonders augenfällig im Vergleich mit dem durchschnittlichen Schuldenstand der übrigen Entwicklungsländer, der bei 130 % der Exporte liegt.⁴

Außergewöhnlich hoch ist auch der zu leistende Schuldendienst. Rein rechnerisch mußten die hochverschuldeten armen Länder in der ersten Hälfte der neunziger Jahre im Durchschnitt knapp ein Viertel ihrer jährlichen Exporterlöse für die Verzinsung und Tilgung der im Ausland aufgenommenen Kredite aufbringen. Diese Relation hat sich im Vergleich zur ersten Hälfte der achtziger Jahre – auch als Folge zunehmend günstigerer Finanzierungsbedingungen und beträchtlicher Schuldenerleichterungen – zwar leicht verbessert, lag aber immer noch um einiges höher als für die Entwicklungsländer insgesamt (17 ½ %).

Allerdings ist zu berücksichtigen, daß die hochverschuldeten armen Länder ihren Schuldendienstverpflichtungen in vielen Fällen nur teilweise nachgekommen sind. Außerdem haben sie in beträchtlichem Ausmaß finanzielle Leistungen von öffentlichen Stellen anderer Länder erhalten. In einer Netto-

rechnung flossen der Gruppe somit trotz der Schuldendienstzahlungen weiterhin Gelder aus dem Ausland zu. Soweit es sich dabei allerdings um Kredite handelte, erhöhten diese ihrerseits aber wiederum den Schuldenstand. Langfristig gesehen hat sich die finanzielle Abhängigkeit vom Ausland auch dadurch verschärft, daß die bereitgestellten Mittel nicht in ausreichendem Maße in eine produktive, sondern in eine konsumtive Verwendung geflossen sind. Vielfach scheint nicht eine Knappheit an Finanzmitteln das zentrale Problem zu sein; eher mangelt es an deren effizientem Einsatz im Sinne des Aufbaus einer wettbewerbsfähigen Produktion. Auffällig ist in diesem Zusammenhang die niedrige Investitionsquote von lediglich 17 % in der ersten Hälfte der neunziger Jahre.

Es paßt in das bisher gezeichnete, bedauerliche Bild, daß die hochverschuldeten armen Länder zumindest bis Mitte der neunziger Jahre praktisch nicht an der zunehmenden Integration der Weltwirtschaft und dem weltweit steigenden Wohlstand partizipieren konnten. Selbst im Vergleich mit den übrigen Entwicklungsländern sind sie deutlich zurückgefallen. Ihr Wirtschaftswachstum lag von 1980 bis 1995 im Durchschnitt bei lediglich 1 ½ % pro Jahr; es war damit nur halb so hoch wie das der übrigen Entwicklungsländer. Und während das Ausfuhrvolumen der hochverschuldeten armen Länder von 1980 bis 1995 nur um durchschnittlich 1 ½ % pro Jahr expandierte, weiteten die übrigen Entwicklungsländer ihre Exporte um 5 ½ % pro Jahr aus.

Zu der unbefriedigenden Wirtschaftsentwicklung in den hochverschuldeten armen Ländern haben nach Untersuchungen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds verschiedene Faktoren beigetragen, insbesondere Bürgerkriege, ineffiziente Verwaltungen in vielen Ländern, Korruption, eine oftmals verfehlte Wirtschaftspolitik, verzerrte Preisrelationen und sich verschlechternde Außenhandelsbedingungen. Auch scheint die Bereitschaft oder die Fähigkeit der politischen Instanzen dieser Länder, durchgreifende Reformen zur Stimulierung der Wirtschaft und zur Verringerung der Auslandsverschuldung umzusetzen, oftmals gering gewesen zu sein. Dies mag im Einzelfall an der labilen innen- oder außenpolitischen Situation gelegen haben. Aber auch die Verteidigung von Einfluß und Macht bis hin zum Mißbrauch dürfte in einer Reihe von Ländern eine wichtige Rolle gespielt haben.

Bisherige Hilfeleistungen der internationalen Gemeinschaft

Die internationale Gemeinschaft hat seit Jahren versucht, die Lage in den hochverschuldeten armen Entwicklungsländern zu verbessern. Der Einsatz von Entwicklungshilfe und die Gewährung von Krediten zu Vorzugskonditionen sollten in diesen Ländern zum Abbau der Entwicklungsdefizite und

zur Integration in die internationale Arbeitsteilung beitragen. Die im Ausschuß für Entwicklungshilfe (DAC) der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) vertretenen Länder haben von 1990 bis 1996 – nach Abzug etwaiger Tilgungszahlungen – 400 Mrd US-Dollar (also im Durchschnitt knapp 60 Mrd US-Dollar oder rund 0,25 % ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Jahr) an öffentlicher Entwicklungshilfe aufgebracht. Davon floß über die Hälfte in die armen Entwicklungsländer.⁵

