

<http://www.weed-online.org/themen/schulden/21790.html>

Das Konzept der Schuldentragfähigkeit

13.11.2003:

Das Konzept der Schuldentragfähigkeit - Bestandsaufnahme und Reformvorschläge

Karin Fournier & Ann Kathrin Schneider, WEED e.V., Oktober 2003

Das Konzept der Schuldentragfähigkeit gewinnt immer mehr an Bedeutung. Bisher fand die Definition hauptsächlich im Rahmen der HIPC Initiative Verwendung. Nach dem Beschluss der G8 Finanzminister in Evian vom Frühjahr 2003 soll Schuldentragfähigkeit nach der Definition von IWF und Weltbank in Zukunft auch als Ziel für Schuldenreduktionen des Pariser Clubs gelten. Auch bei einem Insolvenzverfahren für Staaten wäre die Definition von Schuldentragfähigkeit entscheidend für die Berechnung der Höhe von Schuldenerlassen.

IWF und Weltbank haben mit einer Serie von Veranstaltungen und der Veröffentlichung einiger Diskussionspapiere entscheidend zu der Debatte beigetragen (IWF, 2003). Die Bretton-Woods-Zwillinge haben darüber hinaus angekündigt, bis Ende des Jahres ein umfassendes Grundsatzpapier zum Thema fertig zu stellen. Es wird jedoch bezweifelt, dass die Finanzinstitutionen bereit sein werden, ihre viel kritisierte Tragfähigkeitsdefinition zu revidieren. Erste Anzeichen sprechen dafür, dass die Studie eher technischer Natur sein wird und die zentralen politischen und sozialen Fragen mal wieder kaum Beachtung finden werden.

Zivilgesellschaftliche Gruppen und WissenschaftlerInnen setzen sich auch mit dem Thema auseinander und haben von IWF und Weltbank unabhängige Definitionen ausgearbeitet (CAFOD, 2001; Gunter, 2000). In diesen Konzepten stehen die Verknüpfung von Schuldenerlassen mit Armutsbekämpfung und die Revision der Definition von IWF und Weltbank im Mittelpunkt.

Das Ziel der aktuellen Initiative zugunsten hoch verschuldeter armer Länder (HIPC Initiative) ist es, die Verschuldung einiger armer Länder auf ein "tragfähiges" Niveau zu reduzieren. Das Schuldentragfähigkeitskonzept, das dieser Initiative zu Grunde liegt, steht jedoch unter Beschuss. Einerseits wird gewarnt, dass es zu umfangreich ist und die Ziele zu ehrgeizig seien (Operations Evaluation Department, 2003), andererseits wird von zivilgesellschaftlicher Seite kritisiert, dass das Konzept zu einseitig sei und entscheidende Faktoren, wie die notwendigen Armutsausgaben eines Landes, nicht berücksichtigen würden. Es wird außerdem angemahnt, dass sich Schuldentragfähigkeit einzig auf die Aufrechterhaltung der Schuldendienstfähigkeit beziehe, anstatt eine umfassende Reduzierung von Armut als Ziel zu haben.

Was bedeutet tragfähige Verschuldung?

Die erste HIPC-Initiative (1996) hatte lediglich das Ziel, den Schuldenüberhang, der als Hindernis für Wachstum und Entwicklung aufgefasst wird, zu eliminieren. Die Ziele der HIPC-Schuldeninitiative wurden 1999 unter anderem auf Druck der Zivilgesellschaft erweitert. HIPC II, 1999 in Köln ins Leben gerufen, hat das Ziel, einen permanenten Ausstieg aus dem Umschuldungsprozess zu ermöglichen, dabei das Wirtschaftswachstum zu fördern und Ressourcen für Sozialausgaben freizumachen.

IWF und Weltbank definieren Schuldentragfähigkeit wie folgt:

" Ein Land kann seinen momentanen und zukünftigen Schuldendienst gänzlich leisten, ohne auf Schuldenumwandlungen und das Aussetzen von Zahlungen zurückgreifen zu müssen und ohne dabei sein Wachstum zu gefährden."

