

INEF-Report

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der
Gerhard-Mercator-Universität Duisburg

Schuldenkrise ärmster Länder gelöst? Die Ergebnisse des Kölner G-7-Gipfels.

Walter Eberlei

Heft 40 / 1999

2., aktualisierte Auflage, Oktober 1999

**Gerhard-Mercator-Universität
Duisburg**

Inhaltsverzeichnis

0	Der Kölner Weltwirtschaftsgipfel: Durchbruch in der Schuldenkrise der ärmsten Länder? (Einleitung)	3
1	Funktion der Weltwirtschaftsgipfel im Schuldenregime	4
1.1	Das Problem: Ärmste Länder in der Schuldenkrise	4
1.2	Die Bearbeitung der Krise durch ein Schuldenregime	6
1.3	Die Institutionen des Schuldenregimes	8
1.3.1	Das G-7-Geflecht	8
1.3.2	Der Pariser Club – die bilaterale Ebene	13
1.3.3	Weltbank und IWF – die multilaterale Ebene	16
1.4	Der Einfluß nationaler Politik auf das Regime am Beispiel Deutschlands	19
2	Die Beschlüsse in Köln – Anfang vom Ende der Schuldenkrise?	21
2.1	Schuldenerlasse öffentlicher Gläubiger vor Köln	21
2.2	Die G-7-Diskussionen auf dem Weg zum Kölner Gipfel	26
2.3	Analyse der Kölner Beschlüsse	28
2.3.1	Die Grundzüge	28
2.3.2	<i>broader</i> : Mehr Länder	29
2.3.3	<i>deeper</i> : Vertiefter Erlaß	31
2.3.4	<i>faster</i> : Schnelle Umsetzung	34
2.3.5	Konditionalität	35
2.3.6	Der Umsetzungsprozeß	36
2.4	Bewertung des G-7-Gipfels	39
2.4.1	Bringt Köln den Ärmsten ein „Erlaß- und Jubeljahr“?	39
2.4.2	Welche Faktoren führten zu den Beschlüssen?	40
3	Folgerungen für die deutsche Gläubigerpolitik	43
3.1	Umsetzung und Ergänzung der Kölner Beschlüsse	43
3.2	Reforminitiativen	44
3.2.1	Neue Kriterien für „tragfähige Schuldenlast“	45
3.2.2	Reform der Konditionalität von Schuldenerlassen	48
3.2.3	Institutionelle Reform des Schuldenregimes	50
3.2.4	Verschuldung und Entwicklungsfinanzierung	53
4	Zusammenfassung	55
Anhang		
	Literatur- und Quellenverzeichnis	57
	Abkürzungsverzeichnis	64
	Verzeichnis der Tabellen	64
	Weitere Tabellen	65
	Dokumente	69
•	Auszüge aus der Abschlusserklärung der G-8 (vom 20. Juni 1999)	69
•	Auszüge aus der „Economic Declaration“ der G-7 (vom 18. Juni 1999)	69
•	Bericht der G-7-Finanzminister zur Kölner Schuldeninitiative an den Weltwirtschaftsgipfel in Köln, 18.-20. Juni 1999	71
•	Beschluß des Deutschen Bundestages vom 22. April 1999	74

Über den Autor:

Dr. Walter Eberlei, Jahrgang 1960; Studium der Politikwissenschaften an der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg. Volontariat bei einer Tageszeitung. Berufstätigkeit als Redakteur. Von 1991 bis Anfang 1999 Arbeit für eine nicht-staatliche Organisation im Bereich der Entwicklungspolitik, zuletzt als Leiter des Referates für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Seit April 1999 Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg.

Der Kölner Weltwirtschaftsgipfel: Durchbruch in der Schuldenkrise der ärmsten Länder?

Aus entwicklungspolitischer Perspektive wurden hohe Erwartungen an den Weltwirtschaftsgipfel der mächtigsten Industrieländer gerichtet, der vom 18.-20. Juni 1999 in Köln stattfand: Ein dort beschlossener Schuldenerlaß für die ärmsten Länder sollte den endgültigen Durchbruch in der seit vielen Jahren anhaltenden Schuldenkrise dieser Ländergruppe schaffen.

Und tatsächlich wird in der Abschlusserklärung des Gipfels der G-7 (bzw. G-8¹) in Köln die Absicht formuliert „to give a fresh boost to debt relief to developing countries“. Und weiter: „...we welcome the 1999 Köln Debt Initiative, which is designed to provide deeper, broader and faster debt relief through major changes to the HIPC framework.“ (Abschnitt 29)

Ist dies der erwartete, von vielen erhoffte Beschluß, der nun die Auslandsverschuldung der ärmsten Länder auf ein „tragfähiges“ Niveau reduziert? Der vorliegende INEF-Report geht dieser Frage in folgenden Schritten nach:

Kapitel 1 richtet zunächst den Blick auf die Weltwirtschaftsgipfel und fragt nach ihrer Funktion im Schuldenregime. Zugrunde liegt die Hypothese, daß das Problem der Auslandsverschuldung der ärmsten Länder

seit vielen Jahren von einem Regime bearbeitet wird, also einem strukturierten Geflecht von internationalen Institutionen, das heißt insbesondere vom Pariser Club, Internationalem Währungsfonds und Weltbank. Die Policy-Entscheidungen dieser Institutionen, so die Annahme weiter, werden von den Regierungen der G-7-Staaten vorgegeben. In Kapitel 1 wird damit der politische Stellenwert der Kölner Beschlüsse verdeutlicht.

Kapitel 2 analysiert die Kölner Beschlüsse zum Schuldenthema. Ausgehend von einer knappen Beschreibung der in den vergangenen Jahren gewährten Schuldenerleichterungen für ärmste Länder wird zunächst die Diskussion der G-7-Regierungen auf dem Weg zum Gipfel in Köln nachgezeichnet. Die deutsche Bundesregierung hatte diesen Prozeß im Januar 1999 mit ihrer „Kölner Schuldeninitiative“ eingeleitet. Sodann folgt eine detaillierte Analyse: Was bedeuten die Kölner Beschlüsse für die hochverschuldeten ärmsten Länder? Können die ärmsten Länder nun davon ausgehen, daß das Jahr 2000 – so wie es von einer internationalen NGO-Kampagne gefordert wird – zu einem „Erlaß- und Jubeljahr“ werden wird?

Kapitel 3 zeigt schließlich Möglichkeiten auf, wie die Gläubigerpolitik der deutschen Bundesregierung – ausgehend von den Kölner Beschlüssen – künftig gestaltet werden könnte. Dabei werden nicht nur Vorschläge für die Umsetzung der Kölner Beschlüsse gemacht, sondern auch Überlegungen angestellt, die über „Köln“ hinausgehen. Normativer Rahmen dafür ist das Ziel, „nachhaltige Entwicklungsprozesse“ in ärmsten Ländern nicht durch gegenwärtige und künftige Verschuldungsprozesse zu be- oder zu verhindern, sondern bestenfalls sogar zu befördern.

¹ Die Gruppe der 7 wird seit wenigen Jahren durch Rußland zur G-8 erweitert. Während dies für außenpolitische Initiativen – siehe Beendigung des Kosovo-Krieges – eine wichtige Rolle spielt, nimmt Rußland in der Frage der Schuldenkrise der ärmsten Länder eine absolute Sonderstellung ein, die im vorliegenden Papier nicht berücksichtigt wird. Im folgenden wird daher weiter von G-7 gesprochen. Zu den Quellenangaben für die Abschlusserklärungen vgl. Fußnote 10. Dokumente zu Köln finden sich im Anhang.

1 Funktion der Weltwirtschaftsgipfel im Schuldenregime

1.1 Das Problem: Ärmste Länder in der Schuldenkrise

Eine ganze Reihe von ärmsten Ländern gilt auch in der zweiten Hälfte der 90er Jahre als untragbar hoch verschuldet. Dies wird auch von Vertretern der internationalen Gläubiger nicht bestritten. Die 1996 von IWF und Weltbank neu eingeführte Kategorie der „Highly Indebted Poor Countries“ und die für diese Länder gestartete Schuldeninitiative (HIPC-Initiative) unterstreichen dies ebenso wie die bis heute anhaltenden Debatten über Weiterentwicklung und Ausweitung dieser Initiative. Die 41 HIPC-Länder, in denen über 600 Millionen Menschen leben, sind gekennzeichnet durch die offensichtliche Kombination extremer Armutsverhältnisse und langjähriger schwerer Finanzkrise.²

Für die ärmsten Länder ist die Schuldenkrise kein neues Phänomen - auch keines, das nur auf die 80er oder 90er Jahre begrenzt wäre. Schon in den 60er Jahren begann die Debatte um die Gefahr einer Schuldenkrise für die ärmsten Länder.³ In

² Die von IWF und Weltbank zusammengestellte HIPC-Länderliste findet sich in Tabelle 7 auf Seite 32 sowie im Anhang (Seite 65 f.). Unter „ärmsten Ländern“ werden in dieser Arbeit Länder verstanden, die gemäß den Kategorien *Least Developed Countries*, *Low-Income Countries* oder *Highly Indebted Poor Countries* eingestuft werden. Der Begriff „hochverschuldete ärmste Länder“ in dieser Arbeit im Sinne der HIPC-Kategorie verwendet, sofern nicht ausdrücklich auf andere Gruppen oder Länder bezug genommen wird (z.B. die LDC). – Kapitel 1 dieses Reports basiert auf einer ausführlicheren Analyse des Autors (Eberlei 1999a, dort insbesondere Kap. 2 und 4). Vgl. zur Thematik ferner grundlegend WEED 1999.

³ Vgl. z.B. den Pearson-Bericht an die Weltbank (Pearson 1969) oder auch noch frühere Belege, z.B. Avramovic u.a. 1964 oder Aldewereld 1966. Verschiedene Umschuldungen mit ärmsten Ländern

den 70er Jahren spitzte sich die Finanz- und Verschuldungssituation der ärmsten Länder so zu, daß UNCTAD schließlich die Initiative ergriff und einen Schuldenerlaß anmahnte. Dies führte 1978 zu einer UNCTAD-Resolution, die die Industrieländer aufforderte, ärmsten Ländern (Kategorie damals: „Least Developed Countries“) die Schulden aus der Entwicklungshilfe zu erlassen und neue finanzielle Entwicklungshilfe nur noch in Form von nicht-rückzahlbaren Zuschüssen zu gewähren. Das Bewußtsein über die Schuldenkrise der ärmsten Länder ist also mindestens seit zwei Jahrzehnten weit verbreitet. Die Entwicklung von Schuldenstand, Schuldendienst und Schuldenindikatoren der ärmsten Länder zeigt die Verschlechterung der Situation für diese Gruppe in den 80er und frühen 90er Jahren (siehe Tabelle 1). Zu den Ursachen der Schuldenkrise ärmster Länder - insbesondere in Afrika - liegen eine Reihe von Analysen vor.⁴ Bei

(z.B. Indien oder Ghana, vgl. Bohnet 1990: 261-279), die in den 60er und frühen 70er Jahren notwendig wurden, stellten Warnsignale dar. Eine knappe Übersicht über die Entwicklung der Verschuldung sub-saharischer Entwicklungsländer in den 70er Jahren gibt Siddique 1994.

⁴ Vgl. zum Beispiel Parfitt/Riley 1989, die mehrere Länder-Analysen präsentieren, Zusammenfassung: S.190 f.; ferner El-Masry 1994, Kapitel VI und Siddique 1994. Eine vergleichsweise aktuelle Gesamtschau der Ursachen, die zur Schuldenkrise der ärmsten Länder in Sub-Sahara Afrika geführt haben, liefert Nafziger (1993). Er analysiert sowohl die internen Faktoren (1993: 45-63), als auch die externen (1993: 64-95). Als wesentlichen endogenen Grund für die Verschuldungsproblematik sieht er die Rolle der herrschenden Eliten, die die gesamte Wirtschaftspolitik ihrer Länder darauf ausrichteten, ihre eigenen Interessen zu befriedigen und durch Patronage-Systeme ihre Macht zu stabilisieren. Als wichtige exogene Faktoren benennt und beschreibt der Autor unter anderem den Verfall der terms of trade, den Ölpreisschock, die angestiegenen Zinsraten sowie eine Verschlechterung des Verhältnisses von Entwicklungshilfe-Zuschüssen und Krediten. Fazit: Zwar sind von Land zu Land die Ursachenfaktoren unterschiedlich zu gewichten, insgesamt gilt jedoch, daß in allen Fällen endogene und exogene Faktoren zur Krise geführt haben.

Tabelle 1
Auslandsverschuldung der Highly Indebted Poor Countries (HIPCs)

	1980	1985	1990	1995	1998
Schuldenstand (Mio. US-\$)	58.292	103.784	188.644	219.777	205.737
davon langfristig	46.625	82.370	157.901	180.689	169.061
davon öffentliche oder öffentlich garantierte langfristige Verschuldung <i>insgesamt</i> sowie <i>gegenüber</i>	42.896	77.784	153.108	176.220	164.727
bilateralen Gläubigern	20.483	41.526	90.601	99.454	84.737
multilateralen Gläubigern	8.414	17.753	38.097	54.169	58.707
privaten Gläubigern	13.997	18.503	24.409	22.596	20.800
Schuldendienst (Mio. US-\$)	5.809	6.613	7.875	9.972	7.400
Schuldenstand / Exporte (%)	174	360	503	452	386
Schuldenstand / BSP (%)	44	83	133	161	122
Schuldendienst / Exporte (%)	17	23	21	21	14

Quelle: Zusammenstellung aus World Bank, Global Development Finance 1999 (CD-ROM).

Anmerkung: Der Schuldendienst beziffert die tatsächlichen Zahlungen. Vertraglich fällig wären in den letzten Jahren 2-3fache Zahlungen gewesen. Dies erklärt die vergleichsweise günstige Schuldendienststrategie im Jahr 1998. Die Angaben für 1998 stellen eine Weltbank-Schätzung dar.

allem Streit über die Gewichtung endogener und exogener Faktoren ist doch kaum bestritten, daß Schuldner- und Gläubigerländer eine jeweils erhebliche Mitverantwortung für die Krise und das heißt damit auch für deren Lösung tragen.

Im Vergleich zu den hoch verschuldeten Ländern mit Mittlerem Einkommen (Severely Indebted Middle-Income Countries, SIMICs) weist die Verschuldung der ärmsten Länder wichtige Unterschiede auf.

- Im Kontext der Verschuldung der Entwicklungsländer insgesamt erscheint das Schuldenproblem der HIPCs als nicht bedrohlich - für die Gläubigerländer. Der Anteil der Schulden der 41 Highly Indebted Poor Countries an den Schulden aller Entwicklungsländer liegt bei nur 8,6 Prozent (langfristige Verschuldung, 1998).⁵

⁵ Unter Einbeziehung von Nigeria in die HIPC-Gruppe (bis 1998) lag dieser Anteil bei 14 Prozent. Der Anteil der Severely Indebted Middle-Income

- Aus der Perspektive der Schuldnerländer jedoch ist die Schuldenkrise der ärmsten Länder dramatisch. Hier nur ein Indikator, der dies verdeutlichen kann: Das Verhältnis Schuldenstand / Exporterlöse lag für die 41 HIPC-Länder 1998 im Mittel bei 386,3 Prozent (nach alter HIPC-Regelung galten 200 bis 250 Prozent als tragfähig, nach den Kölner Beschlüssen 150 Prozent). Die letzte für SIMICs verfügbare Zahl wies diesbezüglich ein Verhältnis von „nur“ 290,8 Prozent aus (1997). Die Finanzkrise, die sich in diesen nüchternen Daten spiegelt, hat vielfältige negative Auswirkungen, gerade auch im sozialen Bereich.⁶

Countries an der langfristigen Gesamtverschuldung aller Entwicklungsländer beträgt immerhin 26,7 Prozent. – Sofern nicht ausdrücklich anders vermerkt, stammen hier zitierte Daten aus World Bank (1999).

⁶ Beispiel: Eine aktuelle Beschreibung der Auswirkungen der Schuldenkrise auf die Situation von Kindern in hochverschuldeten Ländern liefert UNICEF im jüngsten „Progress of Nations“-Report (vgl. <http://www.unicef.org/pon99/debtdata1.htm>).