Daneben zielten die Bemühungen hauptsächlich der staatlichen Gläubiger, die im sog. Pariser Club zusammengeschlossen sind, bereits frühzeitig auf eine Bewältigung insbesondere der Schuldenprobleme der armen Länder. Mit Hilfe von verlängerten Zahlungsfristen und zusätzlichen Finanzmitteln sollte den betroffenen Ländern zunächst einmal eine Überbrückung von Liquiditätsengpässen durch Umschuldungsvereinbarungen ermöglicht werden. Seit Ende der achtziger Jahre gewannen jedoch Schuldenerleichterungen in Form eines Teilverzichts auf umgeschuldete Zahlungsverpflichtungen oder durch Ermäßigung der in Rechnung gestellten Zinssätze eine immer bedeutendere Rolle. Die Konditionen für die Schuldnerländer wurden dabei schrittweise verbessert; die Reduktion des Gegenwartswertes der in Frage kommenden Zahlungen betrug zunächst 33 % (sog. Toronto-Bedingungen), dann 50 % (sog. London-Bedingungen) und schließlich bis zu 67 % (sog. Neapel-Bedingungen). Auf dem Gipfel von Neapel (1994) erklärten sich die Gläubigerstaaten überdies bereit, unter der Voraussetzung eines über mehrere Jahre erfolgreich durchgehaltenen Reformprogramms auch den Bestand an Schulden umzustrukturieren, sofern damit eine abschließende Regelung erreicht werden kann.⁶

Allein die Umschuldungsmaßnahmen des Pariser Clubs zugunsten der ärmsten Länder umfaßten über mehr als zwanzig Jahre hinweg einen Betrag von insgesamt 54 Mrd US-Dollar, wobei viele Länder mehrfach – in der Spitze bis zu zwölfmal – umschulden mußten. Von den 169 abgeschlossenen Umschuldungsabkommen brachte mehr als die Hälfte zum Teil erhebliche Vergünstigungen für die Kreditnehmer. Auch außerhalb des Pariser Clubs ist es in den vergangenen Jahren zu einer Vielzahl von Umschuldungsvereinbarungen gekommen; hierbei spielte vor allem die Regelung der russischen Forderungen gegenüber einigen hochverschuldeten armen Ländern eine vom Betrag her bedeutende Rolle. Weitere 12 Mrd US-Dollar an kommerziellen Bankkrediten wurden ebenfalls umgeschuldet – verbunden auch hier überwiegend mit bedeutenden Schuldenreduktionen –, so daß die langfristigen Auslandsverbindlichkeiten der hier angesprochenen Länder gegenüber priva-

ten Gläubigern – von wenigen Ausnahmen abgesehen – damit praktisch vollständig getilgt sind.⁷

Stellt man nur auf die erlassenen Verbindlichkeiten ab, dann summieren sich die Beträge nach den Angaben der Weltbank von 1989 bis 1996 insgesamt auf knapp 20 Mrd US-Dollar. Ein Ausbrechen aus dem Kreislauf wiederkehrender Umschuldungsverhandlungen gelang gleichwohl bislang nur den wenigsten der hochverschuldeten armen Länder.

Ein genereller Schuldenerlaß als Lösung des Problems?

Vor diesem Hintergrund sind die Forderungen kirchlicher Stellen und entwicklungspolitisch engagierter Gruppen nach einem Schuldenerlaß für die ärmsten Länder zu sehen. Die bisherige Schuldenstrategie wird mit Blick auf diese Ländergruppe vielfach als unzureichend betrachtet, und es wird deshalb auf weitere Verbesserungen gedrängt.⁸

Die Argumente für einen generellen Schuldenerlaß mögen dabei zwar – jeweils für sich genommen – durchaus schlüssig erscheinen. In einer Gesamtschau gibt es allerdings berechtigte Zweifel, ob ein genereller Forderungsverzicht tatsächlich eine adäquate Lösung für die Probleme der hochverschuldeten armen Länder ist. Zu diesem Ergebnis kommt man bei einer differenzierten Analyse der Verschuldungsproblematik der ärmsten Länder sowohl aus ethischer als auch aus ökonomischer Sicht.

