

Großzügige Gesten

Was bringt der G8-Schuldenerlaß?

Andrea Schmitz

Während ihres Treffens im schottischen Gleneagles haben die Regierungschefs der G8-Staaten den bereits im Juni getroffenen Beschluß ihrer Finanzminister bestätigt, 18 Entwicklungsländern, die Mehrzahl davon im subsaharischen Afrika, ihre Schulden bei den multilateralen Finanzinstituten zu erlassen und die Entwicklungshilfe beträchtlich aufzustocken. Vor allem Großbritannien hatte sich dafür stark gemacht, das derzeit den G8-Vorsitz führt und den Kampf gegen die Armut in Afrika in den Mittelpunkt einer öffentlichkeitswirksamen Kampagne gestellt hat. Der Schuldenerlaß hat eine Debatte über die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe ausgelöst, in der erhebliche programmatische Differenzen zwischen den USA und Europa zutage treten. Die Debatte zeigt, daß dem Entwicklungsgeschäft ein strukturelles Dilemma zugrunde liegt, das die Möglichkeiten externer Intervention stark einschränkt.

Nach der Entscheidung der G7 im Jahr 1999, den ärmsten und hochverschuldeten Ländern 90% ihrer bilateralen Schulden zu erlassen, werden nun 18 dieser Staaten von ihren Verbindlichkeiten bei der Weltbank, dem IWF und der Afrikanischen Entwicklungsbank befreit. Sie hatten sich im Rahmen der Initiative zugunsten der *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) für einen Teilschuldenerlaß qualifiziert. Die Initiative war 1996 von der Weltbank und dem IWF ins Leben gerufen und auf dem Kölner Weltwirtschaftsgipfel 1999 erweitert worden, um die Schuldenlast armer Länder zu verringern.

Für die Kreditgeber bedeutet der nun in Kraft tretende Schuldenerlaß kein großes Opfer, da nicht ernstlich zu erwarten war,

daß die Gelder – es handelt sich dabei ausnahmslos um zinslose bzw. niedrigstverzinsten Kredite mit bis zu 40-jähriger Laufzeit – jemals zurückgezahlt würden. Uneinigkeit hatte im Vorfeld des G8-Gipfeltreffens lediglich darüber bestanden, wie der Schuldenerlaß finanziert werden soll. Während die USA anfänglich dafür plädiert hatten, die Schulden einfach abzuschreiben und nur noch Zuschüsse nach bestimmten Kriterien zu vergeben, hatten sich vor allem Deutschland, Japan und anfangs auch Frankreich für ein schrittweises Vorgehen eingesetzt. Sie argumentierten, ein totaler Schuldenerlaß mit sofortiger Wirkung werde die Begünstigten erfahrungsgemäß zu neuen Kreditaufnahmen animieren und sie somit immer weiter in die Schuldenfalle treiben.

Mit dem vollständigen Schuldenerlaß würden also falsche Anreize gesetzt – auch für jene Entwicklungsländer, die ihre Schulden abzahlen und die Auflagen für gute Regierungsführung erfüllen, sich aber nicht für die HIPC-Initiative qualifiziert haben.

Um im Rahmen der HIPC-Initiative als »arm« und »hochverschuldet« klassifiziert zu werden, muß nämlich das jährliche Pro-Kopf-Einkommen eines Landes unterhalb eines bestimmten Grenzwerts liegen (2004: 965 US\$), der von der Weltbank-Tochter *International Development Association* (IDA) jedes Jahr neu festgelegt wird und zugleich zur Aufnahme der von der IDA vergebenen konzessionären Kredite berechtigt; die Auslandsschulden müssen 150% der jährlichen Exporteinkünfte überschreiten oder mehr als 250% der Staatseinnahmen betragen. Ein Schuldenerlaß kommt aber nur dann in Frage, wenn das betreffende Land ein Mindestmaß an guter Regierungsführung nachweisen kann, indem es ein vom IWF unterstütztes makroökonomisches Struktur-anpassungsprogramm umsetzt und ein von IWF und Weltbank gebilligtes Konzept zur Armutsminderung mindestens ein Jahr lang erfolgreich implementiert hat. Dies bedeutet, daß Länder wie etwa Kenia, dessen Pro-Kopf-Einkommen weit unter der von HIPCs geforderten Obergrenze liegt, das aber die Schulden-Export-Ratio knapp unterschreitet, nicht in den Genuß eines Schuldenerlasses kommen, obwohl sie ansonsten die an die Zuschüsse und günstigen Kredite geknüpften Auflagen der Geber weitgehend erfüllen.