- Die Schuldenkrise der SIMICs wird von den Gläubigern seit Ende der 80er / Anfang der 90er Jahre als unter Kontrolle und in Einzelfällen als gelöst angesehen. Kriterium: Zahlungsfähigkeit. Immerhin bedienen die SIMICs ihre Schuldendienst-Rechnungen pünktlich, einige neue Problemfälle in Ostasien bestätigen eher die Regel. Für die HIPC's kann dies nicht gesagt werden. Die HIPC's müßten im Durchschnitt das 2- bis 3-fache ihres tatsächlichen Schuldendienstes leisten, wenn sie ihren vertraglich festgelegten Zahlungsverpflichtungen nachkommen würden.
- Ein wichtiger Unterschied zwischen HIPC's und SIMIC's ist ihre jeweilige Gläubigerstruktur. Während die hochverschuldeten Länder mit mittlerem Einkommen mit einem großen Anteil ihrer Schulden bei kommerziellen Gläubigern in der Kreide standen und stehen, sind die Schulden der HIPC-Länder zu fast 90 Prozent öffentlichen Gläubigern zuzurechnen. Die wesentlichen Politikmaßnahmen und Politikinstrumente, die im Bereich der öffentlichen Gläubiger entwickelt wurden, zielen entsprechend auf Länder aus der HIPC-Gruppe (dazu der folgende Abschnitt).⁷

Der Bericht zeigt, daß ärmste Länder zum Teil ein Mehrfaches ihrer Ausgaben für soziale Grunddienste für externen Schuldendienst aufwenden müssen.

⁷ Die öffentlich-bilateralen Schulden der HIPC's sind im wesentlichen durch zwei Mechanismen entstanden: durch Kredite im Rahmen der Entwicklungshilfe (ODA-Kredite) sowie durch staatliche Bürgschaften bzw. Garantien für kommerzielle Kredite, die nach dem Schadensfall auf Gläubiger- wie auf Schuldnerseite in öffentliche Hände übergingen. Die öffentlich-multilateralen Schulden sind aus folgenden Kreditzuflüssen erwachsen (vgl. Deutsche Bundesbank 1997):

- Kredite der Weltbank, darunter IBRD-Kredite zu marktüblichen Konditionen und IDA-Kredite zu konzessionären Bedingungen;
- Kreditfazilitäten des IWF, darunter die regulä-

ren Zahlungsbilanzhilfen sowie die Mittel zu konzessionären Bedingungen (*Structural Adjustment Facility*, SAF, 1986-1993; *Enhanced Structural Adjustment Facility*, ESAF, seit 1988);

Seit mindestens zwei Jahrzehnten also ist die Schuldenkrise der ärmsten Länder offensichtlich. Im Vergleich zu den hochverschuldeten Ländern mit mittlerem Einkommen weisen die ärmsten Länder eine Reihe von Besonderheiten auf. Auszugehen ist von der Prämisse, daß die Schuldenkrise für die ärmsten Länder ein wesentliches Entwicklungshemmnis darstellt. Die Lösung dieser Krise ist zwar keine hinreichende, kann jedoch als notwendige Bedingung für positive Entwicklungsprozesse in diesen Ländern bezeichnet werden. Bearbeitet wird das Problem der Schuldenkrise, so eine weitere Arbeitshypothese, im Rahmen eines *Internationalen Regimes*, das nun im folgenden dargestellt werden soll.

1.2 Die Bearbeitung der Krise durch ein Schuldenregime

In der jüngeren politikwissenschaftlichen Debatte über die Gestaltung von Politik in Zeiten der Globalisierung spielt ein Konzept eine Rolle, das neuartige Konstrukte in der internationalen Politikarena beschreibt. Dieses Konzept unter dem Stichwort *Internationale Regime* wurde 1983 von Krasner wie folgt zusammengefaßt: „Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations“ (1983: 2). Für das Duisburger Institut für Entwick-

ren Zahlungsbilanzhilfen sowie die Mittel zu konzessionären Bedingungen (*Structural Adjustment Facility*, SAF, 1986-1993; *Enhanced Structural Adjustment Facility*, ESAF, seit 1988);

- Kredite der Regionalen Entwicklungsbanken (v.a. Interamerikanische, Afrikanische und Asiatische Entwicklungsbank) sowie weiterer multilateraler Gläubiger.

lung und Frieden ist „die Verdichtung der internationalen Zusammenarbeit durch internationale Regime mit verbindlichen Kooperationsregeln, die auf eine Verrechtlichung der internationalen Kooperation abzielen“ ein wesentlicher Teil der Konzeption von *Global Governance* (Nuscheler/Messner 1996: 4). Nach diesem Verständnis sind Regime Teil einer neuen Weltordnung, mehr noch: sie sind „Bausteine der Global-Governance-Architektur“ (ebd.: 7).

Die Regime-Konzeption geht davon aus, daß Staaten ihre nationalen Handlungsspielräume in bestimmten internationalen Politikfeldern durch die Verlagerung von Kompetenzen an *Internationale Regime* erheblich eingeschränkt haben.⁸ Zahlreiche Autoren postulieren dies insbesondere auch für weltwirtschaftliche Politikfelder.

Die Entstehung von Regimen im Bereich der Weltwirtschaft wird von Müller (1993) ausführlich erörtert. Die westlichen Regierungen gingen am Ende des Zweiten Weltkriegs von der Annahme aus, daß nur ein liberaler Welthandel einschließlich stabiler Währungsbedingungen und eines Abbaus der sozio-ökonomischen Ungleichheiten der Weltregionen eine tragfähige Basis für eine Nachkriegsordnung sein könne, die dem Frieden und nicht zuletzt auch eigenen Wirtschafts- und damit Wohlfahrtsinteressen diene. „Aus dieser Bedarfslage entwickelten sich drei Regime als Gerüst kooperativer internationaler Wirtschaftsbeziehungen: das Weltwährungsregime mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) an der Spitze, das Handelsregime mit dem GATT als Zentrum und das Regime wirt-

schaftlicher Entwicklung, das sich um die Weltbank gruppiert“ (Müller 1993: 56).

Insbesondere das Währungsregime und das Entwicklungsregime wurden ab Ende der 70er Jahre mit der wachsenden Verschuldung der Entwicklungsländer konfrontiert. Nach Betz trat das in Bretton Woods gegründete „Regime zur Defizitfinanzierung und Umschuldung“, das er zunächst strikt vom Regime der „Finanzierung von Entwicklungsprojekten“ trennt, mit dem Ausbruch der Schuldenkrise 1982 in eine neue Phase (Betz 1989: 183, 188). Ähnlich wie Müller (1993: 80-83) sieht Betz nach 1982 eine Annäherung der beiden Regime im Bereich der Zahlungsbilanzfinanzierung und Entwicklungsfinanzierung und erkennt schließlich eine „Grenzverwischung“ zwischen beiden Regimen. Müller läßt offen, ob durch die Annäherung der beiden von ihm genannten Regime ein explizit neues Regime geschaffen oder ob nur ein neues Problem von bestehenden Regimen bearbeitet wurde. Betz spricht dagegen, zumindest für die Phase ab Mitte der 80er Jahre auch explizit von einem „Schuldenregime“ (ebd.: 193).⁹ Es habe sich „(...) zur kooperativen Bearbeitung mehr oder weniger temporärer Liquiditäts- und Schuldenkrisen souveräner Schuldner ein System eng miteinander verzahnter Institutionen und informeller Verhandlungsforen entwickelt, die auf bestimmten Prinzipien und Normen

⁸ Diese Einschränkung korrespondiert in gewisser Weise mit einer gleichzeitigen Erweiterung der Lösungskompetenz, da Lösungen im nationalen Alleingang nicht möglich oder weniger erfolgreich wären.

⁹ Ähnlich geht Biersteker von einem „Global Debt Regime“ aus (1995: 2). Für Regime in diesem Politikfeld werden auch andere Begriffe genutzt, darunter: „International Financial Regime“ (Bird 1990), „Monetary Regime“ (vgl. Eichengreen 1992), „Weltwährungsregime“ (vgl. Müller 1993) oder „weltwirtschaftliche(s) Entwicklungsregime“ (Tetzlaff/Nord 1996: 21). All diese Ansätze gehen mit zwar jeweils etwas anderen Akzentsetzungen, aber doch im wesentlichen übereinstimmend davon aus, daß ein Regime die internationalen Finanzbeziehungen und damit auch das Problem der Schuldenkrise auf der Basis anerkannter Prinzipien und Normen regelt.

beruhen und nach fixierten Regeln und Verhaltensroutinen verfahren und sich sowohl durch Dauerhaftigkeit - also auch eine gewisse Unabhängigkeit von den sie erzeugenden Macht- und Interessenstrukturen - als auch durch Effektivität auszeichnen“ (Betz 1989: 179).

Tabelle 2 gibt eine Übersicht darüber, welche Prinzipien, Normen, Regeln und Prozeduren im Bereich des Regimes zum Management der Schuldenkrise ärmster Länder identifiziert werden können. Deutlich wird auf den ersten Blick, daß alle vier Kategorien gut zu beschreiben sind. Insofern ist also Betz zuzustimmen, wenn er feststellt: „Die regelgeleitete Bearbeitung von Schuldenproblemen im Internationalen System erfüllt (...) jene Kriterien, die es erlauben, sie als Internationales Regime anzusehen“ (1989: 179).

Wenn nach den wesentlichen Institutionen des Schuldenregimes gefragt wird, so ist der Teilbereich der bilateralen Verschuldung (d.h. der Kreditbeziehungen zwischen Regierungen) von dem Bereich der multilateralen Verschuldung zu unterscheiden. Im ersten Bereich spielt der Pariser Club die entscheidende Rolle, im zweiten Bereich der Internationale Währungsfonds und die Weltbank. Diese Institutionen haben jedoch in den vergangenen Jahren häufig Weichenstellungen der G-7-Wirtschaftsgipfel aufgenommen. Daher richtet sich der Blick zunächst auf die Funktion der G-7 im Schuldenregime.

1.3 Die Institutionen des Schuldenregimes

1.3.1 Das G-7-Geflecht

In der Weltwirtschaftskrise Anfang der 70er Jahre, die verstärkt wurde durch den Zusammenbruch des Bretton-Woods-Währungssystems sowie die massiven Preiserhöhungen für Erdöl, verdichtete sich die wirtschaftspolitische Kooperation zwischen großen westlichen Industrieländern. Auf Initiative der französischen und der bundesdeutschen Regierung trafen sich im November 1975 die Staats- und Regierungschefs der USA, Japans, Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens und Italiens im Schloß Rambouillet in der Nähe von Paris zum ersten „Weltwirtschaftsgipfel“ (der 1976 um Kanada zur Siebenergruppe ergänzt wurde).¹⁰

Seit 1975 finden diese mehrtägigen Gipfeltreffen einmal jährlich in einem der beteiligten Länder statt. Unter „G-7“ ist jedoch nicht nur dieses jährliche Treffen zu verstehen, auch wenn es ohne Zweifel den höchsten öffentlichen Aufmerksamkeitswert findet. Neben den Treffen der Staats- und Regierungschefs gibt es inzwischen ein Geflecht von Beziehungen und eine Vielzahl von Zusammenkünften auch auf der Ebene von Ministern (v.a. Finanzminister) sowie von Staatssekretären und Mitarbeitern/-innen der Arbeitsebenen.¹¹

¹⁰ Zur G-7 vgl. als Übersicht Wagner (1995: 80-100) sowie Hajnal 1999. Über die Web-Adresse der Universität Toronto sind eine Bibliographie zur G-7 sowie zahlreiche Dokumente verfügbar, darunter auch die in der vorliegenden Arbeit zitierten Abschlusserklärungen (<http://www.g7.utoronto.ca>).

¹¹ Die Staatssekretäre haben für die G-7-/G-8-Gespräche eine entscheidende Funktion. Sie dienen als „Sherpa“, d.h. sie bereiten die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im Detail vor (Sherpa ist der Name eines Bergvolkes im Himalaya. Sherpas wurden von Bergsteigern bei Expeditionen zu den höchsten Gipfeln als Lastenträger angeworben).

Tabelle 2

Prinzipien, Normen, Regeln und Prozeduren des Schuldenregimes

	Definition laut Müller (1993)	Ergebnisse für Schuldenregime (im Blick auf ärmste Länder; Beispiele)
Prinzipien	„Prinzipien interpretieren die Wirklichkeit, die es kooperativ zu bearbeiten gilt. Sie enthalten Zustandsbeschreibung, Zielvorstellung und Zweck-Mittel-Relationen, über die die Akteure übereinstimmen.“ (S.39)	<ul style="list-style-type: none"> • Ärmste Entwicklungsländer befinden sich in struktureller Solvenzkrise • Krise ist v.a. endogen verursacht • Umschuldungen und Schuldenerleichterungen haben das Ziel, die Zahlungsfähigkeit der Schuldner wiederherzustellen und die größtmögliche Rückzahlung von Schulden zu sichern • Umschuldungen „case-by-case“ • „Burden sharing“ der Gläubiger soll Lasten gleichmäßig verteilen • Anpassungsprogramme sollen überschuldete Länder sanieren
Normen	„Die Normen legen allgemeine Verhaltensrichtlinien für die Parteien fest, und zwar im Sinne von Rechten und Pflichten.“ (S.40)	<ul style="list-style-type: none"> • Gläubigersolidarität, d.h. die Gläubiger verständigen sich darauf, einen einmal verabredeten Konsens nicht zu verlassen • Schuldner verpflichtet sich zur Rückzahlung, soweit möglich; im Gegenzug gewähren Gläubiger Erleichterungen • Schuldner verpflichtet sich zur Gleichbehandlung aller Gläubiger
Regeln	Formalisierte Verhaltensregeln (S. 41)	<ul style="list-style-type: none"> • Schuldner erklärt Zahlungsunfähigkeit und erbittet Umschuldung im Pariser Club und IWF-Abkommen • Ungeschriebene Verhandlungsregeln im Pariser Club
Prozeduren	Vereinbarungen für (mögliche) künftige Entwicklungen (S.41 f.)	<ul style="list-style-type: none"> • Sanktionen, wenn bspw. Anpassungsprogramme nicht gemäß Vereinbarung durchgeführt werden • „good-will“-Klausel über mögliche künftige Umschuldungen

Literatur mit Hinweisen auf Prinzipien, Normen, Regeln und Prozeduren des Schuldenregimes: Betz 1989, Bohnet 1990, Martin 1991

Schon von Anfang an wurde der Anspruch formuliert, nicht nur über die eigenen wirtschaftlichen und sonstigen Probleme zu diskutieren, sondern dies stets auch im globalen Wirtschaftskontext und damit auch für andere, nicht beteiligte Länder und Regionen zu tun. Die Entwicklungsländer und die Nord-Süd-Beziehungen haben seit Rambouillet auf jedem Gipfel eine Rolle gespielt. Schon 1975 befand sich dabei das Problem der Zahlungsbilanzdefizite der Entwicklungsländer im Blick der G-7, ohne sich jedoch bereits auf das Verschuldungsproblem zu beziehen. Die Steigerung der Exporte der Entwicklungsländer und die Finanzierung der Defizite, gerade auch der ärmsten Länder, durch Mittelzuflüsse von Nord nach Süd wurden als wesentliche Teile einer Lösung proklamiert (Rambouillet 1975, Abschnitt 12).

Der „2. Erdölpreisschock“ Ende der 70er Jahre veranlaßte die G-7 zur Besorgnis über die hohen Erdölrechnungen auch für Entwicklungsländer. Diese würden sie „into ever increasing indebtedness“ treiben (Venedig 1980, Abschnitt 19). Erstmals beschäftigte hier die steigende Verschuldung der Entwicklungsländer den Gipfel, zumindest am Rande. Eine intensive Auseinandersetzung mit der Verschuldungsproblematik begann nach dem Mexikoschock vom August 1982. Der darauffolgende G-7-Gipfel in Williamsburg/USA formulierte die Strategie der G-7: *„We agree to a strategy based on: effective adjustment and development policies by debtor nations; adequate private and official financing; more open markets; and worldwide economic recovery. (...) We encourage closer cooperation and timely sharing of information among countries and the international institutions, in particular between the International Monetary*

Fund (IMF), the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), and the GATT“ (Williamsburg 1983, Abschnitt 4).