Die Auslandsverschuldung als ethische Herausforderung

Die hohe Auslandsverschuldung in Verbindung mit der schwierigen wirtschaftlichen und sozialen Lage der ärmsten Entwicklungsländer stellt aus ethischer Sicht ohne Zweifel eine große Herausforderung dar. Die Befürworter eines generellen Schuldenerlasses verweisen auf die in der Tat vielfach hohen Zins- und Tilgungszahlungen zur Bedienung der in der Vergangenheit aufgenommenen Kredite, die – so wird argumentiert – einer ausreichenden Versorgung der einheimischen Bevölkerung mit Nahrung, Wohnung, Bildung und Arbeit, also der Sicherung eines menschenwürdigen Lebens, entgegenstünden.⁹ So richtig es grundsätzlich sei, daß Schulden zurückgezahlt werden müssen, so könne die Aufbringung der Mittel jedoch nicht unter unzumutbaren Opfern gefordert werden. Dem Prinzip der Vertragsgerechtigkeit wird das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit entgegengesetzt, aus der als moralische Leitlinie die „Option für die Armen“ abgeleitet wird. Die Gläubigerländer müßten Solidarität mit den Ärmsten üben; die Globalisierung der Weltwirtschaft sei mit konkreter Solidarität zu verbinden.¹⁰

Ein Schuldenerlaß wirft jedoch auch aus ethischer Sicht Fragen auf. So ist keinesfalls sichergestellt, daß ein solcher tatsächlich in erster Linie den wirklich Bedürftigen in den Entwicklungsländern zugute kommt. Teilweise wird selbst von den Befürwortern – vermutlich nicht zu Unrecht – befürchtet, von einem Schuldenerlaß würden vor allem diejenigen profitieren, deren wirtschaftspolitische Fehlleistungen, mißbräuchliche Ausnutzung und mangelnde Reformbereitschaft maßgeblich zu der kritischen Lage beigetragen haben. Eine generelle Schuldenreduzierung bzw. einen geringeren Schuldendienst könnten diese zu ihrer eigenen Bereicherung, für unwirtschaftliche Prestigeprojekte oder für höhere Militärausgaben nutzen, ohne daß die angestrebten entwicklungspolitischen Ziele erreicht würden. Letztlich würde durch die Streichung der Auslandsschulden – so wird in vielen Fällen vorausgesagt – in gewisser Weise auch die Kapitalflucht aus den ärmsten Ländern nachträglich „legitimiert“ oder könnte gar zusätzlich stimuliert werden. Ein Schuldenerlaß ist somit gerade auch aus ethischer Sicht in ein geeignetes Gesamtkonzept einzubinden, um eine nachhaltige Verbesserung für die Armen zu bewirken.

Außerdem ist eine Abwägung vorzunehmen, welchen Ländern, nach welchen Kriterien und in welcher Höhe die Auslandsschulden erlassen werden sollen. Ein gerechter Ausgleich ist zu finden zwischen den Ländern, die bislang ausschließlich oder doch überwiegend auf der Nehmerseite waren, sich notwendigen Strukturanpassungen aber permanent verschlossen haben, und jenen, die Hilfe von außen mit eigenen Reformanstrengungen verbunden haben, und die nun – wenn auch nicht ohne Mühe – auf eigenen Füßen stehen. Hier einseitig und undifferenziert vorzugehen, wäre nicht nur ökonomisch, sondern auch ethisch kaum vertretbar. Gleiches gilt auch im Verhältnis zu denjenigen armen Ländern, die im Ausland nur gering verschuldet sind. Diese Länder würden von einem Schuldenerlaß nicht begünstigt; sie kämpfen aber ebenfalls mit den typischen Problemen von Unterentwicklung, wie Armut, schlechter Gesundheitsversorgung oder geringen Bildungschancen. Um ihnen zu helfen, bedarf es indes anderer Instrumente als einer generellen Schuldenreduktion. In diesem Zusammenhang wird befürchtet, daß sich ein Schuldenerlaß negativ auf die Entwicklungshilfeleistungen insgesamt auswirken könnte. Eine nachlassende Geberneigung sähe letztlich aber gerade diejenigen armen Länder auf der „Verliererseite“, die nicht von einem Schuldenerlaß profitieren würden – ein ethisch höchst fragwürdiges Ergebnis.

Eine generelle Entschuldung der ärmsten Entwicklungsländer würde die Bereitschaft zu solidarischer Hilfe in den Gläubigerländern auch in anderer Hinsicht einer schweren Belastungsprobe aussetzen. Auch in den wohlha-

benden Ländern selbst gibt es in Teilen der Gesellschaft soziale Notlagen, die finanzielle Ressourcen binden. Bei nicht beliebig steigerbarer Hilfsbereitschaft konkurrieren letztlich unterschiedliche soziale Ziele miteinander, und es ist unter ethischen Gesichtspunkten nicht immer einfach – oftmals sogar ausgesprochen schwer –, sich für das eine und gegen das andere zu entscheiden.