Divergierende Interessen der Gläubiger

Für die erlassenen Schulden, die sich derzeit insgesamt auf über 40 Milliarden US-Dollar belaufen, werden nun die G8-Staaten und die EU aufkommen. Auf diese Weise ist zumindest gesichert, daß der Schuldenerlaß »dem Entwicklungsgeschäft neue Mittel zuführt und nicht auf Kosten der Weltbank-Ressourcen geht«, wie Paul Wolfowitz, der neue Präsident des Finanzinstituts,

präzise formulierte (vgl. *Financial Times*, 11.6.05, S.4).

In der Tat kam für die Europäer der amerikanische Vorschlag einer ersatzlosen Streichung der Schulden vor allem deshalb nicht in Frage, weil dies mit einer Schwächung des europäischen Einflusses auf die Politik der Weltbank verbunden gewesen wäre. Der Vorschlag der USA, deren Anteil an der Öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) für Subsahara-Afrika derzeit 25% beträgt, war auf den ersten Blick ebenso rational wie radikal: Kredite zu vergeben mache für eine Bank nur dann Sinn, wenn die Empfänger sie auch zurückzahlen können. Dies setze ein funktionierendes Budgetmanagement voraus. Länder, die ihre Haushalte ordnungsgemäß verwalten können, hätten in der Regel auch Zugang zum kommerziellen Kapitalmarkt und seien daher nicht auf die *soft loans* der IDA angewiesen. Im Fall der HIPCs und anderer *bad performer* seien solche Darlehen kontraproduktiv, da sie den Regierungen keinen Anreiz dafür böten, ihre Budgets in Ordnung zu bringen und damit kreditfähig zu werden. Im Hinblick auf solche Staaten solle die Weltbank daher auf Zuschüsse umstellen, um die sich die Empfänger bewerben müßten und die in Abhängigkeit von den Erfolgsaussichten der beantragten Projekte zu vergeben wären.

Die Folge, die eine solche Umstellung der Vergabemodalitäten und -kriterien für die Weltbank hätte, liegt auf der Hand: sie würde von einer multilateralen Entwicklungsbank in eine Hilfsorganisation transformiert, zuständig für akutes Krisenmanagement und Zuschußvergaben nach Maßgabe der Beitragszahler. Das gegenwärtige Beitragsvolumen der IDA könnte auf diese Weise aber kaum gehalten werden, denn rund 30% davon werden derzeit durch Rückflüsse aus Krediten finanziert. Eine Reduzierung der Beiträge aber würde bedeuten, daß man den Kreis der Empfänger von Entwicklungshilfe drastisch einschränken müßte – und eben darauf liefe der amerikanische Vorschlag letztlich hinaus. Die Europäer befürchten zu Recht,

daß dies auf Kosten der *bad performer* ginge, denen dann jeglicher Anreiz für bessere Politik genommen würde. Die Option der USA kam für die Europäer aber vor allem deshalb nicht in Frage, weil sie befürchten, daß Entwicklungspolitik auf diese Weise den Interessen der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik untergeordnet würde. Entsprechende Absichten hatte man der Bush-Administration bereits im Zusammenhang mit der Nominierung des ehemaligen Vize-Verteidigungsministers Wolfowitz zum neuen Weltbankchef unterstellt. Kritiker befürchteten, daß Wolfowitz die multilaterale Institution in ein Instrument des amerikanischen Unilateralismus verwandeln würde – eine Sorge, die der neue Weltbankchef nun mit seinem Plädoyer für eine Kompensation der den 18 HIPC's erlassenen Schulden durch die Weltbank-Gläubiger nicht bestätigt hat.