Diese Strategie, in der von Schuldenerlaß noch keine Rede war, basierte auf der vorherrschenden Bewertung des Problems als Illiquiditätskrise. Diese Strategie wurde in den Folgejahren bestätigt, ab 1984 auch häufig mit dem Hinweis auf die zentrale Rolle des IWF im Schuldenmanagement (vgl. London 1984, Abschnitt 8; vgl. auch Rieffel 1985: 35 f.).

Während zunächst vor allem Lateinamerika im Brennpunkt des Krisenmanagements stand (entsprechend dem Risiko für die Gläubiger), kamen zunehmend auch die ärmsten Länder in den G-7-Diskussionen um Verschuldung vor. Ein Auslöser dafür dürfte auch die schwere Hungerkatastrophe in Afrika Mitte der 80er Jahre gewesen sein, die auf den Gipfeln in Bonn 1985 und Tokio 1986 eine Rolle spielte. Die Diskussion um finanzielle Unterstützung für die ärmsten Länder wurde durch dieses Ereignis intensiviert. Doch erst der Gipfel in Venedig 1987 zeigte stärkeres Bewußtsein für die Schuldenkrise der ärmsten Länder. Erstmals wurde von „unmanageable debt burdens“ der ärmsten Länder gesprochen (Venedig 1987, Abschnitt 27). Hier wurde auch die Möglichkeit diskutiert, die im Pariser Club umgeschuldeten Handelskredite für diese Länder zu konzessionären Bedingungen zu behandeln, konkret: für umgeschuldete Forderungen Zinssätze unterhalb des Marktniveaus zu vereinbaren.

Seit 1987 stand die Verschuldung der ärmsten Länder in jedem Jahr wieder auf der Tagesordnung der G-7. Das Zusammenspiel mit dem Pariser Club wurde dabei sehr deutlich. Ein langjähriges Mitglied der

deutschen Delegation im Pariser Club brachte es im Interview auf folgende knappe Formulierung: „Die G-7 beschließen, was zu tun ist. (...) Der Pariser Club setzt das um“.

In der Tat läßt sich dieser Zusammenhang nachweisen. Tabelle 3 zeigt die unmittelbare Beeinflussung der Politik des Pariser Clubs durch die G-7-Gipfel. Schon die Formulierung im Abschlußdokument des Gipfels in Toronto 1988 machte deutlich, wer die Entscheidung fällt und wer sie ausführt. Dort heißt es: „*We have achieved consensus on rescheduling official debt of these countries within a framework of comparability that allows official creditors to choose among concessional interest rates usually on shorter maturities, longer repayment periods at commercial rates, partial writeoffs of debt service obligations during the consolidation period, or a combination of these options. (...) The Paris Club has been urged to work out necessary technicalities to ensure comparability by the end of this year at the very latest*“ (Toronto 1988, Abschnitt 30).

Die Vorgaben der Gipfel wurden stets auch von jenen Gläubigerländern akzeptiert, die nicht zur Siebenergruppe gehören. Formal könnten diese Länder die Umsetzung von G-7-Beschlüssen im Pariser Club verhindern, da dieses Gremium nur Entscheidungen im Konsens trifft. De facto ist es dazu in keinem einzigen Fall gekommen, auch wenn sich kleinere Gläubigerländer gelegentlich „auf die Füße getreten (fühlen)“, wie ein deutsches Delegationsmitglied es im Gespräch ausdrückt. Dies ändert aber nichts daran, daß die G-7-Länder bzgl. der Schuldenstrategie die Weichen stellen. Letztlich, so wird argumentiert, hielten die G-7-Länder ja auch den größeren Teil der

Forderungen, um die es im Pariser Club gehe.

Da sich die G-7-Länder wie auch der Pariser Club nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner bewegen können, sind Entscheidungsprozesse oft langwierig und schwierig. Während Frankreich, Großbritannien sowie Kanada häufiger für Entwicklungsländer positive Positionen einnahmen und zum Beispiel weitere Schuldenerlasse einforderten, erwiesen sich die drei wirtschaftsstärksten Industrieländer USA, Japan und Deutschland in der Vergangenheit in der Regel als Bremser, ebenso auch Italien.

Die G-7 sind ohne Zweifel ein wichtiges Forum der Politik-Koordination großer Gläubigerländer. Ihre Policy-Entscheidungen werden umgesetzt vom Pariser Club sowie von den Bretton-Woods-Institutionen IWF und Weltbank (vgl. Graphik auf Seite 13).

Tabelle 3

Schuldenstrategie: G-7-Einfluß auf Pariser Club, Weltbank und IWF
 (bezogen auf ärmste Länder)

Entscheidung eines G-7-Gipfels
Politik von Pariser Club, IWF, Weltbank
Williamsburg 1983

Die Schuldenstrategie setzt auf Anpassung und neue Finanzflüsse und klammert Schuldenerlasse aus.

Der Pariser Club schuldet zunehmend um, stets ohne Erlaßkomponente. Voraussetzung für Umschuldungen: IWF-Anpassungsprogramme.

Venedig 1987

G-7-Gipfel fordert Pariser Club auf, ärmsten Ländern konzessionäre Umschuldungen zu gewähren.

Pariser Club bietet ärmsten Ländern Zinssätze unter Marktniveau sowie langfristige Umschuldungen an. Voraussetzung: IWF-Abkommen. IWF entwickelt konzessionäre Kreditlinien (SAF, später ESAF).

Toronto 1988

G-7-Gipfel fordert Pariser Club auf, teilweise Erlasse zu gewähren.

Pariser Club führt „Toronto Terms“ ein: bis zu 33%-Erlaß-Option.

Paris 1989

G-7-Gipfel erwähnt Schulden-Swaps als sinnvolle Option.

Houston 1990

G-7-Gipfel fordert Pariser Club auf, mehr für „Lower Middle-Income Countries“ zu tun. Erneuter Hinweis auf Swaps.

Pariser Club führt „Houston Terms“ für Lower Middle-Income Countries ein, die u.a. eine Swap-Klausel enthalten.

London 1991

G-7 fordert zusätzliche Schulden-Erlasse für ärmste Länder.

Pariser Club führt „London Terms“ ein: bis zu 50%-Erlaß-Option.

Neapel 1994

G-7 fordert für ärmste Länder Erlasse über bisherigen Umfang hinaus.

Pariser Club führt „Naples Terms“ ein: bis zu 67%-Erlaß-Option.

Halifax 1995

G-7 spricht Problem der Schulden gegenüber multilateralen Gläubigern an. Gefordert wird ein „comprehensive approach“.

Weltbank und IWF entwickeln neue Initiative, die Schulden gegenüber bi- und multilateralen Gläubigern behandelt (HIPC-Initiative).

Lyon 1996

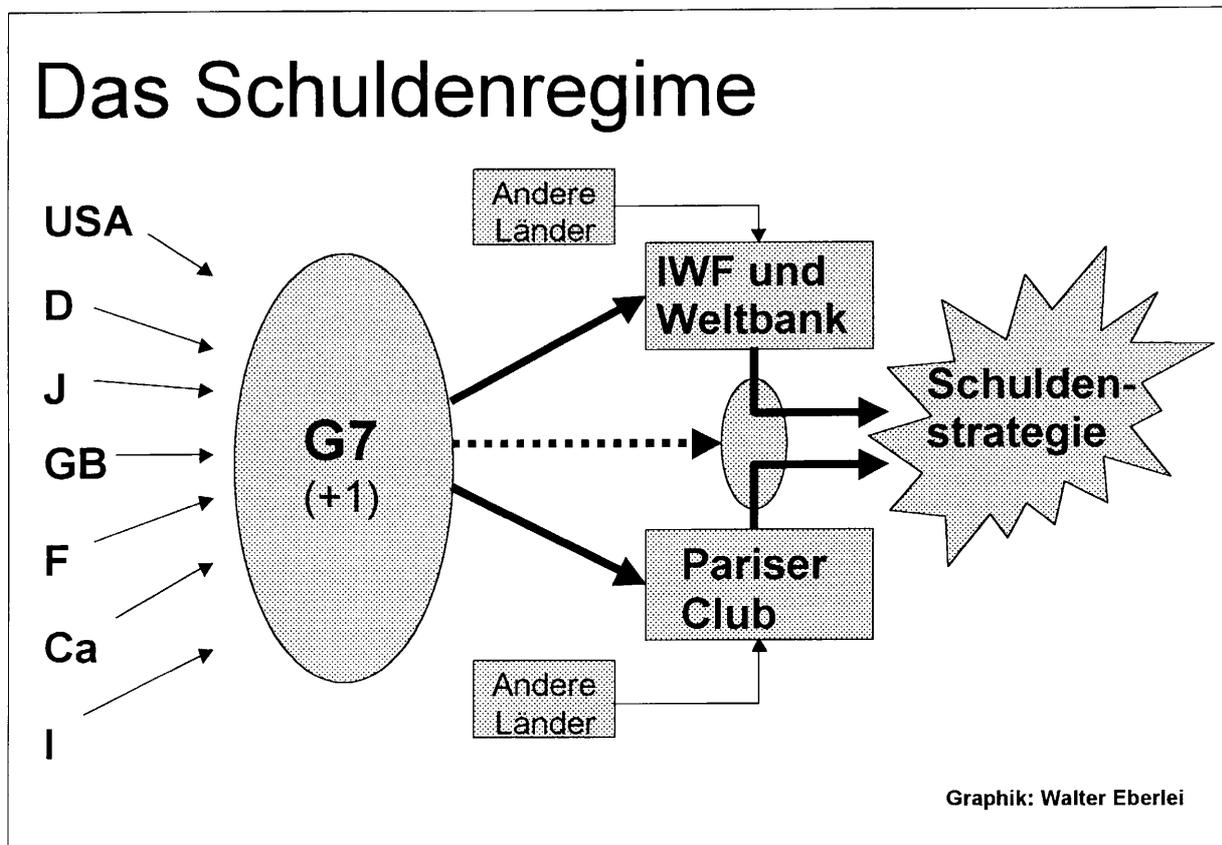
G-7 fordert Pariser Club auf, multilaterale Initiative zu unterstützen und über die Naples Terms hinauszugehen.

Pariser Club stimmt HIPC-Initiative zu. Option in Einzelfällen: 80%-Erlaß („Lyon Terms“).

Köln 1999

G-7 fordert (IWF, Weltbank und Pariser Club) dazu auf, die HIPC-Initiative weiterzuentwickeln.

Gläubiger im Pariser Club sowie IWF und Weltbank arbeiten an einer Umsetzung der Kölner Beschlüsse. (Stand: August 1999)



1.3.2 Der Pariser Club – die bilaterale Ebene

Der Pariser Club gilt vielen als die zentrale internationale Institution im Management der Schuldenkrise der ärmsten Länder. Hier verhandeln die Gläubigerregierungen mit ihren Schuldnern - jeweils Land für Land („case by case“) - über die öffentlich-bilateralen Schulden der Länder des Südens, insbesondere über Schulden aus nicht-konzessionären Krediten.¹² Als die größten Gläubiger der Entwicklungsländer sind die größeren OECD-Regierungen in

¹² Damit sind im Gegensatz zu den konzessionären Krediten im Rahmen der Entwicklungshilfe hier vor allem die Kredite zur Finanzierung von Handelsgeschäften gemeint. Die Entwicklungshilfe-Kreditforderungen an ärmste Länder (LDC) können bilateral verhandelt werden. Die Entwicklungshilfe-Kredite an andere Empfängerländer werden jedoch in die Verhandlungen des Clubs einbezogen, auch wenn es Gläubigerländern freigestellt ist, Forderungen aus der Entwicklungshilfe in bilateralen Verhandlungen umzuschulden, umzuwandeln oder zu erlassen.

der Regel an allen Umschuldungsverhandlungen im Club beteiligt.¹³ Die deutsche Bundesregierung ist einer der wichtigen Gläubiger im Pariser Club. Deutschland, Japan, Frankreich und die USA halten gemeinsam rund die Hälfte aller Forderungen an die hochverschuldeten Länder des Südens (vgl. Martin 1994: 14-16).

Der Pariser Club besteht seit 1956 (erste Umschuldung mit Argentinien). Seit 1974 besitzt er ein ständiges Sekretariat in Paris, finanziert vom französischen Finanzmini-

¹³ Ständige Mitglieder des Clubs sind Australien, Belgien, Canada, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz, Spanien die USA und – seit September 1997 – auch Rußland. Weitere Gläubiger kommen von Verhandlung zu Verhandlung hinzu, abhängig vom jeweiligen Schuldnerland. Gelegentlich sitzen sogar Schuldnerländer „auf der anderen Seite“: So nahm Brasilien seit 1980 an mehreren Umschuldungsverhandlungen im Pariser Club als Gläubiger teil (World Bank 1992: 73).

sterium. Der Club kommt regelmäßig in der französischen Hauptstadt zusammen, in den vergangenen Jahren fast monatlich. Die Procedere der Verhandlungen in Paris haben sich über viele Jahre entwickelt, sind aber nicht festgeschrieben.¹⁴ Den Antrag für eine Umschuldungsverhandlung stellt der Schuldner. Die Treffen des Pariser Clubs dauern selten länger als ein oder zwei Tage. Die Gespräche umfassen drei Abschnitte: Es geht in der Regel jeweils um allgemeine Fragen („methodology session“), um den Informationsaustausch unter den Gläubigern über verschiedene Schuldnerländer („tour d’horizon session“) und um konkrete Umschuldungsverhandlungen mit einem Schuldnerland.

Die Stationen einer Umschuldung lassen sich wie folgt skizzieren:¹⁵ Nachdem das Schuldnerland den Antrag auf Umschuldung gestellt hat, wird im Rahmen einer „tour d’horizon-session“ des Clubs grundsätzlich über den Fall gesprochen und ein Termin für eine Umschuldungsrunde verabredet. In einer der folgenden Sitzungen des Clubs skizziert dann das Schuldnerland die eigene Situation und begründet den Antrag. Diese Schilderung wird durch Berichte des IWF, der Weltbank, der UNCTAD sowie gelegentlich weiterer Institutionen ergänzt. Nun verlassen die Schuldner-Vertreter den Raum und treffen

erst wieder mit den Gläubigern zusammen, wenn das Ergebnis der Verhandlungen vorliegt. In der Zwischenzeit vermittelt das Sekretariat des Pariser Clubs zwischen den Gläubigern in einem Raum und den Schuldnern in einem anderen. Das Sekretariat leitet die Gläubiger-Gespräche mit einer eigenen Einschätzung ein. Nun werden reihum die Gläubiger aufgerufen, ihre Ausgangsposition zu markieren. Orientierung dabei liefert eine Vorlage des Sekretariats, die eine Liste der zu verhandelnden Punkte beinhaltet. Das Alphabet verhilft der deutschen Delegation als „Allemagne“ zum ersten Statement. Auf der Basis der Statements wird nun diskutiert. Der kleinste gemeinsame Nenner markiert dann das erste Verhandlungsangebot an den Schuldner, das in der Regel sehr restriktiv ist.

Die Schuldnerland-Delegation diskutiert das Angebot. Das kann zwei bis drei Stunden dauern und gibt den Gläubigern Gelegenheit, innerhalb der eigenen Delegation oder auch zwischen Delegationen zu diskutieren und mögliche Verhandlungsspielräume auszuloten; ggf. auch „Bremser“ zu überzeugen, daß sie sich bewegen müssen. Das Schuldnerland reagiert mit einem Gegenvorschlag, der ebenfalls durch das Sekretariat übermittelt wird. Weitere Vorschläge gehen dann gelegentlich über viele Stunden hin und her. Am Ende einer Verhandlungsrunde wird ein Ergebnisprotokoll („agreed minutes“) unterzeichnet.¹⁶ Eine

¹⁴ Autoren wie Rieffel (1984, 1985), Sevigny (1990) und Martin (1991) haben mit ihren Arbeiten detaillierte Innenansichten der Club-Verhandlungen vorgelegt. Vgl. zum Pariser Club ferner Camdessus (1984); Bohnet (1990); Brown (1990); von Korff-Schmising (1992), Vourc’h (1992); UNITAR (1993) sowie Ebenroth u.a. (1995). Für die am Pariser Club beteiligten Bundesministerien hat das BMWi einen Grundsatzvermerk erarbeitet, der die wichtigsten Regeln beschreibt (BMW 1995).