Die Auslandsverschuldung als ökonomische Herausforderung

Die hohe Verschuldung vieler armer Entwicklungsländer und die damit verbundenen Probleme stellen nicht nur eine ethische Herausforderung dar, die es differenziert zu bewältigen gilt. Sie zwingen auch den Ökonomen dazu, sich dem empirischen Befund zu stellen, daß eine übermäßige Auslandsverschuldung einer nachhaltigen Entwicklung der betroffenen Volkswirtschaften offenbar entgegensteht. Lösungsansätze in der Verschuldungsfrage, die darauf abzielen, die Wachstumskräfte zu stärken und die Entfaltung des privaten Sektors zu stimulieren, würden dabei grundsätzlich auch mehr soziale Gerechtigkeit in den hochverschuldeten armen Ländern ermöglichen.

Der Zusammenhang von hoher Auslandsverschuldung und wirtschaftlicher Unterentwicklung wird oft damit erklärt, daß die Schuldendienstbelastung Finanzmittel bindet, die ansonsten für höhere Investitionen verfügbar wären. Zwar steht diese Überlegung auf den ersten Blick im Einklang mit der meist schwachen Investitionstätigkeit in den hochverschuldeten armen Ländern. Es ist jedoch auch zu berücksichtigen, daß diese Länder trotz der Zins- und Tilgungszahlungen netto gerechnet Empfänger von Auslandsgeldern waren und sind. Offensichtlich muß es zusätzlich andere Faktoren geben, die einer investiven Mittelverwendung entgegenstehen. Hier wird unter anderem auf die mangelnde Reformbereitschaft vieler hochverschuldeter Entwicklungsländer verwiesen. Diese wird aber ihrerseits häufig als Folge der hohen Auslandsverbindlichkeiten interpretiert. Marktwirtschaftliche Reformen, wie die Liberalisierung des Außenhandels, die Privatisierung öffentlicher Unternehmen oder die wachstumsfördernde Umgestaltung des Steuer- und Abgabensystems, seien meist unmittelbar mit politischen und volkswirtschaftlichen Kosten im Land selbst verbunden; die zu erwartenden Erträge der Reformen in Form von vermehrten Exporterlösen und einer höheren wirtschaftlichen Dynamik kämen dagegen zu einem großen Teil den ausländischen Gläubigern durch steigende Schuldendienstzahlungen zugute – sofern die Auslandschulden bislang nicht vertragsgemäß bedient werden konnten. Durch diese Fehlanreize würde ein „Schuldenüberhang“ die Reformbereitschaft lähmen. Ein weiteres kommt hinzu: Die enge Abhängigkeit vieler hochverschuldeter

armer Länder vom Ausland kann das Entscheidungsumfeld für Investitionen negativ beeinflussen. Wiederholte Umschuldungsabkommen mit jeweils ungewissem Ausgang sowie das Angewiesensein auf Transferzahlungen, deren Höhe und zeitliche Verfügbarkeit im voraus nicht bekannt sind, können ein Klima der Unsicherheit erzeugen und so zu dem immer wieder beobachteten Attentismus der Investoren beitragen. Schließlich binden wiederholte Umschuldungsverhandlungen knappes Humankapital, das gerade in den Entwicklungsländern möglicherweise effizienter eingesetzt werden könnte.

Es wäre allerdings vorschnell geurteilt, aus diesen Argumenten zwingend einen weitgehenden oder gar generellen Schuldenerlaß ableiten zu wollen, zumal empirische Untersuchungen die hier skizzierte „Schuldenüberhang-Hypothese“ speziell für die hochverschuldeten armen Länder nur teilweise erhärtet haben.¹¹ Es ist keineswegs sicher, daß interne Verkrustungen, mangelnde Reformbereitschaft und wirtschaftspolitisches Mißmanagement allein durch einen Federstrich in einem Schuldenabkommen beseitigt werden. Die Erfahrung lehrt, daß zu den Anreizen für ein besseres Wirtschaften auch Kontrollen kommen müssen, die eine zweckentsprechende Mittelverwendung gewährleisten.

Ein unkonditionierter Verzicht auf Auslandsforderungen gegenüber den ärmsten Ländern könnte außerdem die Bereitschaft zur Erfüllung von Schuldendienstverpflichtungen generell dämpfen („Moral Hazard“-Problem). Andere Reform- und Entwicklungsländer, die dem absoluten Betrag nach weit höher verschuldet sind als die ärmsten Länder, könnten ebenfalls um einen Erlaß ihrer Auslandsverbindlichkeiten nachsuchen oder zu einseitigen Maßnahmen greifen. Letztlich würde dies das gesamte internationale Finanzsystem ins Wanken bringen. Aber selbst wenn es nicht so weit kommt, so gilt es doch, sorgfältig zu prüfen, ob ein Schuldenerlaß nicht potentielle Kreditgeber abschrecken könnte und damit den Entwicklungsländern – über den Kreis der zunächst begünstigten Staaten hinaus – den Zugang zu ausländischen Finanzquellen erschweren würde.