(IWF und Weltbank 2001).

Diese Definition ist sehr eng gefasst und bezieht sich hauptsächlich auf die Fortsetzung der Schuldendienstzahlung von HIPC Schuldnerländern an deren Gläubiger. Die Hauptfaktoren, die laut IWF und Weltbank (2001) zur Schuldenragfähigkeit eines Landes beitragen, sind:

* Der Altbestand von externen Schulden * Die Kapazität eines Landes, externe Schulden zurückzuzahlen, basierend auf Wachstum von Einkommen, Exporten und Einnahmen des Fiskus * Die zukünftigen Finanzflüsse

Obwohl IWF und Weltbank (2002) eingestehen "Externe Schuldenragfähigkeit ist ein umfassendes Konzept und kein einzelner Schuldenindikator oder eine spezifische Höhe eines Indikators können vollständig über Schuldenragfähigkeit informieren" wird derzeit hauptsächlich nur ein Indikator für das Ermitteln der Schuldenragfähigkeit angewandt. Die Schuldenlast eines Landes wird als tragfähig bezeichnet, wenn das Verhältnis des Gesamtschuldenstandes zu den jährlichen Exporterlösen 150 Prozent nicht übersteigt.

Bei der Schuldenragfähigkeitsanalyse, die Schuldenerlassen im Rahmen der HIPC-Initiative vorausgeht, wird untersucht, ob ein Land nach Anwendung aller herkömmlichen Maßnahmen der Schuldenerleichterung (d.h. durch den Pariser Club) mit einer nicht tragfähigen Auslandsverschuldung konfrontiert ist. Variablen wie zukünftige Kapitalflüsse, Exporterlöse, FDI und Entwicklungshilfe werden hierbei aufgrund von Schätzungen in die Berechnungen mit einbezogen. Das Armutsaufkommen oder andere entwicklungspolitische Kennzahlen spielen bei diesen Berechnungen jedoch keine Rolle.

Kritik am gegenwärtigen Konzept

Es wird hauptsächlich kritisiert, dass basierend auf dem derzeitigen Schuldenragfähigkeitskonzept zu optimistische Annahmen und Projektionen bezüglich zukünftiger Entwicklungshilfeszuzuwendungen und zukünftigem Wirtschaftswachstum gemacht werden. Uganda wurde Opfer der zu optimistischen Wachstumsprojektionen von IWF und Weltbank. Als eines der ersten Länder, das von HIPC-Schuldenerlassen profitierte, könnte sich Uganda jetzt schon erneut für die HIPC-Initiative bewerben, da die Schulden/Export Quote seit der Entschuldung nicht wie geplant von 170 Prozent auf unter 150 Prozent fiel, sondern auf mittlerweile über 200 Prozent angestiegen ist. Nach Einschätzung von IWF und Weltbank wird Uganda frühestens im Jahr 2012 die Schuldenragfähigkeitsgrenze von 150 Prozent erreichen, und dies auch nur wenn sich die immer noch recht optimistischen Wachstumsprojektionen bewahrheiten.

Exporteinnahmen haben einen großen Einfluss auf das Erreichen und Beibehalten von Schuldenragfähigkeit. Dies basiert auf einfacher Arithmetik: die Schulden/Export Quote bezieht sich auf Schulden im Zähler und Exporteinnahmen im Nenner. Wenn Exporteinnahmen fallen, und der Schuldenstand gleich bleibt, so steigt der Wert der Schulden/Export Quote. Uganda, ein Land in dem Kaffee 56 Prozent der Exporte ausmacht, wurde daher der Fall des Weltpreises für Kaffee zum Verhängnis. Der Kaffeepreis fiel von 1999 bis 2000 um mehr als 30 Prozent, im darauf folgenden Jahr erneut um 35 Prozent. Die Abhängigkeit von nur wenigen Rohstoffen für den Export ist ein Problem für die meisten hoch verschuldeten armen Länder. Von 24 HIPC Ländern, die im April 2002 den Entscheidungszeitpunkt erreicht hatten, machten bei 20 Länder nur drei Güter über 45 Prozent der Exporte aus. Dies alles ist IWF und Weltbank bekannt - die Konsequenzen daraus werden jedoch nicht gezogen.