¹⁵ Die folgende Darstellung basiert wesentlich auf einem Interview mit einem BMWi-Mitarbeiter, der zeitweise die deutsche Delegation im Pariser Club leitete. Vgl. aber auch die in der vorangegangenen Fußnote angegebene Literatur.

¹⁶ Die „agreed minutes“ sind vertraulich. Es handelt sich dabei um etwa zehnteilige Dokumente, die nach einer Präambel und einigen Definitionen umfangreiche „Empfehlungen“ für die anstehenden bilateralen Umschuldungen beinhalten. Dies beginnt zunächst mit einer genauen Feststellung, welche Schulden in die Verhandlung einbezogen sind und welche nicht. Daran schließt sich eine detaillierte Auflistung der vereinbarten „terms of the consolidation“ an. Es folgen generelle Empfehlungen, Klauseln und Auflagen – sowie schließlich die Unterschriften des Leiters der Schuldnerland-Delegation, des Vorsitzenden des Pariser

im Pariser Club vereinbarte Umschuldung muß von der Regierung des Schuldnerlandes anschließend mit jedem einzelnen Gläubigerland durch ein bilaterales Abkommen vertraglich konkretisiert werden. Dieses Verfahren hat in den vergangenen Jahren enorme personelle Ressourcen auf Schuldnerseite gebunden: Schätzungen gehen davon aus, daß allein die afrikanischen Regierungen in den Jahren 1980-1992 rund 8.000 separate Umschuldungsverhandlungen mit ihren Gläubigern führen mußten (vgl. Helleiner 1993: 22).

Im Pariser Club sind von 1956 bis heute über 300 Abkommen mit über 70 Umschuldungsländern vereinbart worden. Die Ländergruppe der hochverschuldeten ärmsten Länder ist dabei stark vertreten. Fast alle der 41 HIPC-Länder haben bereits im Pariser Club umgeschuldet, auf sie entfielen über 160 Umschuldungen.¹⁷ Die Anzahl der Umschuldungsländer sagt allerdings noch nichts über die umgeschuldeten Kreditvolumina aus. Danach stehen Rußland und Polen mit großem Abstand an der Spitze, gefolgt von Ägypten, Peru und Brasilien. Unter den 15 Ländern mit dem größten Umschuldungsvolumen befinden sich zwei HIPCs: Côte d'Ivoire und die Republik Kongo (Ex-Zaire).¹⁸ Die meisten anderen HIPCs, die im Club verhandelten, konnten bzw. mußten insgesamt weniger

als eine Mrd. US-Dollar umschulden.

Die Bedingungen, unter denen eine Umschuldung im Pariser Club vorgenommen wird, sind sehr unterschiedlich. Neben den Standard-Konditionen, die vor allem die Middle-Income Countries erhalten und die keine Erlaßkomponente beinhalten, gibt es seit 1988 eine Reihe von Optionen mit Erlaßeffect (vgl. Tabelle im Anhang).

Anders als die Umschuldungsverhandlungen, die - zumindest für die kleinen Schuldnerländer der HIPC-Kategorie - relativ schnell abgewickelt werden, benötigen die grundlegenden Entscheidungen, zum Beispiel über die Einführung neuer Umschuldungsbedingungen, deutlich mehr Zeit. So verhandelten die Gläubiger des Pariser Clubs in den 80er Jahren fast ein Jahr lang miteinander, um sich auf die Einführung eines *multi-year rescheduling agreements* zu einigen, also eine Einbeziehung von Fälligkeiten mehrerer Jahre in die Umschuldung (vgl. Rieffel 1985: 36). Auch die Ausarbeitung der *Naples Terms* (1994) dauerte beispielsweise fast ein halbes Jahr. Die mühsamen Diskussionen um grundlegende Entscheidungen werden vor allem durch das Prinzip des kleinsten gemeinsamen Nenners erschwert: Blockiert auch nur ein größeres Gläubigerland die Verhandlungen, so ist ein Ergebnis nicht möglich.

Während der Pariser Club in Routinefragen relativ stark durch die jeweiligen Delegationsmitglieder geprägt wird, bei denen es sich in der Regel um Regierungsbeamte handelt, werden grundlegende Entscheidungen - zumindest seit Anfang der 80er Jahre - durch die politischen Ebenen der G-7-Regierungen vorgegeben. Nach dem Ausbruch der Mexiko-Krise 1982 entstand ein massiver Druck auf die großen Regie-

Clubs sowie der Delegationsleiter aus den Gläubigerländern (die hier vorgenommene Darstellung des Protokolls orientiert sich an einem Umschuldungsprotokoll für Sambia, das dem Autor vorliegt). - Rechtlich gesehen ist das Protokoll „a recommendation inviting all parties concerned to implement it through the signing of bilateral rescheduling agreements“ (von Korff-Schmising 1992: 5). Vgl. auch Ebenroth u.a. (1995) zur rechtlichen Seite der Abkommen im Pariser Club.

¹⁷ Ausnahmen: Burundi, Laos, Myanmar, Ruanda, Sao Tome & Principe.

¹⁸ Nigeria, das zwischen 1986 und 1991 dreimal im Pariser Club umschuldet, aber keine Aussicht auf Erlasse hatte, gilt seit 1998 nicht mehr als HIPC (vgl. IMF / World Bank 1998).

rungen. „*There were intense political pressures for governments to act in a visible manner. Problems of this magnitude could not be left in the hands of the Paris Club technicians!*“ (Rieffel 1985: 35)

1.3.3 Weltbank und IWF – die multilaterale Ebene

Die **Weltbank** hat als Gläubiger eine hervorgehobene Bedeutung für die Verschuldungssituation der ärmsten Länder. Die Weltbank-Institutionen IBRD und IDA halten zusammengenommen fast ein Fünftel aller Forderungen an die HIPC's. Darüber hinaus hat die Weltbank jedoch in den 80er Jahren - gemeinsam mit dem IWF - eine zentrale Bedeutung für die Entwicklung und Steuerung des Managements der Schuldenkrise erhalten. Doch die Weltbank ist kein politisch unabhängig und eigenständig agierender Akteur. Für die Policy der Weltbankgruppe sind ihre Eigentümer, die Anteilseigner, verantwortlich, das heißt vor allem die wirtschaftsstarke Industriestaaten der Welt.

Oberstes Organ der einzelnen Institutionen der Weltbankgruppe ist der *Gouverneursrat*. Jedes Mitgliedsland stellt einen Gouverneur (in der Regel ist dies ein Minister). Für entwicklungspolitische Policy-Entscheidungen ist das „*Development Committee*“ der Bretton-Woods-Zwillinge von Bedeutung.¹⁹ Die 22 Mitglieder werden von den Ländern oder Ländergruppen gestellt, die auch die Exekutivdirektorien von Weltbank und IWF benennen.

¹⁹ Deutsch: Gemeinsamer Entwicklungsausschuß von Weltbank und IWF. Vollständiger engl. Titel: „Joint Ministerial Committee of the Board of Governors of the Bank and Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries“. Vgl. Deutsche Bundesbank 1997: 103-105; BMZ 1997: 240.

Das *Exekutivdirektorium* der Weltbank ist das Entscheidungsgremium im Bereich der Tagespolitik und stellt Weichen auch darüber hinaus. Es besteht aus 24 Personen (Exekutivdirektoren = ED). Die fünf Mitgliedsländer mit den höchsten Kapitalanteilen - darunter auch Deutschland - stellen einen ständigen ED, ebenso wie die VR China, Rußland und Saudi-Arabien, die übrigen werden alle zwei Jahre von den anderen Mitgliedsländern gewählt, die ihre Stimmanteile *poolen*. Das Exekutivdirektorium ist gegenüber dem Präsidenten der Weltbank, der die laufenden Geschäfte führt, weisungsberechtigt. Entscheidend für Abstimmungen im Direktorium ist, daß sich das Stimmengewicht des einzelnen ED nach der Höhe des von ihm oder ihr vertretenen Kapitalanteils richtet. Daraus ergibt sich das Stimmenverhältnis, das den westlichen Industrieländern die Mehrheit im Direktorium beschert. Das heißt: Die Position der Weltbank in der Schuldenkrise der Entwicklungsländer bestimmt sich aus eigenen institutionellen Interessen (als großer Gläubiger), aus entwicklungspolitischen Zielsetzungen (verpflichtet dem Grundgedanken von Entwicklung basierend auf wirtschaftlichen Wachstumsstrategien) sowie – *last but not least* - durch politische Einflußnahme seiner Anteilseigner.

Der **Internationale Währungsfonds** (IWF) hat seit Anfang der 80er Jahre eine wichtige Akteursrolle in der Schuldenkrise der Entwicklungsländer übernommen. Dabei hat anders als bei der Weltbank die Kreditvergabe des IWF – und umgekehrt: das Schuldenproblem der ärmsten Länder gegenüber dem IWF – erst in den vergangenen Jahren eine zunehmende Bedeutung erlangt. Während der IWF in früheren Jahren ausschließlich kurzfristige Kredite zur

Überbrückung von Zahlungsbilanzproblemen einzelner Länder vergab, hat sich die Institution Ende der 80er Jahre ein neues Instrument geschaffen, das der Entwicklungsfinanzierung zuzurechnen ist: die Kredite der Structural Adjustment Facility bzw. (seit 1987) Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF). Diese Kredite haben das zunehmende Gewicht des IWF als Gläubiger der ärmsten Länder deutlich verstärkt.²⁰ Im Rahmen der HIPC-Initiative hat der IWF es durchgesetzt, das ESAF-Instrumentarium bis zu dem Zeitpunkt zu finanzieren (voraussichtlich im Jahr 2005), an dem ESAF zu einem revolving Fonds wird. Damit steht fest, daß der IWF sich längerfristig in der Entwicklungsfinanzierung engagieren will.

Wichtiger als die Gelder, die durch unmittelbare Kredite des IWF in Entwicklungsländer fließen, ist jedoch die damit verbundene Konditionierung. Ein IWF-Kredit an Entwicklungsländer ist in jedem Fall an ein Programm zur Anpassung der jeweiligen Volkswirtschaft gekoppelt. Diese Anpassungsprogramme, die in den vergangenen Jahren praktisch fast alle Entwicklungsländer akzeptieren mußten, enthalten eine Reihe von tiefgreifenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen im Sinne einer liberal strukturierten und weltmarktoffenen Wirtschaftsform. Das Design und die Beurteilung dieser Programme sind heftig umstritten.²¹ Darüber hinaus haben IWF-Kredite und -Abkommen eine besondere Bedeutung, weil sie eine Signalfunktion für andere Gläubiger besitzen. Sie geben „grünes Licht“ für Kredite z.B. der Weltbank oder bilateraler Gläubiger oder auch für Umschuldungen im Pariser Club. Der IWF mit seiner wirtschaftsliberalen und

weltmarktbezogenen Policy-Orientierung spielt somit eine zentrale Rolle im Management der Schuldenkrise der Entwicklungsländer.

Die Entscheidungsstrukturen im IWF sind denen der Weltbankgruppe vergleichbar. Oberstes Gremium ist der Gouverneursrat. Hier dominieren Finanzminister oder Notenbank-Abgesandte. Wie bei der Weltbankgruppe werden die laufenden Geschäfte vom Exekutivdirektorium geführt, der Geschäftsführende Direktor wird von den Exekutivdirektoren gewählt. Das Direktorium besteht aus 24 Exekutivdirektoren, von denen fünf von den IWF-Mitgliedern mit den größten Anteilsquoten - darunter Deutschland - ernannt werden. Wie bei der Weltbankgruppe bemißt sich das Gewicht der einzelnen Exekutivdirektoren an der Höhe der finanziellen Beteiligung des oder der von ihm vertretenen Landes/Länder am IWF. Auch hier gilt: Die reichen Industrieländer verfügen über die Mehrheit im Fonds.²²

In der Frage des Managements der Schuldenkrise haben die G-7-Staaten den IWF zu ihrem wichtigsten Krisenmanager gemacht. Immer wieder wurde dem IWF in den Gipfel-Erklärungen eine Schlüsselrolle dabei zugesprochen, Schuldnerländer zu

²⁰ Zur Rolle des IWF als Gläubiger vgl. Fues 1994; zur neueren Diskussion über ESAF vgl. Falk 1998, VENRO 1998.

²¹ Vgl. dazu Fußnote 36 auf Seite 25.

²² Die G-7 haben zusammen etwa 45 Prozent der Stimmen in den IWF-Gremien, gemeinsam mit den Niederlanden, Belgien und Schweden (die sogenannte „Zehnergruppe“, der die Schweiz seit 1984 angehört) haben sie die absolute Mehrheit (vgl. Deutsche Bundesbank 1997: 19, 194-196). Abstimmungen sind in den IWF-Gremien allerdings selten, in der Regel werden Konsensbeschlüsse angestrebt. Vor dem Hintergrund der Stimmanteile bleibt abweichenden Meinungen allerdings auch wenig Raum. Zusätzlich unterstrichen wird der Einfluß der westlichen Industriestaaten durch eine „Sperrminorität“ der USA: Für verschiedene grundlegende Entscheidungen – z.B. aktuell: Verkauf von Goldreserven – ist eine 85-Prozent-Mehrheit notwendig. Die USA halten einen Anteil von 17 Prozent.

wirtschaftspolitischen Anpassungen zu drängen.²³ Für Umschuldungen im Pariser Club ergibt sich daraus für den IWF eine starke Rolle: Bereits seit Anfang der 60er Jahre nimmt der Fonds an jeder Umschuldungsverhandlung im Club teil und gibt jeweils eine Analyse der finanziellen und wirtschaftlichen Situation des Schuldnerlandes. Zwar tragen auch Statements von Weltbank und UNCTAD im Pariser Club zur Meinungsbildung der Gläubigerdelegationen bei; dem Votum des IWF kommt jedoch häufig ein entscheidendes Gewicht zu. Die Frage, ob das Schuldnerland über ein aktuelles IWF-Abkommen verfügt, wird seit 1966 als Voraussetzung für eine Umschuldung angesehen (vgl. Brown 1990: 5). Nach einer Umschuldung im Club fällt dem Fonds die Rolle des Beobachters zu: Er berichtet den Gläubigern regelmäßig über Entwicklungen im Schuldnerland und kann damit mögliche weitere Verhandlungen des Landes im Club maßgeblich beeinflussen (ebd.: 10).

Die Position des Fonds in der Schuldenkrise der Entwicklungsländer wird wesentlich von seinem Selbstverständnis geprägt, für währungs- und finanzpolitische (und nicht etwa für entwicklungspolitische) Fragestellungen zuständig zu sein.²⁴ In seinen

²³ Vgl. zum Beispiel die Gipfel-Erklärungen von London 1984, Abschnitt 8; Venedig 1987, Abschnitt 22; London 1991, Abschnitt 46; Lyon 1996, Abschnitt 49. Diese Schlüsselfunktion - oder anders herum: Diese Instrumentalisierung - wird auch dadurch unterstrichen, daß sich die G-7-Finanzminister seit Mitte der 80er Jahre regelmäßig mit dem geschäftsführenden Direktor des IWF zur Beratung währungs- und wirtschaftspolitischer Fragen treffen (vgl. Wagner 1995: 94 f.).

²⁴ Eine Begründung, mit der die Bundesbank Mitte der 90er Jahre gegen die Einrichtung der Enhanced Structural Adjustment Facility als dauerhafte Einrichtung protestiert hat. Vgl. zum Fonds und seinen Zielsetzungen Körner u.a. 1984, bes. 60-71; Tetzlaff/Nord 1996; Deutsche Bundesbank 1997, Kapitel I; aus der Perspektive einer Regimeanalyse vgl. Müller 1993, Kapitel 4.; siehe auch Eigendarstellungen des IWF (Internet: <http://www.imf.org>).