Jede Linderung des Schuldenproblems der ärmsten Entwicklungsländer muß auch die besondere Rolle der multilateralen Finanzinstitutionen in angemessener Weise berücksichtigen. Diese sind – neben ihrer Beratungstätigkeit – zugleich als Kreditgeber in den ärmsten Ländern stark engagiert. Die Funktionsweise der multilateralen Entwicklungsbanken basiert z. B. auf einem Rückfluß der bereitgestellten Gelder, damit diese dann an andere Kreditnehmer weitergereicht werden können. Die hierauf gründende Bonität der Weltbank und der anderen Entwicklungsbanken erlauben es außerdem, Mittel am internationalen Kapitalmarkt zu besonders günstigen Konditionen aufzuneh-

men, was letztlich den auf offizielle Kredite angewiesenen Entwicklungsländern über niedrige Zinsen zugute kommt. Folglich sind alle Maßnahmen, die das Kapitalmarkt-Standing und die Finanzkraft dieser internationalen Finanzinstitute schwächen könnten, mit gravierenden finanziellen Nachteilen für diese Ländergruppe verbunden und deshalb auch aus entwicklungspolitischen Gründen abzulehnen.

Dies bedeutet, daß letztlich wohl insbesondere die Industrieländer und einige wenige andere fortgeschrittene Volkswirtschaften die multilateralen Finanzinstitute mit den für einen eventuellen Schuldenerlaß notwendigen Mitteln würden ausstatten müssen. Insofern setzt ein Verzicht auf die Forderungen gegenüber den ärmsten Ländern die finanziellen Möglichkeiten in den Gläubigerländern einer Belastungsprobe aus: Zu den ausbleibenden Rückflüssen aus bilateralen Krediten kommen die zusätzlich aufzubringenden Beiträge für die multilateralen Institute. Angesichts der vielfach angespannten Haushaltslage und der mancherorts ohnehin schon hohen Steuer- und Abgabenbelastung wird jede Regierung sehr sorgfältig prüfen müssen, wieviel sie ihren Bürgern derzeit zumuten kann; denn eine Überforderung der industrialisierten Volkswirtschaften würde niemandem nutzen – auch den hochverschuldeten armen Ländern nicht. Insofern können Forderungen nach einem generellen Schuldenerlaß für Entwicklungsländer leicht Hoffnungen wecken, die bei realistischer Einschätzung der tatsächlich verfügbaren finanziellen Möglichkeiten nicht erfüllbar sind.

Plädoyer für einen begrenzten, konditionierten Schuldenerlaß für die hochverschuldeten armen Länder

Sowohl die ethische als auch die ökonomische Betrachtung lassen einen umfassenden und unkonditionierten Erlaß der Auslandsschulden für die hochverschuldeten armen Länder als einen kaum gangbaren Weg erscheinen. Das Gebot der Solidarität mit den Ärmsten wie auch die Vermutung einer suboptimalen Nutzung knapper Ressourcen zwingen somit zur Suche nach Alternativen. Vieles spricht dafür, daß statt eines generellen eher ein begrenzter, konditionierter Schuldenerlaß in Aussicht genommen werden sollte. Ein solcher Ansatz könnte auch breitere Akzeptanz in den Gläubigerländern finden, adäquate Anreize für ein marktwirtschaftliches Verhalten in den Schuldnerländern setzen und die Funktionsfähigkeit des internationalen Kapitalmarktes bewahren. Gleichzeitig ließen sich damit sozialpolitische Ziele verbinden. In gewisser Weise könnte eine solche Lösung ethische und wirtschaftliche Forderungen miteinander versöhnen – eine Aufgabe, die sich ohnehin für beide

Seiten stellt. Denn Ethik und Beachtung der wirtschaftlichen Sachgesetzlichkeit, das ist kein Widerspruch, sondern etwas Zusammengehörendes.

Konkret bedeutet ein solcher Ansatz, daß in jedem Einzelfall zu prüfen ist,

- ob die Schuldensituation eines Landes ein auf Dauer tragbares Maß übersteigt;
- welche Maßnahmen geeignet sind, die Schuldendienstbelastung auf ein erträgliches Maß zu reduzieren. In Frage kommen unter anderem die traditionellen Instrumente der Schuldenerleichterung, wie die Vergabe neuer, konzessionärer Kredite zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsschwierigkeiten, die Streckung der Rückzahlungsfristen für Altkredite, Zinsvergünstigungen, sowie – falls all dies keinen nachhaltigen Erfolg verspricht – ein (Teil-) Erlaß von Auslandsverbindlichkeiten.