Auch das Wirtschaftswachstum für 24 HIPCs, die 2002 den Entscheidungszeitpunkt erreicht hatten, war in dem Jahr circa vier Prozent niedriger als von den Internationalen Finanzinstitutionen prognostiziert. Durch die von IWF und Weltbank vorgeschriebene Handelsliberalisierung und Exportorientierung haben die Länder unverhältnismässig stark unter der globalen Wirtschaftskrise zu leiden. Der Optimismus von IWF und Weltbank hinsichtlich zukünftigen Wirtschaftswachstums kann damit erklärt werden, dass sie gleichzeitig Gläubiger und Richter sind und ein Interesse daran haben, die Reduktion der Schulden möglichst gering zu halten.

Acht Länder haben inzwischen den Abschlusszeitpunkt der HIPC-Initiative erreicht, d.h.

sie qualifizieren sich für die restliche zugesagte Schuldenerleichterung: Bolivien, Uganda, Burkina Faso, Mosambik, Mauretanien, Tansania, Benin, Mali. Diese Länder müssten nun einen langfristig tragfähigen Schuldenstand vorweisen können. Dies ist jedoch nicht der Fall. Schon jetzt sind Bolivien und Uganda untragbar hoch verschuldet, Burkina Faso bekam einen zusätzlichen Erlass, um die Schwelle von 150 Prozent zu erreichen, wird dies jedoch voraussichtlich erst im Jahr 2017 tun. IWF und Weltbank rechnen heute schon damit, dass die Hälfte der Länder, die zwischen Entscheidungs- und Abschlusszeitpunkt stehen, zusätzliche Erlasse benötigen, um nach Beendigung der HIPC-Initiative die Schulden Tragfähigkeitsgrenze zu erreichen (IWF und Weltbank 2002).

Sachs et al. (1999) merken an, dass die Schulden/Export Quote unzulänglich sei, da sie wenig mit der tatsächlichen Kapazität eines Landes zu tun habe, Schuldendienst zu leisten und eine soziale Grundversorgung zur Verfügung zu stellen. Von Hersel (2000) wird kritisiert, dass die Art und Weise, wie Weltbank und IWF die Grenze zwischen noch tragfähiger Verschuldung und nicht mehr tragfähiger Verschuldung definieren, willkürlich sei. Er unterstreicht, dass besonders die Absenkung des Grenzwertes von 250 Prozent auf 150 Prozent für HIPC II im Jahr 1999 ein Indiz für die politische Motivation hinter der Tragfähigkeitsgrenze sei.

Seit 1999 wird nicht nur die Schulden Tragfähigkeit neu bewertet, seit diesem Jahr verbinden IWF und Weltbank Schuldenerlasse mit der Forderung an Schuldnerländer, Armutsbekämpfungsstrategien auszuarbeiten. So sollen die Länder demonstrieren, dass sie die frei werdenden Mittel für die Reduzierung von Armut einsetzen. Schuldenerlass soll demnach in Armutsbekämpfungsprogramme fließen, allerdings hat in umgekehrter Richtung das Ausmaß der Armut keinerlei Auswirkungen auf die Höhe des Erlasses. Zum Beispiel hat Tansania 20 Prozent des gesamten Armutsanteils aller HIPC-Länder, erhält jedoch nur 61.5 US Dollar Schuldenerleichterung pro Einwohner, im Vergleich dazu erhielt Guyana mit 0,3 Prozent HIPC Armenanteil das zehnfache: 664,2 US Dollar pro Einwohner (Dagdeviren und Weeks, 2001). Dies zeigt, dass zu viel Gewicht auf dem Schuldendienst liegt, und die Bekämpfung von Armut nur eine untergeordnete Rolle spielt.