Verhandlungen mit Schuldnerländern wird das Ziel proklamiert, durch wirtschaftspolitische Anpassungsmaßnahmen einerseits und Schuldenerleichterungen bzw. neue Finanzzuflüsse andererseits zu einem makroökonomischen Gleichgewicht zu kommen und die Länder in eine offene Weltwirtschaft zu integrieren.

Doch der IWF orientiert sich in seiner Politik keineswegs ausschließlich an eigenen Zielen und Prinzipien. Der politische Einfluß der G-7-Länder ist erheblich. So konnte in etlichen Fällen nachgewiesen werden, daß politischer Druck von großen Gläubigerländern Verhandlungen des IWF mit Schuldnerländern deutlich beeinflusste (vgl. Brown 1990: 10-17; Martin 1991: 45-48). Sowohl das *agreement* als auch die Konditionen eines IWF-Abkommens sind offenbar davon abhängig, ob ein Schuldnerland über „Verbündete“ im Exekutivdirektorium verfügt. Auch vor den Umschuldungen im Pariser Club gibt es Rückkopplungen zwischen IWF und großen Gläubigerregierungen, um die Empfehlung des Fonds an den Pariser Club abzustimmen. Dies geht oft so weit, daß der IWF bei den größeren Gläubigerregierungen anfragt, welche Empfehlungen er im Pariser Club im Rahmen einer Umschuldung geben kann, obwohl seine Rolle dort an sich die eines unabhängigen Sachverständigen darstellen soll, um die finanzielle Lage eines Schuldnerlandes und seine Wirtschaftspolitik zu beurteilen. Auf Anfrage eines deutschen Parlamentariers im Zusammenhang mit der Nicaragua-Umschuldung 1995/96 berichtete der deutsche Exekutivdirektor im IWF freimütig, daß vom Fonds „grundsätzlich kein 'Erlaßbedarf' angenommen würde, sondern nach Rücksprache mit den Gläubigern realistischerweise zu erwartende 'Erlaßangebote' der Gläubiger in die IWF-Berechnungen eingestellt (werden)“.

Der Exekutivdirektor in seinem Brief an den Parlamentarier weiter: „*Wir selbst (d.h. das Büro des deutschen Exekutivdirektors, W.E.) haben wiederholt auf Weisung des Bundesfinanzministeriums den Stab zu diesem Verhalten angehalten, um die Gespräche im Pariser Club nicht durch etwaige 'Annahmen' zu präjudizieren*“.²⁵

Dem IWF kommt also eine wesentliche Funktion im Schuldenregime zu - hinter dem Fonds aber steht die Politik der Industrieländer, insbesondere die Politik der G-7-Länder. Der IWF ist, so resümierten Körner u.a. bereits zu Beginn des Schuldenkrisen-Managements, „eine Organisation des Westens zur Durchsetzung seiner Interessen“ (1984: 60).

Neben IWF und Weltbank gibt es eine Reihe von multilateralen Institutionen, die ebenfalls als Gläubiger gegenüber ärmsten Ländern auftreten und als Teil eines Schuldenregimes identifiziert werden könnten. Sie spielen jedoch für die Situation der HIPC's keine Rolle, die mit derjenigen von IWF oder Weltbank vergleichbar wäre. Daher werden diese Institutionen in der weiteren Analyse vernachlässigt.²⁶ Erwähnenswert ist, daß die African Development Bank (AfDB) zwar ein relevanter Gläubiger ist, sie kann sich jedoch nur mit einem geringfügigen finanziellen Betrag an der Initiative beteiligen. Die AfDB ist finanziell völlig von den Beiträgen der Industrieländer abhängig, und die bestimmen auch die Entscheidungen der Bank, darunter auch Deutschland, das 9,34 Prozent des Kapitalanteils zeichnet (vgl. BMZ 1996: 305). Als politischer Akteur spielt die AfDB - vor allem auch wegen ihrer in den

90er Jahren desolaten finanziellen Situation - keine Rolle für die Formulierung der internationalen Gläubigerstrategie.

1.4 Der Einfluß nationaler Politik auf das Regime am Beispiel Deutschlands

Ausgehend von der These eines internationalen Schuldenregimes stellt sich die Frage nach der Rolle nationaler Politiken in diesem Problemfeld. In der politischen Praxis wird die Eigenständigkeit nationaler Gläubigerpolitiken, z.B. einer „deutschen Gläubigerpolitik“, häufig bestritten und auf die Zuständigkeit vor allem des Pariser Clubs für die Gläubigerpolitik verwiesen. In einem internen Grundsatzvermerk des BMWi zum Pariser Club wird beispielsweise die „bindende Wirkung“ der Beschlüsse dieser multilateralen Institutionen betont (BMWi 1995: 2). Jeder Gläubiger, der Zugang zum Pariser Club haben wolle, müsse „dessen ungeschriebene Regeln (akzeptieren)“ (ebd.: 3).²⁷ Damit formuliert die Bundesregierung sehr deutlich die Perspektive, ein internationales Regime entwickle, koordiniere, lenke und verantworte die internationale Finanzpolitik bzw. die Gläubigerpolitik im speziellen.

In einer detaillierten Analyse (Eberlei 1999a) hat der Autor belegen können, daß die Bundesregierung ihre Gläubigerpolitik gegenüber ärmsten Ländern in der Tat zu

²⁵ Dem Autor liegt eine Kopie vor.

²⁶ Es handelt sich dabei um die regionalen Entwicklungsbanken, um Institutionen der Europäischen Gemeinschaft und um arabische Institutionen.

²⁷ Auch gegenüber der Öffentlichkeit argumentiert die Bundesregierung mit dem Pariser Club. Auf eine Anfrage aus dem kirchlichen Raum, ob die Bundesregierung Tansania nicht einen bilateralen Erlaß über den Beschluß des Pariser Clubs hinaus gewähren könne, schrieb ein Mitarbeiter des BMF im Mai 1996: „Da sich auch die Bundesrepublik Deutschland als Mitglied des Pariser Clubs an die von dieser Institution aufgestellten Regeln zu halten hat, kann derzeit kein höherer Schuldenerlaß für Tansania in Frage kommen“ (BMF 1996b).

weiten Teilen in die Politik des Schuldenregimes integriert hat, dessen institutionellen Kern und damit auch dessen Machtzentrum die G-7 bilden. Jedoch: Die Bundesregierung hat in dem Geflecht von G-7, Pariser Club und Bretton-Woods-Institutionen Sitz, Stimme und politisches Gewicht. Gemeinsam mit den USA, Japan, Großbritannien und Frankreich legt die deutsche Bundesregierung den Kurs des Schuldenregimes fest. Im Pariser Club vertritt eine relativ konstant besetzte deutsche Delegation von professionellen Umschuldungsexperten die deutschen Interessen. Auch bei den beiden Bretton-Woods-Organisationen ist die Bundesregierung nicht nur „stiller Teilhaber“. In beiden Organisationen stellt sie einen der jeweils fünf ständigen Exekutivdirektoren. Über Jahre entwickelten sich dadurch erhebliche Einflußmöglichkeiten auf die Politik von IWF und Weltbank. Wie weit dieser Einfluß im Zweifel reicht, konnte die Diskussion um den Goldverkauf im Rahmen der HIPC-Initiative 1996 gut belegen: Die übrigen G-7-Mitglieder vermochten es nicht, sich gegen die Bundesregierung durchzusetzen. Im Spätsommer 1996 wäre die Initiative beinahe an der Bundesregierung gescheitert. Nur eine Vertagung des strittigen Punktes ermöglichte einen Beschluß über das Gesamtpaket. Das Einlenken der rot-grünen Regierung in dieser Frage hat umgekehrt im Sommer 1999 den Weg zu Goldverkäufen freimachen können (die aber – aufgrund neuer kritischer Stimmen in den USA – in nur eingeschränkter Form erfolgen werden; vgl. Abschnitt 2.3.6).

Die Bundesregierung hat mit ihrer Gläubigerpolitik erheblichen Einfluß auf die Formulierung der internationalen Schuldenstrategie. D.h.: Das Schuldenregime verringert den Einfluß der Bundesregierung nicht, sondern es verschafft ihr Mög-

lichkeiten, auf die Gestaltung internationaler Politik auch anderer Länder einzuwirken. Damit bestätigt sich eine grundlegende These von Ellwein/Hesse, wenn diese festhalten, daß die Teilnahme nationaler Akteure an internationalen politischen Prozessen einen „Machtzuwachs für die nationale Exekutive“ bedeute, weil internationale Willensbildung beeinflusst werde (1987: 103). Dies gilt sicher nicht für jedes Land - für Deutschland als Weltwirtschaftsmacht gilt es allemal.²⁸

Für die Regime-Debatte läßt sich damit die These bestätigen, daß die mächtigen Nationalstaaten auf Gläubigerseite, darunter auch Deutschland, über die Regime-Institutionen ihre Interessen wirkungsvoller durchsetzen können als dies im Alleingang möglich wäre. Und weiter: Die mächtigen Staaten können durch Regime-Institutionen wie den Pariser Club die Politik anderer, weniger einflußreicher Staaten wirkungsvoll mitprägen. Diese Einsicht ist nicht neu. Schon in der frühen Diskussion um Regime wurde die These vertreten, Regime dienen dazu, nationale Interessen durchzusetzen, ausgestattet mit dem Etikett internationaler Kooperation (vgl. z.B. Strange 1983). Ganz ähnlich sieht Senghaas internationale Regime als „kompromißhafte Anhängsel nationaler Interessenpolitik“ und hält fest: *„Sie werden gefördert, solange sie nationaler Interessenpolitik dienen; sie sind geduldet, insofern Alternativen weniger Nutzen verheißen; zu den Akten werden sie gelegt, sobald eigene Interessen es gebieten. Oft schon wurde*

²⁸ Ob die Bundesrepublik Deutschland ihre Wirtschaftskraft in den vergangenen Jahrzehnten angemessen genutzt hat, um ihr Gewicht in die weltwirtschaftspolitische Waagschale zu werfen, ist zu bezweifeln. Allerdings ist die Annahme berechtigt, daß sich dies im Zuge eines neuen Verständnisses über die deutsche Rolle in der Weltpolitik ändern könnte. Der Begriff der Weltwirtschaftsmacht wird daher mit einer gewissen Vorsicht gebraucht.

das Ende des Nationalstaates verkündet; seine Zählebigkeit ist jedoch erstaunlich“ (1987: 216). Diese Einschätzung wird möglicherweise der Eigendynamik mancher etablierter Regime nicht gerecht. Auch ist offen, wie sich das Potential der die Nationalstaaten übergreifenden Regime-Politiken in Zukunft weiter entfalten wird. Die gegenwärtige Verfassung des Schuldenregimes gibt allerdings, so ein Ergebnis der vorliegenden Arbeit, Senghaas' Bewertung in der Tendenz recht.

2 Die Beschlüsse in Köln – Anfang vom Ende der Schuldenkrise?

2.1 Schuldenerlasse öffentlicher Gläubiger vor Köln

Auf dem Weltwirtschaftsgipfel in Köln sind nicht zum ersten Mal Schuldenerleichterungen für ärmste Länder vereinbart worden. In den vergangenen 20 Jahren wurden von den Gläubigern der ärmsten Länder eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um deren Schuldenkrise zu entschärfen (vgl. Tabelle 4). Zu unterscheiden sind, wie oben begründet, die unterschiedlichen Gläubigergruppen. Im Bereich der öffentlichen Gläubiger, die insgesamt fast 90 Prozent der langfristigen Forderungen an die HIPC-Ländergruppe halten, haben die Regierungen Umschuldungen und Schuldenerleichterungen für ihre bilateral vergebenen Kredite gewährt. Darüber hinaus sind Erleichterungen für die Schuldenlast durch multilaterale Kredite verabredet worden.

Bisherige Erleichterungen durch die bilateralen Gläubiger: Gegenüber öffentlich-bilateralen Gläubigern – z.B. der deut-

schen Bundesregierung – waren die HIPCs 1998 mit etwa 84,7 Mrd. US-Dollar verschuldet (langfristige Verschuldung; dies entspricht etwa der Hälfte ihrer gesamten langfristigen Verschuldung). Im Bereich der bilateralen Verschuldung gibt es seit Jahren eine Reihe von Schuldenerleichterungen für die ärmsten Länder.

Schon 1978 einigten sich Gläubiger- und Schuldnerländer darauf, ärmsten Ländern (LDCs) die *Schulden aus Krediten der Entwicklungshilfe* zu erlassen. Der Anstoß zu diesem Schuldenerlaß wurde durch die UNCTAD-Resolution 165 gegeben. Über Schuldenerlasse für Least Developed Countries hinaus haben verschiedene Gläubigerländer Maßnahmen zur Umschuldung, zum Schuldenerlaß oder zur Umwandlung von Schulden auch für andere Entwicklungsländer entwickelt. Für Deutschland ist hier z.B. auf einen Sondererlaß von Entwicklungshilfeforderungen zu verweisen, der 1988/89 für sechs afrikanische Länder gewährt wurde, die nicht zur LDC-Kategorie gehörten. Für den Zeitraum 1978 bis 1995 kann die Gesamtsumme der Erlasse auf etwa 18 Mrd. US-Dollar veranschlagt werden (vgl. Eberlei 1999a: 76 f.)

Die Umschuldung von *ursprünglich kommerziellen Krediten*, die durch Bürgschaften oder Garantien in öffentliche Hände übergangen („Handelskredite“²⁹), ist seit über 40 Jahren mit dem Pariser Club verbunden (siehe 1.3.2). Insgesamt wurden hier mit HIPC-Ländern über 160 Umschuldungen ausgehandelt. Bis 1988 schuldete der Pariser Club ohne „konzes-

²⁹ Der größte Teil dieser Kredite resultiert aus Handelsgeschäften, die im Rahmen staatlicher Exportförderpolitik verbürgt wurden. In Deutschland geschieht dies im wesentlichen über die Hermes Kreditversicherungs-AG. Aber auch Finanzgeschäfte von Banken werden teilweise staatlich abgesichert.

Tabelle 4

Schuldenerleichterungen für ärmste Länder vor Köln - Übersicht

Bilaterale Gläubiger	Multilaterale Gläubiger	Kommerzielle Gläubiger
Erlaß von Krediten aus der Entwicklungshilfe (ab 1978)		
Sondererlasse einzelner bilateraler Gläubiger		
Umschuldungen Handelskredite ohne Erlaßanteil (bis 1987/88) im Pariser Club		Umschuldungen ohne Erlaßkomponente im Londoner Club
Venice Terms (1987)	„5th Dimension“ (IDA-Kredite zur Finanzierung von Schuldendienst an die IBRD)	
Toronto Terms (1988)		
Houston Terms (1990)		Brady-Umschuldungen für Nigeria, Bolivien, Vietnam und Côte d'Ivoire; einige Swap-Programme (seit Ende der 80er Jahre)
London Terms (1991)	IDA-Buyback-Programm (Rückkauf kommerzieller Schulden mit IDA-Mitteln)	
Naples Terms (1994)		
Lyon Terms (1996)	HIPC-Initiative (1996)	

sionäres Element“ um, das heißt, ohne Schulden zu erlassen. Umschuldung hieß in diesen Fällen, daß die Bedienung von Forderungen, die in einem bestimmten Zeitraum („Konsolidierungszeitraum“) fällig wurden, in die Zukunft verschoben wurde.³⁰ Seit 1988 bietet der Pariser Club ärmsten Länder unter bestimmten Bedingungen auch einen Teilschuldenerlaß an. Zunächst bestand nun im Rahmen der „Toronto Terms“ die Möglichkeit, bei Umschuldungen für hochverschuldete ärmste Länder ein Drittel der fällig werdenden Forderungen zu erlassen.³¹ Daß diese Er-

laßquote nicht ausreichen würde, das Schuldenproblem zu lösen, wurde schon 1988 von Kritikern angemerkt und ab Anfang der 90er Jahre auch von der Weltbank vorgerechnet (vgl. Böhmer 1993: 19, 27). In einem jahrelangen Prozeß, der bis heute nicht abgeschlossen ist, machten die Gläubiger nach und nach weitere Zugeständnisse, um einem wirksamen Beitrag zur Lösung des Schuldenproblems näher zu kommen.