Mehr noch als traditionelle Umschuldungsabkommen, die regelmäßig mit Anpassungsprogrammen der betroffenen Länder verbunden sind, ist ein Schuldenerlaß an die Erfüllung von Reformauflagen zu knüpfen. Da ein Verzicht auf bestehende Forderungen einmalig und endgültig ist, kommen in erster Linie Vorleistungen von Seiten der Begünstigten in Frage. Diese müssen ihre tatsächliche Kooperationsbereitschaft und Reformfähigkeit nachweisen und durch ihr Verhalten glaubhaft machen, daß mit der (teilweisen) Streichung von Schulden eine gedeihliche Entwicklung in der Zukunft zu erwarten ist. Insbesondere muß ein neuerliches Abgleiten in den Abwärtsstrudel aus untragbarer Auslandsverschuldung und unbefriedigender Wirtschaftsentwicklung – nach bestem Ermessen – ausgeschlossen sein.

Die HIPC-Schuldeninitiative

Die schon im Herbst 1996 von den zuständigen Gremien der internationalen Finanzinstitutionen (Internationaler Währungsfonds und Weltbank) grundsätzlich gebilligte HIPC-Schuldeninitiative enthält wichtige Elemente eines solchen Ansatzes. Ländern, deren Auslandsverschuldung trotz erfolgreich umgesetzter Anpassungsprogramme mit den bisher verfügbaren Instrumenten auf mittlere Sicht nicht auf ein tragbares Niveau zurückgeführt werden kann, werden zusätzliche Schuldenerleichterungen, einschließlich eines Erlasses von Verbindlichkeiten, angeboten; hieran sollen sich alle Gläubiger eines Landes beteiligen – erstmalig auch die multilateralen Institutionen IWF und Weltbank. Voraussetzung ist allerdings, daß sich das Empfängerland weiterhin um gesamtwirtschaftliche und strukturelle Anpassungen bemüht und Reformen im Sozialbereich durchführt; diese sollen vor allem einer Verringerung der Armut dienen und im Gesundheitswesen sowie bei der Schulbildung ansetzen. Damit soll erreicht werden, daß die Vergünstigungen der

HIPC-Initiative nicht versickern, sondern langfristig das Wachstum der Empfängerländer stärken und tatsächlich auch eine Verbesserung für die Bedürftigen bewirken.

Die Initiative ist für hochverschuldete Länder mit niedrigem Einkommensniveau gedacht, die ein vom IWF oder von der Weltbanktochter Internationale Entwicklungsorganisation (IDA) unterstütztes Anpassungsprogramm durchführen oder beschlossen haben. Maßgebliche Indikatoren für die Auswahl der Länder sind in der Regel die eingangs genannten Schwellenwerte für die Verschuldung sowie die Schuldendienstbelastung. Allerdings wird im Rahmen der Länderprüfungen den Umständen des Einzelfalls Rechnung getragen.

Die Schuldeninitiative umfaßt zwei Phasen. In der ersten Phase (von grundsätzlich drei Jahren Dauer) setzt das Schuldnerland, das als zugangsberechtigt angesehen wurde, ein von IWF und Weltbank unterstütztes Anpassungsprogramm erfolgreich um, wobei es von den multilateralen Finanzinstituten weiterhin Mittel zu Vorzugsbedingungen erhält. Die Gläubiger des Pariser Clubs gewähren einen Nachlaß beim laufenden Schuldendienst von bis zu 67 % (sog. Neapel-Konditionen). Von anderen bilateralen und kommerziellen Gläubigern werden Erleichterungen in vergleichbarem Umfang erwartet. Hat ein Land diese erste Phase erfolgreich absolviert, also den sog. „decision point“ erreicht, entscheidet es sich, ob das Land für die besonderen Hilfsmaßnahmen im Rahmen der HIPC-Initiative in Frage kommt. Ausschlaggebend ist dabei die voraussichtlich verbleibende Schuldenbelastung am Ende des Betrachtungszeitraums („completion point“), der normalerweise nach drei weiteren Jahren einer erfolgreichen Politik erreicht wird. Geholfen wird demnach den Ländern, deren Auslandsverschuldung – unter Ausschöpfung aller traditionellen Instrumente – zu diesem Zeitpunkt nicht auf ein langfristig tragbares Maß zurückgeführt werden kann. Bei den übrigen Ländern wird davon ausgegangen, daß sie bei Gewährung der üblichen Vergünstigungen einen langfristig tragbaren Schuldenstand erreichen können.