In den Augen von vielen Beobachtern ist ein 100-prozentiger Schuldenerlass eine Voraussetzung für eine tragfähige Verschuldung und eine dauerhafte Verbesserung der Situation der Armen in den hochverschuldeten armen Länder (z.B. Gunter 2003, Cafod 2001). Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftler regen an, dass Schulden Tragfähigkeit nicht nur auf die Kapazität des Schuldners, die Schulden zurückzahlen beschränkt sein sollte, sondern auch nachhaltige Entwicklung und soziale Bedürfnisse mit in Betracht ziehen sollte.

Sachs et al. (1999) argumentieren, dass Schuldendienstkapazität nach den alternativen Nutzungsmöglichkeiten für die finanziellen Ressourcen, die in den Schuldendienst fließen, beurteilt werden sollte. Eine Einschätzung der Budgetkosten, die für soziale Ausgaben benötigt werden, muss vorab angefertigt werden. Dabei soll berücksichtigt werden, dass Schuldenerleichterung die Kapazität von Regierungen gefährden kann, diese Bedürfnisse zu befriedigen.

Gunter (2003) schlägt vor, die Schulden/Export Quote ganz abzuschaffen und stattdessen auf fiskalische Tragfähigkeitskriterien zu bauen. Er hält eine Schulden/Staatseinnahmen Quote zusammen mit Armutszahlen und Anfälligkeitsfaktoren für sinnvoll, um die Höhe des Schuldenerlasses für eine langfristige Tragfähigkeit der Verschuldung zu bestimmen. Er schlägt unter anderem auch vor, den Zugang zu HIPC-Schuldenerlassen zu erweitern. Mehr Schuldenerleichterung und die Berücksichtigung von Anfälligkeitsfaktoren wie hohe Konzentration von Exportprodukten und Preisvolatilität sollten in ein Schulden Tragfähigkeitskonzept integriert werden.

Cafod (1998, 2001) fordern, Kosten für Armutsbekämpfung in die Schulden Tragfähigkeitsanalyse einzubeziehen. Als Ausgangspunkt werden die Ressourcen genommen, die benötigt werden um die Millenniumsentwicklungsziele bis 2015 zu erreichen. Diesen Ausgaben werden dann die Schuldendienstzahlungen untergeordnet. Auch Eurodad (2001, 2002) schlagen vor, die Millenniumsentwicklungsziele als Prioritäten im Staatsbudget zu setzen und von "unten-nach-oben" zu arbeiten um die Ressourcen zu bestimmen, die in den Schuldendienst fließen können - im Gegensatz zum derzeitigen Prozedere, das armutslindernde Ausgaben nur als Restposten im Budgetprozess sieht.

Der IWF (2003) stimmt in einem neuen Diskussionspapier auf rhetorischer Ebene zwar mit den Forderungen von NGOs überein, dass eine Schuldenstrategie für arme Länder die Millenniumsentwicklungsziele unterstützen muss. Auf praktischer politischer Ebene werden jedoch keine der NGO Implementierungsansätze aufgenommen und auch keine eigenen entwickelt, die eine Verbindung zwischen Schuldenreduktionen und Millenniumsentwicklungszielen umsetzen würde. Das Hauptanliegen des Schuldentragfähigkeitskonzepts bleibt die Verbesserung und Beibehaltung der Schuldendienstkapazität. Positiv an dem Ansatz ist allein, dass die Schwelle, an der eine Schuldenlast untragbar wird, mit Hinblick auf länderspezifische Faktoren bestimmt werden soll. Ein Menü von Indikatoren relativ zu Exporten, Einnahmen und Bruttoinlandsprodukt, und deren Entwicklung über einen Zeitraum hinweg wird befürwortet.