Von 1988 bis Ende 1998 sind im Pariser Club über 90 Abkommen mit ärmsten Ländern unter Toronto, London, Naples oder Lyon Terms ausgehandelt worden.³² Für die daran beteiligten über 30 Länder wurden etwa 31 Milliarden US-Dollar For-

³⁰ Vgl. zu dieser Phase Bohnet 1990: 80-114 und Martin 1991: 95-151. Siehe auch die kritische Anmerkung von Böhmer (1993: 17), der darauf verweist, daß inzwischen mehr als die Hälfte der Auslandsschulden Sub-Sahara Afrikas auf den Umschuldungsmechanismus der frühen Jahre des Krisenmanagements zurückzuführen sind.

³¹ Alternativ zu einem Teilschuldenerlaß bestanden für die Gläubiger auch die Optionen, niedrigere Zinsen oder - dies dann ohne direkten Nachlaß -

längere Rückzahlungszeiträume zu gewähren. Zu den Toronto Terms vgl. Tabelle im Anhang.

³² Details: vgl. Eberlei 1999a: 79; 1999b: 58.

derungen konsolidiert (d.h. umgeschuldet und zum Teil erlassen). Der dabei tatsächlich erfolgte Erlaß hat rechnerisch bis zu 13,2 Mrd. US-Dollar betragen und damit faktische Erleichterungen für die beteiligten Länder erbracht.³³ Ein Vergleich mit anderen Daten relativiert diese Erleichterungen jedoch:

- Die erlassene Summe entspricht nur 15,6 Prozent der langfristigen Verschuldung der HIPC's gegenüber ihren öffentlich-bilateralen Gläubigern im Jahr 1998; die Angaben über 33, 50, 67 oder 80 Prozent Erlaß haben also nur eine begrenzte Aussagekraft.³⁴
- In den Jahren 1988 bis 1998, also in dem Zeitraum, in dem rechnerisch 13,2 Mrd. US-Dollar Erlaß realisiert wurden, zahlten die HIPC's de facto etwa 16 Mrd. US-Dollar Schuldendienst an ihre bilateralen Gläubiger.

Angesichts dieser Zahlen sowie der weiterhin besorgniserregenden sozio-ökonomischen Situation vieler HIPC's ist es nicht verwunderlich, daß die Diskussion

³³ Für die Berechnung dieser Zahl wurden die veröffentlichten Daten über konsolidierte Forderungen sowie über die jeweils angegebenen Erlaßquoten verwendet. Die tatsächliche Summe der Erlasse liegt aus verschiedenen Gründen niedriger.

³⁴ In die Umschuldungen im Pariser Club werden nie alle Forderungen der Gläubiger einbezogen. So gilt für alle Umschuldungen zum Beispiel ein „cut-off-date“, das durch den Zeitpunkt der ersten Umschuldung im Pariser Club definiert wird. Alle Schulden, die danach entstanden sind, können nicht umgeschuldet werden. Für einige Länder, z.B. Uganda, die früh in den 80er Jahren erstmals umschulden mußten, bedeutet dies, daß der größere Teil ihrer Schulden gegenüber bilateralen Gläubigern nicht in die Umschuldungen einbezogen werden kann. Ferner wählen einige Gläubiger im Pariser Club noch immer die „Langfristoption“, d.h. Umschuldungen ohne Erlaß. - Zu berücksichtigen ist ferner, daß nicht alle bilateralen Gläubiger an den Verhandlungen im Pariser Club teilnehmen (so z.B. einige Nicht-OECD-Länder).

darüber nicht abbrach, ob nicht weitergehende Forderungsverzichte notwendig sind. Selbst IWF und Weltbank hatten schon im Frühjahr 1996 eine 90prozentige Erlaßquote im Pariser Club gefordert, entwicklungspolitische NRO erklären seit Jahren, nur ein 90-100prozentiger Erlaß *aller* bilateraler Forderungen an ärmste Länder könne eine wirkliche Lösung der Krise für die ärmsten Länder befördern.

Bisherige Erleichterungen durch die multilateralen Gläubiger: Neben der bilateralen Verschuldung der HIPC's gegenüber Regierungen hat die multilaterale Verschuldung in den vergangenen Jahren zunehmend Bedeutung erlangt. Gegenüber multilateralen Gläubigern waren die HIPC's Ende 1998 mit insgesamt 58,7 Mrd. Dollar verschuldet (das entspricht etwa einem Drittel ihrer gesamten langfristigen Verschuldung). Wichtigste Gläubiger dabei sind Weltbank (IBRD / IDA) und IWF. Bis 1995 war die Frage nach Erlassen für diese Kredite vollständig tabu. Mit Hinweis auf die Sonderrolle dieser Institutionen und ihre Refinanzierungsmechanismen wurden sie zu „bevorrechtigten Gläubigern“ erklärt, für die ein Schuldenerlaß ausgeschlossen sei (vgl. u.a. Mistry 1995, 1996).

Die Weltbank hatte in den Jahren zuvor lediglich ein Instrument entwickelt, um gewisse Schuldenerleichterungen gegenüber der Bank zu unterstützen: die „Fifth Dimension“, die es in geringem Umfang ermöglicht, für eine bestimmte Ländergruppe Zinszahlungen aus früheren IBRD-Krediten (Marktniveau) zu IDA-Konditionen zu refinanzieren. Für afrikanische Länder war damit in den 90er Jahren eine Reduzierung der Schuldendienstbelastung um etwa 125 Millionen US-Dollar pro Jahr verbunden. Zum Vergleich:

Der durchschnittliche Schuldendienst der HIPC-Länder an die Weltbank (IBRD und IDA) betrug in den Jahren 1991 bis 1995 pro Jahr knapp 2 Mrd. US-Dollar. Ab 1992 setzte eine internationale Diskussion um die gestiegene Belastung der ärmsten Länder durch die Verschuldung gegenüber multilateralen Gläubigern ein, die im Herbst 1996 schließlich zum Beschluß über die „HIPC-Initiative“ führte.

Die HIPC-Initiative: Der Beschluß über die neue Schuldeninitiative - gefaßt auf der Jahrestagung von IWF und Weltbank im Herbst 1996 in Washington - sieht kombinierte multilaterale und bilaterale Schuldenerleichterungen für Länder der HIPC-Kategorie vor. Erstmals werden damit beide großen Kategorien der Verschuldung im Bereich der öffentlichen Gläubiger zusammengeführt.³⁵

Das Paket beinhaltet einen de-facto-Erlaß von Schulden gegenüber Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken sowie weiteren multilateralen Gläubigern. Dabei bedienen sich die Institutionen neu eingerichteter „Trust Funds“, in die Mittel aus multi- und bilateralen Quellen eingezahlt werden und die den „erlassenen“ Schuldendienst anstelle des Schuldners zahlen (formal werden die Schulden damit nicht erlassen, sondern von „dritter“ Seite bezahlt). Der IWF steuert als seinen Beitrag zur Initiative neue konzessionäre Kredite bei; gegebenenfalls sogar nicht-rückzahlbare Zuschüsse, die zur Rückzahlung alter Kredite gegenüber dem Fonds genutzt werden sollen.

Von Seiten der bilateralen Gläubiger sah die HIPC-Initiative von 1996 die Möglich-

keit eines bis zu 80prozentigen Schuldenerlasses vor. Der Pariser Club erweiterte damit, wie erwähnt, die bis dato geltenden Naples Terms mit ihrem 67prozentigen Erlaß. Das Konzept der HIPC-Initiative strebte schließlich auch eine vergleichbare Behandlung der kommerziellen Schulden an (gegenüber Banken), ein Ansatz, der jedoch nicht verwirklicht wurde.

Für Vertreter der Gläubigerseite sollte die HIPC-Initiative nun endgültig den Weg zur Lösung der Schuldenkrise ärmster Länder ebnen. Weltbank-Präsident Wolfensohn sprach nach dem Beschluß von einem großem Erfolg. Der Präsident der Weltbank, der sich als Motor der Initiative sieht, in einer Presseerklärung (30.9.96): „(...) *all of us at the Bank are very, very happy (...). I think this is a breakthrough. (...) It is very good news for the poor of the world (...).*“

Auch der Internationale Währungsfonds zeigte sich zufrieden. Mit der HIPC-Initiative sei die Regelung des Problems nunmehr nur noch eine Frage der Zeit und letztlich allein abhängig von der Bereitschaft der Schuldnerländer, durch geeignete Anpassungsmaßnahmen die Voraussetzungen für ausreichende Schuldenerlasse zu schaffen (vgl. IMF 1997a). Diese Sichtweise fand auch bei G-7-Regierungen Unterstützung, darunter bei der deutschen Bundesregierung. In einem gemeinsamen „Sachstandsvermerk“ erklärten AA, BMF, BMWi und BMZ Ende 1996 zur HIPC-Initiative: „*Die Analysen von Weltbank und IWF zeigen, daß für die meisten der hochverschuldeten armen Länder die bestehenden Möglichkeiten zur Verminderung der Schuldenlast ausreichen. Nur eine kleine Zahl mit hartnäckigen Verschuldungsproblemen braucht zusätzliche Unterstützung. Mit der jetzt ins Leben gerufenen Schuldeninitiative wird diesen*

³⁵ Eine detaillierte Beschreibung der HIPC-Initiative findet sich im Internet unter <http://www.worldbank.org/html/extdr/hipc/>.

Ländern eine sichere Perspektive zur Lösung ihrer Verschuldungsprobleme geboten“ (BMF 1996a: 6).

Entwicklungspolitische NRO begrüßten zwar einige Grundsätze der HIPC-Initiative, kritisierten den Beschluß aber insgesamt als „*too little, too late*“.

Begrüßt wurde der *comprehensive approach* der Initiative, das heißt die Einbeziehung aller Schulden-Kategorien und damit erstmals auch der multilateralen Schulden, die bis dahin nicht umschuldfähig waren. Gekoppelt mit dem Ansatz der *debt sustainability*, also ausgehend von den Fragen, wie groß die Schuldenbelastung für das Land insgesamt ist und welche Last tragbar erscheint, werde in der HIPC-Initiative erstmals der Versuch gemacht, aus der Perspektive des Schuldnerlandes zu einer Gesamtschau des Problems und anschließend zu einem kohärenten Lösungsansatz zu kommen.

Als wesentliche Kritikpunkte an der HIPC-Initiative 1996 wurden dagegen genannt:

Erstens: Die Grenzwerte für *debt sustainability*, das durch die HIPC-Initiative erreicht werden soll, werden als beliebig festgesetzt und als deutlich zu hoch kritisiert. Das Verschuldungsniveau der ärmsten Länder muß nach Ansicht entwicklungs- politisch motivierter Akteure deutlich niedriger sein. Deutsche NRO fordern beispielsweise, den Grenzwert Schuldendienst/Exporterlöse nach dem Vorbild des Londoner Schuldenabkommens für Deutschland auf 5 Prozent festzuschreiben. Allerdings entbehrt auch dieser Wert nicht einer gewissen Beliebigkeit. Ein schlüssiges Konzept zur Festlegung von Grenzwerten der Verschuldung ist bis dato nicht vorgelegt worden.

Zweitens: Die Implementierung der HIPC-Initiative sieht einen mehrjährigen Prozeß vor, der an die strikte Erfüllung von Strukturanpassungsprogrammen gekoppelt ist. Angesichts zahlreicher gescheiterter bzw. unterbrochener Anpassungsprogramme in den 80er und 90er Jahren sehen Kritiker die Gefahr, daß die tatsächliche Entlastung für die meisten Länder erst in etlichen Jahren greifen wird. Tatsächlich haben von Herbst 1996 bis Herbst 1999 lediglich Uganda, Bolivien, Guyana und Mosambik von HIPC-Erlassen profitiert. Neben der zeitlichen Verzögerung durch dieses Procedere wird die Koppelung an die umstrittenen Maßnahmen zur Strukturanpassung selbst kritisiert, deren Wirkungen unter entwicklungs- politischen Gesichtspunkten fragwürdig sind.³⁶

Drittens: Über die Anzahl der Länder, die von der Initiative profitieren sollen, bestehen deutliche Meinungsunterschiede. Wäh-

³⁶ Mit diesen Programmen verfolgen die Gläubiger kurzfristig das Ziel, die Zahlungsfähigkeit der Schuldner wiederherzustellen. Sparmaßnahmen in den Staatshaushalten sowie Maßnahmen zur Steigerung der Exporte und Drosselung der Importe haben dabei eine wichtige (und im Sinne der Zielsetzung der Gläubiger durchaus erfolgreiche) Funktion. Längerfristige Überlegungen zielen darauf ab, die Anpassungsprogramme zu nutzen, um Marktwirtschaft und Weltmarkt-Integration auch in den Ländern des Südens zur Durchsetzung zu verhelfen und auf Dauer zu verankern. - Die Literatur zum Thema Strukturanpassung im Kontext der Verschuldungskrise ist ebenso umfangreich und unüberschaubar wie jene zur Verschuldung selber. Daher erfolgen hier nur wenige Hinweise auf Arbeiten, die sich vor allem auf Sub-Sahara Afrika beziehen (zur Übersicht vgl. jedoch Tetzlaff 1992). Aus der Sicht der Weltbank und des IWF sind die Anpassungsprogramme dort zumeist erfolgreich verlaufen, wo sie konsequent umgesetzt wurden (vgl. World Bank 1994; IMF 1997b). Dagegen betonen Kritiker, daß die Strukturanpassung insbesondere in ärmsten Ländern wirtschaftlich bestenfalls ambivalente Ergebnisse, schlechtestenfalls weitgehend fehlgeschlagen sei und hohe soziale Kosten verursacht habe (vgl. statt vieler Siebold 1995; Tetzlaff/Nord 1996: 123-140; Falk 1998, 1999; Killick 1999).

rend die Weltbank im Herbst 1995 immerhin 24 ärmste Länder einbeziehen wollte (obwohl 41 Länder als „Highly Indebted“ ausgewiesen wurden), blieben 1996 in den gemeinsamen Analysen von IWF und Weltbank zunächst nur noch maximal zehn Länder übrig, später wurde aber von bis zu 20 Ländern gesprochen.³⁷ Entwicklungspolitische NRO forderten, diesen Kreis deutlich zu erweitern.

Viertens: Die Entlastung durch den Pariser Club (max. 80 Prozent) wurde selbst von der Weltbank und dem IWF als zu niedrig angesehen: sie forderten 90 Prozent (IMF / World Bank 1996b).

Fünftens: Der Beitrag des IWF wird als zu gering eingestuft. Insbesondere NRO forderten den IWF auf, tatsächliche Erlasse zu tätigen und zur Finanzierung auf die Goldreserven zurückzugreifen.

Zwischenbilanz (vor Köln 1999): Der konzeptionelle Ansatz, der der HIPC-Initiative von 1996 zugrunde liegt, stellt eine qualitativ bedeutsame Weiterentwicklung der Gläubiger-Strategie dar. Der Weg zum angestrebten Ziel - ein „tragfähiges Verschuldungsniveau“, das kein Hemmnis für *sustainable development* darstellt - erscheint jedoch angesichts der Lage der HIPCs noch lang zu sein und eine Weiterentwicklung der HIPC-Initiative notwendig zu machen. Hat Köln diese Weiterentwicklung gebracht?

³⁷ Die Angabe zehn Länder findet sich in einer vertraulichen „Technical note“, gemeinsam verfaßt von IMF und World Bank im Juni 1996 (IMF / World Bank 1996c). In einem von IWF und Weltbank im August 1998 fertiggestellten vertraulichen Dokument ist von 20 Ländern die Rede, die von der Initiative profitieren könnten (IMF / World Bank 1998: 19).