Während der zweiten Programmphase erhalten die hierfür geeigneten Länder, die weiterhin erfolgreiche Anpassungsmaßnahmen vorweisen müssen, bereits zusätzliche Erleichterungen beim laufenden Schuldendienst; diese entsprechen einer Verringerung des Gegenwartswertes der in Frage kommenden Auslandsschulden um bis zu 80 %. Normalerweise dauert diese zweite Phase ebenfalls drei Jahre. Bei entsprechend raschen Reformfortschritten kann sie ausnahmsweise auch verkürzt werden. Unter der Voraussetzung, daß ein Land die Programmziele eingehalten hat, gewähren die Gläubiger am Ende des Gesamtzeitraums die Schuldenreduzierungen, die zu

einer tragfähigen Schuldenposition führen. Die Kosten werden anteilmäßig von allen Gläubigern getragen.¹²

Im Rahmen der HIPC-Initiative wurden bislang zehn Länder auf ihre Zugangsberechtigung hin geprüft. Dabei erwies sich die Schuldenbelastung in zwei Fällen – unter Anwendung der bislang üblichen Vergünstigungen – als langfristig tragbar; bei einer weiteren Prüfung ist der Entscheidungszeitpunkt noch nicht erreicht. Sieben Ländern wurde Unterstützung zugesagt oder schon gewährt. Insgesamt beläuft sich die damit verbundene Reduzierung des Schuldenstandes dem absoluten Betrag nach auf etwa 6 Mrd US-Dollar. Der Gegenwartswert der ausstehenden Auslandsverbindlichkeiten dieser Länder – insgesamt gut 18 Mrd US-Dollar – wurde damit um rund 3 Mrd US-Dollar verringert.¹³ Dies mag auf den ersten Blick als recht wenig erscheinen, doch ist dabei in Rechnung zu stellen, daß die hier betrachteten Länder schon zuvor umfangreiche Hilfen erhalten hatten, die sich bereits in einer Verringerung des Gegenwartswertes ihrer Auslandsschulden niedergeschlagen haben.

Noch ist es für eine fundierte Bewertung der HIPC-Initiative zu früh. Gleichwohl gibt es ermutigende Anzeichen für eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage in den hochverschuldeten armen Ländern. So veranschlagt der IWF in seinem *World Economic Outlook* vom Oktober 1998 das reale Wirtschaftswachstum dieser Ländergruppe für die zweite Hälfte der neunziger Jahre auf rund 5 % pro Jahr; dies wäre immerhin dreimal so viel wie in der ersten Hälfte dieser Dekade. Die ärmsten Länder würden damit erstmals seit zwei Jahrzehnten die Kluft zu den übrigen Ländern etwas verringern. Dies ist sicherlich nicht primär auf die gewährten Schuldenerleichterungen zurückzuführen; eher mag das Beharren der Geberländer auf Konditionalität zu vermehrten Reformanstrengungen in den Schuldnerländern geführt haben. Nicht zuletzt dürften die mutigeren strukturellen Anpassungen in anderen Entwicklungsländern sowie in einigen Transformationsländern auch in den ärmsten Ländern Reformkräfte freigesetzt haben.

Fazit

Viele Menschen blicken fasziniert auf das Jahr 2000. Von dem Jahrtausendwechsel geht offenbar eine hohe Symbolkraft aus. Dies kann durchaus ein sinnvoller Anlaß sein, bisherige Vorstellungen zu überdenken. Der Vorschlag eines „Erlaßjahrs“ zielt in diese Richtung. Er wirft die Frage nach den Rechten und Pflichten von Gläubigern und Schuldern auf – und er nimmt Partei: für die Armen. So verständlich diese Parteinahme auch ist, sie darf die tatsächlichen Möglichkeiten ebensowenig außer acht lassen wie die potentiell

len Rückwirkungen. Vor dem Hintergrund der komplexen Probleme der Entwicklungsländer gibt es keine einfachen Antworten. So ist es keineswegs sicher, daß ein genereller Schuldenerlaß tatsächlich die Bedürftigen erreichen würde. Außerdem sind die Folgewirkungen zu beachten, die weit über die Abschreibung ausstehender Forderungen in den Vermögens- bzw. Schuldenstandsrechnungen der einzelnen Länder hinausreichen. Jeder Vorschlag in der Verschuldungsfrage muß sich deshalb immer auch an ökonomischen Kriterien messen lassen. Dauerhaft tragfähige Lösungen werden letztlich nur zu verwirklichen sein, wenn sie im Einklang stehen mit ökonomischen Sachgesetzlichkeiten.