Eckpunkte für ein menschenwürdiges Schuldentragfähigkeitskonzept

Miteinbeziehung der Millenniumsentwicklungsziele 2015 in die Schuldentragfähigkeitsanalyse

Das jetzige Schuldentragfähigkeitskonzept legt zu starkes Gewicht auf den Schuldenstand in Beziehung zu den Exporteinnahmen der jeweiligen Länder. Dies hat zur Folge, dass der Druck auf Schuldnerländer, durch Exporte Devisen zu erwirtschaften, verstärkt wird. Außerdem besteht die Gefahr, dass Armutslinderung und auch das Erreichen der Millenniumsentwicklungsziele dem Ziel der Schuldentragfähigkeit untergeordnet werden. Deshalb muss Armutslinderung in ein Schuldentragfähigkeitskonzept integriert werden. Denn Länder mit der größten Armut haben nicht unbedingt auch den höchsten Schuldenberg. Schon während der Schuldentragfähigkeitsanalyse muss der Faktor Armut berücksichtigt werden. Auch im Monterrey Konsens wurde festgehalten, dass zukünftige Überprüfungen von Schuldentragfähigkeit die Auswirkungen von Schuldenerleichterungen auf das Erreichen der Millenniumsentwicklungsziele berücksichtigen sollten.

Für das Erreichen der Millenniumsentwicklungsziele bis zum Jahr 2015 ist ein 100-prozentiger Schuldenerlass für die hochverschuldeten armen Länder eine notwendige Voraussetzung, jedoch unter Umständen noch nicht ausreichend. Da wie schon oben erwähnt selbst erfolgreiche Absolventen der HIPC Initiative wie Uganda und Burkina Faso die Grenze von 150 Prozent Schulden/Export Quote erst in den nächsten 10 bis 15 Jahren erreichen werden, ist es fragwürdig, ob in diesen Ländern jetzt schon genügend Ressourcen für Sozialausgaben freigestellt werden können, um die Ziele bis 2015 zu erreichen. Daher ist es wichtig länderspezifisch zu beurteilen, wie viele Finanzmittel ein Land benötigt, um die Ziele im Jahr 2015 zu erreichen. Erst nachdem die benötigte Summe für Armutsbekämpfung identifiziert wird kann bestimmt werden, wieviel des Staatshaushalts für Schuldendienst ausgegeben werden kann. Dies setzt voraus, dass die derzeitige Schuldentragfähigkeitsdefinition (Schulden/Export Quote: 150 Prozent) aufgehoben wird und durch einen oder mehrere Indikatoren, die das Verhältnis von Schuldendienst und Staatsausgaben errechnet, ersetzt wird.

Mehr Schuldenerlasse und Anpassungen im Norden

Schuldenerleichterungen in größerem Umfang, basierend auf realistischen Wachstumsannahmen und einer Identifikation der Kosten für das Erreichen der Millenniumsentwicklungsziele, sind notwendig. Ein Schuldentragfähigkeitskonzept kann jedoch nur dann erfolgreich sein, wenn auch die Kreditvergabeprinzipien im Norden reformiert werden.

Um armen hochverschuldeten Ländern einen dauerhaften Ausweg aus der Schuldenfalle zu ermöglichen, muß über eine tragfähige Verschuldung hinaus gedacht werden. Abgesehen von mehr Schuldenerleichterung, besseren Schuldentragfähigkeitsindikatoren und einer Reform der Handelspolitik des Nordens müssen auch die Governance Strukturen von IWF und Weltbank demokratisiert werden. Das derzeitig von IWF und Weltbank angewandte Schuldentragfähigkeitskonzept reflektiert die Interessen der Industrieländer und deren Dominanz in den Finanzinstitutionen und die unzureichende Vertretung der Schuldnerländer in den Entscheidungsgremien von IWF und Weltbank.