2.2 Die G-7-Diskussionen auf dem Weg zum Kölner Gipfel

Selten hat es im Vorfeld eines Weltwirtschaftsgipfels so intensive Diskussionen über Schuldenerlasse für ärmste Länder gegeben wie vor Köln. Obwohl das Thema regelmäßig auf der Tagesordnung der G-7 stand (siehe oben), ist die Intensität der Debatte 1999 nur mit 1988 zu vergleichen. Damals gelang auf dem Gipfel in Toronto insofern ein Durchbruch, als sich die Gläubigerländer bereit erklärten, den ärmsten Ländern auch einen Teil ihrer Handelskredite zu erlassen. Mit dem Beschluß wurde seinerzeit die Auffassung vertreten, damit sei die Schuldenkrise der ärmsten Länder gelöst.

11 Jahre später ging es vor Köln nun erneut um das vermeintliche Ende der Schuldenkrise dieser Ländergruppe. Monatlang wurde vor und hinter den Kulissen um die Details für einen Schuldenerlaß gefeilscht. Unmittelbar vor dem Gipfel hatten sich schlußendlich alle G-7-Staaten dafür ausgesprochen, den ärmsten Ländern weitergehende Schuldenerleichterungen zu gewähren. Mit Ausnahme Italiens hatten alle G-7-Staaten im Vorfeld eigene Vorschläge auf den Tisch gelegt.³⁸ Schon am Rande der Jahrestagung von IWF und

³⁸ Sogar die ansonsten sehr zurückhaltenden Japaner machten Ende April einen eigenen Vorschlag. Für das Verständnis der japanischen Position ist es aufschlußreich, daß vor und nach dem Kölner Gipfel in japanischen Medien und im Parlament eine vergleichsweise intensive Diskussion über die Schuldenerlasse stattgefunden hat. Verschiedene Stimmen gaben als Grund für die Erlasse „christliche“ Initiativen an, die von der deutschen Bundesregierung aufgegriffen worden seien. Mit dem umfangreichen Erlaß von Forderungen aus der Entwicklungshilfe wird aber auch die Frage verknüpft, welchen Sinn Kreditvergabe an Entwicklungsländer dann überhaupt noch mache, wenn diese Kredite nicht zurückgezahlt würden.

Tabelle 5
Verhandlungspositionen der G-7 vor Köln – und das Ergebnis
 (aufgeführt sind lediglich einige wesentliche Positionen)

	Ober- grenze für Schulden- stand / Export- erlöse (%)	Ober- grenze für Schulden- stand / Einnah- men (%)	Laufzeit bis zum HIPC- Erlaß (Jahre)	Ober- grenze für Erlaß Handels- kredite (%)	Erlaß von Schulden aus Entwick- lungshilfe (100 %)	Datum des Vor- schlags
Stand vor Köln	200-250	280	3+3	80	nur LDCs ¹	
Deutschland	200		3	100	alle HIPCs	21.01.99
Frankreich			< 6	80 +	30 Jahre Zahlungserlaß	22.02.99
Großbritannien	< 200	200	3	80 +	alle HIPCs	03.03.99
USA	< 200		6	90	alle HIPCs	16.03.99
Kanada	150		3	100	alle HIPCs	25.03.99
Japan				80 +	alle HIPCs	28.04.99
Italien	kein eigener Vorschlag					
Beschluß Köln	150	250	3 + (3-x)	90-100	alle HIPCs	

Quellen: Offizielle Regierungsangaben; Medienberichte; zum Teil mündliche Auskünfte

¹ LDCs: Least Developed Countries. Insgesamt 10 HIPC-Länder fallen nicht in diese Kategorie.

Weltbank in Washington im April 1999 einigten sich die G-7 darauf, in ihrer Abschlusserklärung von Köln das Thema aufzunehmen und eine Qualifizierung der 1996 eingeführten HIPC-Initiative vorzuschlagen. Diese Qualifizierung sollte drei Elemente enthalten, die mit den Schlagworten *faster, broader and deeper* beschrieben wurden. Das heißt: Die HIPC-Initiative sollte schneller umgesetzt, auf mehr Länder als bisher ausgedehnt und der Schuldenerlaß für die begünstigten Länder erweitert werden. Doch die Diskussion um Details des Schuldenplans dauerten bis kurz vor dem Gipfel. Erst auf dem Treffen der Finanzminister, eine Woche vor dem Kölner Treffen der Staats- und Regierungschefs, konnte eine konsensfähige Regelung verabschiedet werden. Unter anderem wurden zuvor folgende Knackpunkte diskutiert (vgl. Tabelle 5):

- **Kriterien für Schuldentragfähigkeit:** Die Gläubiger wollten die Schuldenlast der ärmsten Länder durch die Instrumente der HIPC-Initiative auf ein tragfähiges Maß absenken. Doch welche Schuldenlast ist tragfähig? Als Indikator für Tragfähigkeit ist in den vergangenen Jahren vor allem das Verhältnis Schuldenstand zu Exporterlösen bemüht worden. Eine Schuldenlast von 200 bis 250 Prozent der jährlichen Exporterlöse wurde bislang als tragbare Last angesehen. Die deutsche Bundesregierung, die sich im Januar als erstes G-7-Land mit einem Vorschlag für Schuldenerleichterungen zu Wort meldete („Kölner Schuldeninitiative“), schlug vor, den Zielwert definitiv auf 200 Prozent abzusenken. Andere Regierungen hielten nun jedoch einen niedrigeren Wert für richtiger. So schlug Kanada vor, auf 150 Prozent zu gehen, eine Größenordnung, für die of-

fenbar auch Großbritannien und sogar die USA Offenheit zeigten, wenn auch nur in Ausnahmefällen.³⁹

- **Schnellere Umsetzung der HIPC-Initiative:** Voraussetzung für einen Schuldenerlaß im Rahmen der HIPC-Initiative war bisher eine sechsjährige Zeitspanne erfolgreicher „Strukturanpassung“ nach den Konzepten von IWF und Weltbank. Die Bundesregierung schlug vor, diese Spanne auf drei Jahre zu verkürzen. Dieser Vorschlag wurde auch von Kanada und Großbritannien mitgetragen. Frankreich sprach sich gegen eine starre Frist und für individuelle Entscheidungen von Fall zu Fall aus. Die USA lehnten eine Verkürzung der Fristen strikt ab.
- **Erlaß von Entwicklungshilfe-Krediten:** Die Bundesregierung schlug vor, allen Ländern, die sich für die HIPC-Initiative qualifizieren, einen vollen Erlaß der Entwicklungshilfe-Kredite zu gewähren. Im deutschen Falle war in diesem Kontext von fünf Entwicklungsländern mit Entwicklungshilfe-Schulden gegenüber der Bundesregierung in Höhe von 1,5 Milliarden DM die Rede. Kanada, Großbritannien und die USA unterstützten diesen Vorschlag. Frankreich zögerte aufgrund hoher Außenstände und schlug vor, den Schuldendienst der Länder, die sich für die HIPC-Initiative qualifizieren, in dieser Kategorie für eine Generation auszusetzen. Auch die Bedingungen für künftige Entwicklungshilfe-Kredite wurden mitverhandelt: Die USA schlugen zum Beispiel vor, künftig nicht nur den allerärmsten Ländern (Least Developed Countries)

nur noch Zuschüsse statt Kredite zu geben, sondern nun auch allen Ländern, die sich für die HIPC-Initiative qualifizieren.

- **Erlaß von Handelskrediten:** Bisher galt eine nominale Schuldenerlaß-Höhe von bis zu 80 Prozent (für ärmste Länder, in Ausnahmefällen). Deutschland war bereit, in Ausnahmefällen nun auf 100 Prozent zu gehen und fand damit Unterstützung bei Kanada. Die anderen Länder zeigten sich zögerlich. Frankreich, Großbritannien und die USA würden aber über 80 Prozent hinausgehen, so die Signale vor Köln.

Daneben wurde diskutiert über Beiträge zur Finanzierung der Schuldenerleichterungen, die IWF und Weltbank gewähren sollen (Sollte Gold verkauft werden, wie dies seit Jahren von NRO gefordert wurde?); über die Verwendung des Schuldenerlasses (Gegenwertfonds? Auflagen?) und weitere Details.

2.3 Analyse der Kölner Beschlüsse

2.3.1 Die Grundzüge

In der bereits eingangs zitierten Abschlusserklärung des Kölner Gipfels formulieren die Staats- und Regierungschefs ihre Absicht „to give a fresh boost to debt relief to developing countries“. Aufbauend auf der HIPC-Initiative solle nun mit der „1999 Köln Debt Initiative“ ein Erlaß für ärmste Länder gewährt werden, „which is designed to provide deeper, broader and faster debt relief through major changes to the HIPC framework“. Das zentrale Ziel dieser Initiative sei es „to provide a greater focus on poverty reduction by releasing

³⁹ Zur Schuldeninitiative der Bundesregierung vgl. Eberlei/Unmüßig 1999.

resources for investment in health, education and social needs“ (Köln, Abschnitt 29).⁴⁰

Damit sind wesentliche Grundzüge des Kölner Beschlusses markiert:

- Die Indikatoren zur Messung des Ziels *debt sustainability* werden abgesenkt, der Erlaß für einzelne Länder damit vergrößert (*deeper*). Erreicht werden soll dies durch die Möglichkeit, 90-100 Prozent der Handelsförderungen, 100 Prozent der Entwicklungshilfeförderungen sowie Forderungen der multilateralen Gläubiger zu erlassen.
- Nunmehr sollen aufgrund der veränderten Kriterien bis zu 36 hochverschuldete arme Länder einen Erlaß erhalten können (*broader*).
- Die HIPC-Initiative wird beschleunigt. Schon nach frühestens 3 Jahren (bisher 6) kann der vollständige Erlaß wirksam werden (*faster*).
- Durch entsprechende Maßnahmen soll sichergestellt werden, daß die durch einen Erlaß freiwerdenden Mittel für die Bekämpfung von Armut verwendet werden. Auch die einen Erlaß begleitenden Maßnahmen der Strukturanpassung sollen die Armutsbekämpfung in das Zentrum rücken.

Diese vier Kernpunkte der Kölner Initiative sollen im folgenden ausführlicher erörtert werden (vgl. auch Tabelle 6).⁴¹

⁴⁰ Soweit Auszüge aus der Abschlusserklärung der G-8. Inhaltlich ausgeführt wird die Kölner Schuldeninitiative in der „Economic Declaration“, die bereits am ersten Gipfeltag (ohne Rußland) verabschiedet worden war sowie in einem „Bericht der G7-Finanzminister zur Kölner Schuldeninitiative an den Wirtschaftsgipfel in Köln, 18.-20. Juni 1999“, zitiert als G-7-Finanzminister 1999). Alle Dokumente sind im Internet verfügbar über www.g-8.de bzw. www.g7.utoronto.ca/; Auszüge finden sich im Anhang dieser Arbeit.

⁴¹ Die Darstellung der Kölner Beschlüsse beruht auf der „Economic Declaration“ der G-7 vom 18. Juni

2.3.2 broader: Mehr Länder

Die Anzahl der Länder, die von der HIPC-Initiative profitieren sollen und können, hat sich in den vergangenen Jahren mehrfach stark verändert. Die erste Initiative der Weltbank zielte 1995 auf 24 Länder. Dieser Umfang wurde von den meisten G-7-Regierungen abgelehnt. Die deutsche Bundesregierung zum Beispiel sprach bei Einführung der HIPC-Initiative im Herbst 1996 von zunächst 4, später dann von 8 Ländern, die einen weiteren Erlaß bekommen sollten. In den Folgejahren stieg die Zahl der potentiellen HIPC-Kandidaten in der Gläubigerdiskussion auf über 20 an.

Nunmehr können aufgrund veränderter Kriterien bis zu 36 Länder einbezogen werden (siehe Tabelle 7, zu den Kriterien mehr im nächsten Abschnitt). Sieben dieser Länder sind jedoch derzeit sogenannte *Non-Programme Countries*, d.h. Länder, die nicht über ein laufendes IWF-Programm verfügen. Das BMZ dazu: „Bedingung (für einen Erlaß, W.E.) ist die Umsetzung von wirtschafts- und sozialpolitischen Reformen durch das jeweilige Schuldnerland. Einige der (...) aufgeführten Länder müssen diesen Prozeß erst einleiten. Sie kommen bis dahin für eine Entschuldung nicht in Frage.“ (BMZ 1999: 3).

1999 sowie dem Bericht der G-7-Finanzminister in dieser Frage an den Gipfel (beide Dokumente finden sich im Anhang). Ferner wurde die Darstellung der Kölner Beschlüsse durch das BMZ verwendet (BMZ 1999). Interviews mit Mitarbeitern der Ministerien rundeten diese Grundlage ab.

Tabelle 6 Die Kölner Beschlüsse zum Schuldenerlaß („Cologne terms“)			
		bisher	künftig
Begünstigte Ländergruppe (vgl. gesonderte Tabelle)	theoretisch	max. 29	max. 36
	tatsächlich ¹	max. 22	max. 29
Konditionalität / SAP			
Laufzeit (Umsetzung in Jahren)		3 + 3	3 + (3-x)
Design		traditionell	stärkere Konzentration auf Armutsbekämpfung
Zielwerte Tragfähigkeit			
NPV debt / exports		200-250 %	150 %
NPV debt / revenues		280 %	250 %
Mindestquoten Fiskalkriterium:			
BIP / Exporte		40 %	30 %
BIP / Steuereinnahmen		20 %	15 %
Berechnung der Entlastung		Geschätzte Werte zum <i>completion point</i>	Schuldenindikatoren am <i>decision point</i>
Bilaterale Erlasse			
Handelsforderungen (PC)		<ul style="list-style-type: none"> bis zu 80 % Erlaß 	<ul style="list-style-type: none"> bis zu 90-100 % 67 % bei HIPC's mit „sustainable debt“ Anhebung Obergrenzen für swaps
Entwicklungshilfe (ODA)		<ul style="list-style-type: none"> Erlasse für LDCs für einige Nicht-LDCs Swaps im Rahmen von Umschuldungen im Pariser Club 	<ul style="list-style-type: none"> weiterer Erlaß für HIPC, die sich qualifizieren (Menu)² neue ODA an (qualifizierte?) HIPC „vorzugsweise“ als Zuschüsse
Multilaterale Erlasse			
Höhe der Erlasse		<ul style="list-style-type: none"> abhängig von dem Ziel der Tragfähigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> abhängig von dem Ziel der Tragfähigkeit
Zeitpunkt der Erlasse		<ul style="list-style-type: none"> <i>completion point</i> 	<ul style="list-style-type: none"> <i>completion point</i> vorgezogen (<i>floating completion point</i>) „Interimshilfen“ vor dem <i>completion point</i>
Erlasse durch HIPC-Initiative³			
Nominaler Schuldenerlaß		30 Mrd. \$ (Naples Terms) 20-25 Mrd. \$ (HIPC) (beide noch nicht umgesetzt)	zusätzlich: 25 Mrd. \$ (HIPC) 20 Mrd. \$ (ODA)
Volumen des nominalen Schuldendienstes		20-25 Mrd. US-\$ (geschätzt)	60-70 Mrd. US-\$
Schuldendienstes in Gegenwartswerten (vgl. Anm. in Tab.8)		12,5 Mrd. \$ (Quelle: Weltbank)	27 Mrd. \$ plus ODA-Erlaß
<p>Quellen: BMZ: Schuldenerlasse für die ärmsten Länder. G7-Beschluß vom 18. Juni 1999. (= BMZ spezial Nr. 005/ Juni 1999). Bonn 1999. Bericht der Finanzminister zur Kölner Schuldeninitiative an den Wirtschaftsgipfel in Köln, 18.-20. Juni 1999; siehe Anhang; Download www.bundesfinanzministerium.de bzw. www.g-8.de ferner Presseberichte und mündliche Auskünfte</p>			
<p>¹ Abzüglich 7 Länder (Bürgerkriegsländer sowie weitere Länder ohne IWF-Programm). ² Gläubiger entscheiden: A. Vollständiger Erlaß. B. Neues Geld zur Refinanzierung. C. Erlaß des Schuldendienstes in den kommenden 30 Jahren. ³ Die hier aufgeführten Daten (aus verschiedenen Gläubiger-Angaben) sind zum Teil widersprüchlich.</p>			

Über die 36 Länder hinaus ist auf sechs Länder zu verweisen, die zu den HIPC-Ländern gerechnet wurden: Angola, Äquatorial Guinea, Jemen, Kenia sowie Vietnam sollen auch mit herkömmlichen Erleichterungen (also bis maximal „Naples Terms“) die tragfähige Verschuldung erreichen, ein Land – Nigeria – wurde 1998 aus der HIPC-Liste gestrichen.⁴²

Neu in die Liste aufgenommen wurde 1999 Malawi. Hier sollen sich die Indikatoren der Verschuldung verschlechtert haben, so daß eine Aufnahme notwendig erschien. Eine Aufnahme in die HIPC-Liste ist auch für Haiti im Gespräch. Darüber hinaus winken Vertreter der Gläubiger jedoch ab: Über weitere denkbare Kandidaten, die gemessen an Einkommensgrenze und Verschuldungsgrad in der Nähe der HIPC-Länder liegen (siehe Tabelle 7), soll nicht mehr diskutiert werden.