Daß die Europäer diese Schulden nicht einfach abschreiben wollten, sondern es vorziehen, sie zu kompensieren, liegt also vor allem daran, daß sie die Weltbank als multilaterale Entwicklungsagentur erhalten und deren politische Steuerung nicht den USA überlassen wollen. Aber auch aus einem anderen Grund können die G8-Staaten die Finanzierung der Schulden durchaus verkraften: Die Kompensationszahlungen an die multilateralen Finanzinstitute können auf die ODA angerechnet werden, die in den nächsten Jahren beträchtlich erhöht werden soll. Dies käme vor allem Italien und Deutschland entgegen, deren ODA-Beitragszahlungen mit nur 0,15% des Bruttonationaleinkommens (Italien) bzw, 0,28% (Deutschland) auf den hinteren Plätzen rangieren.

Schuldenerlaß und Millenniums-Entwicklungsziele

Das Hauptproblem am Schuldenerlaß ist, daß er ähnlich wirkungslos bleiben wird wie die Teilschuldenerlasse zuvor. So räumen selbst Repräsentanten der Weltbank ein, daß die HIPC-Initiative den betroffenen Ländern bisher keine nachhaltige Entla-

stung gebracht hat und im Grunde als gescheitert betrachtet werden muß. Der Grund: Die strukturellen Ursachen der Schuldenkrise armer Länder lassen sich mit einmaligen Pauschalerlässen nicht beheben. Aufgrund jahrelangen Mißmanagements fehlt es in den meisten betroffenen Staaten an Infrastruktur, langfristige Investitionen sind wegen des unattraktiven Geschäftsklimas ausgeblieben. Beides aber wäre für eine wirksame Armutsbekämpfung unerlässlich. Um die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) zu erreichen, sollen daher gemäß dem Willen der G8 weitere Entwicklungsländer von ihren Verbindlichkeiten befreit und die Entwicklungshilfe bis 2010 um 50 Milliarden US-Dollar pro Jahr aufgestockt werden. Die Hälfte davon soll nach Afrika fließen. Die Entwicklungsingenieure des Millennium-Projekts der Vereinten Nationen hatten errechnet, daß allein für Subsahara-Afrika jährlich mindestens 25 Milliarden US-Dollar mehr gebraucht werden, um das Kernziel der MDGs, die Halbierung der extremen Armut bis 2015, zu erreichen. Wie dieser *big push* finanziert werden soll, ist umstritten, und auch auf dem G8-Gipfel wurde darüber keine Einigung erzielt.

Noch umstrittener aber ist, ob und unter welchen Bedingungen die Entschuldung und der massive Einsatz zusätzlicher Mittel, der ihr folgen soll, zu einer wirksamen Armutsbekämpfung beitragen können. Skeptische Beobachter befürchten, daß die geforderten höheren ODA-Zuflüsse aufgrund der unzureichenden institutionellen Kapazitäten in den Empfängerländern gar nicht absorbiert werden können und bestehende Entwicklungsblockaden sich eher verstetigen. So hat Afrika seit der Unabhängigkeit in den 60er Jahren Hunderte von Milliarden US-Dollar an Hilfsleistungen erhalten – weite Teile des Kontinents aber stehen heute schlechter da als damals. Dies hat seinen Grund darin, daß die zentralen Entwicklungshemmnisse weitgehend politischer Natur sind, nämlich Monopolisierung von Macht und Ressourcen, Korruption und Rechtsunsicherheit. Diese aber las-

sen sich auch durch weitere Entschuldungen und ODA-Erhöhungen nicht aus der Welt schaffen.