Anmerkungen

- 1 Ursprünglich handelte es sich – unter Einschluß von Nigeria – um 41 Länder; 32 hatten – bezogen auf das Jahr 1993 – ein Bruttosozialprodukt (BSP) pro Kopf der Bevölkerung von höchstens 695 US-Dollar; der Gegenwartswert ihrer Auslandsverschuldung belief sich jeweils auf über 220 % der Exporte bzw. mehr als 80 % in Relation zum BSP. Neun weitere Länder hatten bereits Umschuldungsabkommen zu konzessionären Bedingungen mit den im „Pariser Club“ organisierten öffentlichen Gläubigern abgeschlossen oder kamen hierfür grundsätzlich in Betracht.
- 2 Da diese Länder für einen Großteil ihrer Auslandsverschuldung Vorzugskonditionen erhalten haben, wird bei internationalen Vergleichen üblicherweise nicht der Nominalwert der Verschuldung betrachtet, sondern der Gegenwartswert. Dieser errechnet sich als Summe der mit einem durchschnittlichen Marktsatz abgezinsten Zins- und Tilgungszahlungen; für die hochverschuldeten armen Länder betrug er Ende 1996 etwa 167 Mrd US-Dollar. Vgl. IMF (1998): *World Economic Outlook*, October, S. 10.
- 3 Über einen Zeitraum von zwanzig Jahren gerechnet hat Deutschland auf die Rückzahlung von Entwicklungshilfe-Forderungen in Höhe von rund 5 Mrd US-Dollar verzichtet. Seit 1978 werden in diesem Bereich grundsätzlich nur noch Zuschüsse gewährt (insgesamt rund 7 Mrd US-Dollar).
- 4 Zur Verschuldungssituation der Entwicklungsländer vgl. insbesondere World Bank (1998): *Global Development Finance*, Vol. 1 (Analysis and Summary Tables) und Vol. 2 (Country Tables), Washington.
- 5 Siehe Boote, Anthony R. et. al. (1998): *Official Financing for Developing Countries*, World Economic and Financial Surveys, IMF, Washington. Die Gruppe der „armen Entwicklungsländer“ in der Definition der OECD deckt sich nur zum Teil mit den hier überwiegend betrachteten „hochverschuldeten armen Ländern“, da die OECD nicht zusätzlich auf die Verschuldung abstellt. Siehe hierzu auch OECD (1997): *Entwicklungszusammenarbeit. Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe*, DAC-Bericht.

- 6 Zu den Veränderungen in der Schuldenstrategie vgl. World Bank (1997): *Global Development Finance*, Vol. 1, Washington, insbesondere S. 41 ff. und S. 67 ff. sowie die dort angegebene Literatur.
- 7 Dabei wurde ein Großteil der ausstehenden Schulden unter Verwendung von Mitteln der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) mit hohen Abschlägen abgelöst. Vgl. auch IMF (1998), S. 12.
- 8 Zum Teil geht es dabei um eine Erweiterung der HIPC-Initiative, beispielsweise durch eine Neudefinition der Tragfähigkeit der Auslandsschulden oder die Einbeziehung von Verbindlichkeiten, die nach einem bestimmten Stichtag eingegangen wurden. Vertreten werden aber auch sehr viel weiterreichende Ansätze, wie die Einführung eines internationalen Insolvenzverfahrens für souveräne Schuldner. Vgl. CISDE/Caritas Internationalis (1998): *Menschliche Entwicklung braucht Entschuldung*, S. 21 ff. sowie Mistry, Percy S. (1996): *Resolving Africa's Multilateral Debt Problem*, FONDAD, The Hague.
- 9 Ohne ausländische Zuschüsse gerechnet und bei vertragsgemäßer Abwicklung hätten sich die Zins- und Tilgungszahlungen der hochverschuldeten armen Länder auf ihre öffentlichen Auslandsschulden 1994 im Durchschnitt auf 90 % der gesamten Staatsausgaben belaufen. Vgl. Boote, Anthony R. et. al. (1995): *Official Financing for Developing Countries*, World Economic and Financial Surveys, IMF, Washington, S. 67 ff.
- 10 Vgl. Gemeinsames Wort der Deutschen Bischofskonferenz und des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland „Internationale Verschuldung – eine ethische Herausforderung“, Pressemitteilungen der Deutschen Bischofskonferenz vom 21.10.1998 sowie CISDE/Caritas Internationalis (1998).
- 11 Die „Schuldenüberhang-Hypothese“ wurde in den achtziger Jahren vor allem mit Blick auf die hochverschuldeten Länder mit mittlerem Einkommen entwickelt. Vgl. z. B. Krugman, Paul (1988): *Financing vs. Forgiving a Debt Overhang*, Journal of Development Economics, 29, S. 253–268 sowie Boote, Anthony R. et. al. (1995), vor allem S. 57 ff. und die dort angegebene Literatur.
- 12 Der Beitrag des IWF erfolgt im Rahmen der Erweiterten Strukturanpassungsfazilität; die Weltbank hat den von der IDA verwalteten HIPC Debt Initiative Trust Fund eingerichtet. Zu den Einzelheiten der HIPC-Initiative vgl. auch Boote, Anthony R. et. al. (1998), S. 40 ff. und die dort angegebene Literatur.
- 13 Vgl. IMF (1998); inzwischen hat auch Mali den „decision point“ erreicht und Hilfszusagen erhalten.

Zur Person des Verfassers

Professor Dr. Dr. h. c. mult. Hans Tietmeyer, Präsident der Deutschen Bundesbank, Frankfurt am Main; Mitglied der Päpstlichen Akademie für Sozialwissenschaften.