Es ist unwahrscheinlich, dass angesichts dieser Machtverteilung die bevorstehende

Reform des Schuldenragfähigkeitskonzepts von IWF und Weltbank entscheidende Verbesserungen für die verschuldeten Staaten bringen wird. Dies ist insofern bedenklich, da, wie eingangs erwähnt, das Konzept in Zukunft nicht mehr nur auf die hochverschuldeten Staaten angewandt wird, sondern auch für Entschuldungsprozesse im Pariser Club als Grundlage dienen wird. Falls IWF und Weltbank, wie angedeutet, sich auch in ihrem neuen Konzept weigern werden, eine klare Verbindung zwischen der Finanzierung der Millenniumsentwicklungsziele und Schuldenragfähigkeit herzustellen, muß dies eindeutig als Absage an die Bedeutung der Armutsbekämpfung gewertet werden. Für SchuldenaktivistInnen in Nord und Süd wäre es dann höchste Zeit, die Geberländer- und Institutionen aufzufordern, ihre Versprechen einzulösen anstatt die Weltöffentlichkeit mit technokratischen Debatten über willkürliche Grenzen von angeblich tragfähiger Verschuldung aufzuhalten.

Literatur

Cafod (2001) 'A Human Development Approach to Debt Relief for the World's Poor - Update on Working Paper 1998' <http://www.cafod.org.uk/policy/acaf1.shtml>

Dagdeviren und Weeks (2001) 'How much poverty could HIPC reduce?' WIDER Conference on Debt Relief, Helsinki, August 2001.

Eurodad (2001,2002) 'Putting Poverty Reduction First'

<http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/PuttingpovertyReductionFirst.pdf>

GAO (2000) 'Debt Relief Initiative for Poor Countries Faces Challenges' United States General Accounting Office, Report to Congressional Committees, June 2000. www.gao.gov.

Gunter, B.G. (2003) 'Achieving Long-Term Debt Sustainability in All Heavily Indebted Poor Countries (HIPCs)'

Hersel, P. (2000) 'Das Konzept der Tragfähigen Verschuldung - Kritik und Alternativen' WEED.

IWF und Weltbank (2001) 'The Challenge of Maintaining Long-Term External Debt Sustainability' <http://www.imf.org/external/np/hipc/2001/lt/042001.htm>

IWF und Weltbank (2002) 'The Enhanced HIPC Initiative and the Achievement of Long-Term External Debt Sustainability' April, 15. <http://www.imf.org/external/np/hipc/2002/lteds/041502.htm>

IWF (2003) 'Debt Sustainability in Low-Income Countries - Towards a Forward-Looking Strategy', May 23.

Operations Evaluations Department, World Bank (2003), 'The Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Debt Initiative: An OED Review', Report No. 25160, February 20.

Sachs, J., Botchwey, K., Chuchra, M. und Siever, S. (1999) 'Implementing Debt Relief for the HIPCs' (Cambridge, MA: Center for International Development, Harvard University), <http://www2.cid.harvard.edu/cidsocialpolicy/hipc5.pdf>

Ein Land kann seinen momentanen und zukünftigen externen Schuldendienstverpflichtungen nachkommen, ohne auf Umschuldung oder Akkumulation von Rückständen zurückzufallen und ohne das Wirtschaftswachstum zu beeinträchtigen.

Dazu gehören Chad, Äthiopien, Der Gambia, Guinea-Bissau, Malawi, Ruanda, Senegal und Sambia.

Die Berechnung des Armenanteils basiert auf ein Einkommen von weniger als 1 US Dollar am Tag

Moneterrey Consensus vom März 2002 (paragraph 49): "Future reviews of debt sustainability should also bear in mind the impact of debt relief on progress towards the achievement of the development goals contained in the Millennium Declaration. We stress the importance of continued flexibility with regard to the eligibility criteria. Continued efforts are needed to reduce the debt burden of heavily indebted poor countries to sustainable levels. The computational procedures and assumptions underlying debt sustainability analysis need to be kept under review. Debt sustainability analysis at the completion point needs to take into account any worsening global growth prospects and declining terms of trade. Debt relief arrangements should seek to avoid imposing any unfair burdens on other developing countries"

1

7