Konditionalisierung und doppelte Standards

Allein die Rechenschaftspflicht der Geberstaaten gegenüber ihren Steuerzahlern gebietet es daher, weitere Entschuldungen und Mittelvergaben an die Erfüllung von Bedingungen zu knüpfen, und die Staatschefs der G8 sind diesem Grundsatz durchaus gefolgt. Allerdings ist die Forderung nicht neu. Nach den gescheiterten Strukturanpassungsprogrammen der 80er Jahre sind bi- und multilaterale Geber dazu übergegangen, die Vergabe von Darlehen und Zuschüssen an die Bereitschaft zu besserer Regierungsführung zu binden. So gehört es inzwischen zum Standardprogramm der Geber, Mittel nur unter der Voraussetzung zu vergeben, daß die Partnerländer Eigenanstrengungen zur Armuts- und Korruptionsbekämpfung unternehmen, ein Richtungswechsel, der sich in den Strategiepapieren zur Armutsreduzierung (PRSPs) manifestiert. Auch die Entschuldungen im Rahmen der HIPC-Initiative waren von Anfang an an einen Qualifizierungsprozeß geknüpft, der sichtbare Maßnahmen zur Armutsbekämpfung einschloß. In einigen Fällen hat dies in der Tat dazu geführt, daß die Regierungen mehr Geld für die Bereitstellung sozialer Grunddienste ausgeben und sich die Chancen auf Zugang zu Primarschulbildung und Basisgesundheitsdienstleistungen für die Armen verbessert haben. Gleichwohl haben Armut und soziale Ungleichheit vielerorts zugenommen – trotz steigenden Wirtschaftswachstums. Die Konditionalisierung der Mittelvergaben führt offenbar nur zu punktuellen Verbesserungen, deren Nachhaltigkeit ungewiß ist.

Dies liegt nicht zuletzt daran, daß die Mittelvergabe an formale Vorgaben gebunden ist, für deren Umsetzung in den Empfängerländern oft die administrativen und personellen Kapazitäten fehlen. Vor allem

die Finanzverwaltungen sind von der Vielzahl unterschiedlicher Auflagen, mit denen sie von den Gebern konfrontiert werden, häufig schlichtweg überfordert. Blockaden bei der Mittelabsorption sind nicht zuletzt eine Folge dieser Überforderung.

Dementsprechend bemühen sich die Geber im Rahmen der 2003 ins Leben gerufenen Harmonisierungsinitiative des *Development Assistance Committee* (DAC) der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) um eine effizientere Umsetzung von Entwicklungshilfe: Durch die Abstimmung von Finanzierungsverfahren, die Anpassung der Geberprogramme an die in den PRSPs festgelegten Prioritäten und ein ergebnisorientiertes Monitoring unter Beteiligung der Partner sollen diese in die Lage versetzt werden, ihre Entwicklung selbst zu steuern.

Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, daß die Mittel dafür nach wie vor von den Geberstaaten kommen und diese auf ein Mindestmaß an Aufsicht über deren Verwendung weder verzichten wollen noch können. An der Konditionalisierung von Entwicklungshilfe führt daher kein Weg vorbei. Dadurch entsteht eine paradoxe Situation: Von den »Partnern« wird erwartet, daß sie sich Programme zu eigen machen, die letztlich andere für sie erfunden haben. Die Zumutung einer solchen *ownership* wird mit einer Politik der doppelten Standards beantwortet: Auflagen werden formaliter erfüllt, aber nicht adaptiert und daher meist unvollkommen implementiert.

Die Schuldenspirale ist nicht zuletzt eine Folge dieses entwicklungspolitischen Dilemmas. Daß der jüngste Schuldenerlaß dazu beitragen wird, die Schuldenvolumen dauerhaft zu verringern und die Schuldner kreditfähig zu machen, ist unter den gegebenen Prämissen unwahrscheinlich. Die Bereitstellung von Geld allein reicht hierzu nicht aus. Denn an den Wurzeln der Armut – langjähriger Mißwirtschaft, schlechter Regierungsführung und ungünstigen globalen Handelsstrukturen – werden auch weitere großzügige Entschuldungen und Finanztransfers kaum rütteln.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364