Die nun erfolgte Ausweitung der Ländergruppe entspricht einer seit Beginn der HIPC-Initiative immer wieder insbesondere von NRO erhobenen Forderung. Entsprechend wird dieser Aspekt des Kölner Beschlusses positiv bewertet, wenngleich beispielsweise die Kampagne „Erlaßjahr 2000“ auch über die bisherige 41er-Gruppe hinausgehen möchte.

⁴² Begründet wurde dies damit, daß Nigeria kein sogenanntes „IDA-only“-Land sei (d.h. ein Land, das ausschließlich von der Weltbank-Tochter IDA Kredite erhalten kann, nicht aber von der IBRD). Von diesem Zugangskriterium war zu Beginn der HIPC-Initiative keine Rede, folgerichtig stand Nigeria auf der Liste. Die nachträgliche Einführung dieses Kriteriums (das von den HIPC-Ländern nur Nigeria betrifft) nährt den Verdacht, daß angesichts der vergleichsweise hohen Schulden Nigerias und angesichts des Demokratisierungsprozesses im Lande bei den Gläubigern die Sorge entstand, daß in absehbarer Zeit ein Schuldenerlaß für das westafrikanische Land in die Diskussion kommen könnte – mit potentiell enormen Kosten für die Gläubiger.

2.3.3 deeper: Vertiefter Erlaß

Ein wesentlicher Fortschritt der HIPC-Initiative von 1996 im Vergleich zu früheren Schuldenerleichterungen war es, daß die Gläubiger nun erstmals eine nachhaltig tragfähige Schuldenlast (*debt sustainability*) als Ziel der Schuldenerleichterungen definierten. Wenngleich es von Anfang an Meinungsunterschiede darüber gab, welche Kriterien für Tragfähigkeit angewendet und wie hoch die Grenzwerte bemessen werden sollten, wurde die Zielvorgabe an sich auch von Schuldnern wie auch von Stimmen aus Wissenschaft und NRO begrüßt. 1996/97 wurden zwei Zielwerte festgelegt:

- Der Schuldenstand (*Net Present Value* / Gegenwartswert) sollte im Verhältnis zu den Exporteinnahmen in einer Zone von 200-250 Prozent liegen.
- Der Schuldenstand zu den jährlichen Staatseinnahmen sollte die Grenze von 280 Prozent nicht übersteigen. Dieses „Fiskalkriterium“ sollte nur in Ausnahmefällen angewendet werden, um Ländern mit hohen Exporteinnahmen und gleichzeitig hoher Schuldenbelastung für den Regierungshaushalt den Zugang zum Programm zu ermöglichen. Dafür wurden besondere Kriterien aufgestellt.

Tabelle 6 zeigt, daß in Köln alle diese Werte abgesenkt wurden. Besonders wichtig ist dabei die Reduzierung der Schuldenstand/Exporte-Grenze von max. 250 Prozent auf max. 150 Prozent. Während die Bundesregierung in ihren Vorschlägen für den Gipfel noch 200 Prozent genannt hatte, konnten sich vor Köln offenbar die Länder durchsetzen, die auf 150 Prozent gehen wollten, z.B. Großbritannien und Kanada.

Tabelle 7 HIPC-Initiative: Über welche Länder wird gesprochen?		
	Anmerkung	Länder
41	Hochverschuldete arme Länder gemäß Definition von IWF und Weltbank. Diese Liste ist nicht abgeschlossen. Sollten sich die Indikatoren einzelner Länder verändern, ist eine Erweiterung denkbar. Präzedenzfall 1999: Malawi.	Angola, Äquatorial Guinea, Äthiopien, Benin, Bolivien, Burkina Faso, Burundi, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Jemen, Kamerun, Kenia, Demokratische Republik Kongo, Republik Kongo, Laos, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mosambik, Myanmar, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sambia, Sao Tomé und Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tansania, Togo, Tschad, Uganda, Vietnam, Zentral Afrikanische Republik.
(+)	Denkbare weitere Kandidaten (d.h. Länder, deren Indikatoren der Verschuldung und Armut den HIPC nahekommen):	Haiti (wird von den Gläubigern diskutiert); Nigeria stand bis 1998 auf der HIPC-Liste, wurde dann jedoch gestrichen. Die britische Jubilee-Kampagne spricht von etwa 50 Ländern, die einen Erlaß benötigen. Die deutsche Kampagne will ebenfalls über die 41 HIPCs hinausgehen und die Tragfähigkeitskriterien auch auf SIMICs ausdehnen. Oxfam nennt explizit Jamaica und Bangladesh als weitere Wunschkandidaten. Tabelle 9 im Anhang listet 49 hochverschuldete ärmere Länder auf, zusätzlich zu den HIPCs sind dies: Ecuador, Jamaika, Jordanien, Kambodcha, Nigeria, Panama, Peru, Syrien.
36	Länder, die gemäß der in Köln verabredeten Tragfähigkeitsindikatoren einen Erlaß bekommen können. Nicht einbezogen sind 5 HIPCs, die mit den herkömmlichen Schuldenerleichterungen ein tragfähiges Verschuldungsniveau erreichen sollen.	41er-Liste oben abzüglich: Angola, Äquatorial Guinea, Jemen, Kenia, Vietnam (Diese 5 Länder können aber ggf. künftig unter <i>Naples Terms</i> umschulden, d.h. einen 67%-Schuldenerlaß der bilateralen Gläubiger erhalten. Angola und Äquatorial Guinea erfüllen derzeit jedoch nicht die Voraussetzung eines laufenden IWF-Programms.)
3	Bürgerkriegsländer (formal qualifiziert, aufgrund der Bürgerkriege ist Erlaß jedoch derzeit nicht denkbar)	Sudan, Somalia, Liberia
7 (+ 2)	Länder, die kein IWF-Programm absolvieren und daher keinen Erlaß erhalten (<i>Non-Programme Countries</i>)	Burundi, Demokratische Republik Kongo, Liberia, Myanmar, Sao Tomé and Príncipe, Somalia, Sudan (zusätzlich: Angola und Äquatorial Guinea, s.o.)
7	Länder, die durch die Erweiterung in Köln jetzt einen Erlaß bekommen können	Benin, Ghana, Honduras, Laos, Senegal, Togo, Zentralafrikanische Republik
29	Von der Liste der 36 Länder können (nach Abzug der 7 <i>Non-Programme Countries</i>) im Ergebnis diese 29 Länder einen Erlaß unter der HIPC-Initiative erwarten	<i>Äthiopien</i> , Benin, Bolivien, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Kamerun, <i>Republik Kongo</i> , Laos, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mosambik, Nicaragua, Niger, Rwanda, <i>Sambia</i> , Senegal, Sierra Leone, Tansania, <i>Togo</i> , Tschad, Uganda, <i>Zentral Afrikanische Republik</i> (im Falle der fünf Länder mit kursiv gesetzten Namen ist strittig, ob die Vorbedingungen kurzfristig hinreichend zu erfüllen sind).
	Ausgeschlossen sind damit insgesamt 12 Länder der 41er-HIPC-Liste	Angola, Äquatorial Guinea, Burundi, Jemen, Kenia, Demokratische Republik Kongo, Liberia, Myanmar, Sao Tomé and Príncipe, Somalia, Sudan, Vietnam
4	Länder, die 1996 bis 1999 einen Erlaß im Rahmen der HIPC-Initiative erhielten	Uganda, Bolivien, Guyana, Mosambik

Auch für das Fiskalkriterium wurden die Grenzwerte von 280 Prozent auf 250 Prozent abgesenkt; dazu gehörig auch die Grenzwerte für die Anwendung dieses Kriteriums (siehe Tabelle 6). Damit spielt das Verhältnis der Auslandsverschuldung zur Haushaltslage der jeweiligen Regierung nunmehr eine etwas größere Rolle, eine Forderung, die beispielsweise auch von NRO erhoben worden war.⁴³

Neben einer Veränderung der Grenzwerte wurde außerdem der Zeitpunkt vorgezogen, zu dem die notwendigen Erlasse zur Erreichung des Ziels *debt sustainability* festgelegt werden. Bisher war es so, daß nach der ersten dreijährigen Phase der HIPC-Umsetzung (also am sogenannten *decision point*) geschätzt wurde, wie das Verhältnis Schuldenstand/Exporte zum Abschluß der zweiten dreijährigen Phase (also zum *completion point*) voraussichtlich aussehen würde. Auf dieser Basis wurde der notwendige Erlaß berechnet, um die Differenz zum Schuldenziel zu erreichen. Nunmehr werden die tatsächlichen Indikatorenwerte am *decision point* für die Berechnung zugrunde gelegt. Für die meisten Schuldnerländer dürfte dies sehr positiv sein, da davon ausgegangen wird, daß die zweite Phase der Initiative (mit weiteren die Exporte steigernden Strukturanpassungen) die tatsächlichen Werte ohnehin tendenziell verbessert. Im BMZ wird geschätzt, daß diese Veränderung für einzelne Länder eine Erhöhung des Erlasses um bis zu 20 Prozent bewirken könne.

Die Veränderung der Zielwerte hat zwei Effekte: Zum einen wird dadurch die Zahl der Länder erhöht, die zur Erreichung von *debt sustainability* in das HIPC-Programm

aufgenommen werden müssen (siehe oben).

Zum anderen werden im Blick auf die einzelnen Länder nunmehr höhere Erlasse notwendig, um das Ziel zu erreichen. Um dafür die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, haben die G-7 in Köln eine Ausweitung der Erlaßobergrenzen beschlossen:

- Bei den Handelsforderungen, die von Regierungen gehalten werden, soll die Erlaßquote bei Umschuldungen im Pariser Club von bisher max. 80 Prozent auf künftig max. 100 Prozent angehoben werden. Da in die Verhandlungen im Pariser Club immer nur ein bestimmter Anteil der Handelsforderungen an ein Land einbezogen werden, bedeutet auch ein 100-Prozent-Erlaß nicht, daß tatsächlich alle Forderungen gestrichen würden; dennoch ist diese Ausweitung auf 100 Prozent eine bedeutsame Fortentwicklung der bisherigen Konditionen.
- Auch die Erlasse der multilateralen Gläubiger sollen ausgeweitet werden (angestrebt wird ein faires *burden sharing* zwischen bilateralen und multilateralen Gläubigern). Erstmals konnten sich die G-7 darauf einigen, zur Finanzierung von zusätzlichen IWF-Erlassen Goldreserven zu verkaufen, die Erlösten Summen anzulegen und die Zinserträge entsprechend zu nutzen.
- Forderungen der Gläubigerländer aus der Entwicklungshilfe an HIPC-Kandidaten sollen in erheblichen Umfang erlassen werden. Die einzelnen Gläubiger können dabei entscheiden, ob sie die Forderungen erlassen, ob sie neues Geld zur Refinanzierung des Schuldendienstes gewähren oder ob sie auf den Schuldendienst für 30 Jahre verzichten. Für die meisten HIPC-

⁴³ So z.B. die britische NRO Oxfam die allerdings einen Grenzwert von 200 Prozent forderte (1998: 3).

Länder soll dieser Erlaß zusätzlich gewährt werden (also unabhängig von der Grenze *debt sustainability*); in einigen Fällen (z.B. Bolivien) wird aufgrund hoher Außenstände aus dem Bereich der Entwicklungshilfe eine Erreichung des Schuldenziels ohne Einbeziehung der Entwicklungshilfe-Forderungen nicht gelingen.

Die Ausweitung der Ländergruppe und die deutlich abgesenkten Grenzwerte für *debt sustainability* erhöhen die bisherigen Erlasse quantitativ deutlich. Die G-7 proklamierten in Köln, daß das Gesamtvolumen an Schuldendienstverzicht, d.h. der durch den Schuldenerlaß eingesparten Zins- und Tilgungszahlungen bei Umsetzung für 33 HIPC-Länder bis zu 60 bis 70 Mrd. US-\$ betragen können. 40 bis 50 Mrd. US-\$ entfallen davon auf Handelsforderungen und Schulden der Entwicklungsländer gegenüber multilateralen Gläubigern, 20 Mrd. US-\$ Schuldendienstverzicht sollen sich aus dem Verzicht auf Rückzahlungen aus Entwicklungshilfekrediten ergeben (vgl. BMZ 1999: 3). Umgerechnet in Gegenwartswerte bedeutet Köln einen Erlaß von 27 Mrd. US-\$.⁴⁴

2.3.4 *faster*: Schnelle Umsetzung

Die 1996 verabschiedeten HIPC-Regelungen sahen einen insgesamt sechsjährigen Umsetzungsprozeß für die Initiative vor, unterteilt in zwei Phasen.⁴⁵ In

Köln wurden nun mehrere Beschlüsse zur Beschleunigung der Initiative gefaßt:

- Die Länge der zweiten Phase soll abhängig vom Erfolg der Anpassungs- und Reformanstrengungen in den jeweiligen Ländern flexibel gehandhabt werden, d.h. theoretisch ist nun möglich, daß kurz nach dem *decision point* auch der Abschluß am *completion point* erfolgt. Dieses neue Prinzip wird als *floating completion point* bezeichnet.
- Schon während der laufenden zweiten Phase soll es Schuldendienst erleichtern geben. So ist zum Beispiel von „Interimshilfen“ die Rede, Finanzmittel also, die von multilateraler Seite an die Schuldner vergeben werden, um den Schuldendienst zu zahlen. Die Wirksamkeit des Schuldendienst-Erlasses nach dem *completion point* soll ferner durch spezielle *front-loading*-Erlasse verstärkt werden. Details zu diesen Aspekten sind noch zu erarbeiten.
- Die G-7 verpflichteten sich in ihrer *Economic Declaration* dazu, „to ensure that three quarters of eligible countries have reached their decision point by the year 2000“ (Abschnitt 15). Von den 36 Ländern, die sich von heutigen Daten ausgehend für die Initiative qualifizieren können, müßten also mindestens 27 Länder bis Ende 2000 den *decision point* erreichen.

⁴⁴ Die vor Köln und in Köln von Gläubigerseite genannten Erlaßsummen haben für erhebliche Verwirrung gesorgt, weil unterschiedliche Berechnungsgrundlagen zugrunde gelegt wurden. Zum Begriff Gegenwartswert siehe Anmerkung in Tabelle 8.

⁴⁵ Die erste Phase sieht dreijährige Strukturanpassungsprogramme des IWF vor (in der Regel gekoppelt an einen IWF-Kredit im Rahmen der *Enhanced Structural Adjustment Facility*, ESAF). Am Ende

dieser drei Jahre steht der *decision point*. Die bilateralen Gläubiger gewähren eine Umschuldung mit Erlaß im Pariser Club (*stock-of-debt operation*). Gleichzeitig wird auf der Basis einer *debt sustainability analysis* entschieden, ob ein Land dadurch bereits das Tragfähigkeitsziel erreichen kann oder ob – nach weiteren drei Jahren Strukturanpassung – am *completion point* weitere Schuldenerleichterungen greifen müssen, vor allem ein Erlaß der multilateralen Gläubiger.

2.3.5 Konditionalität

Die HIPC-Initiative war von Anfang an – wie auch alle Schuldenerleichterungen in den Jahren zuvor – an die Umsetzung von Maßnahmen der Strukturanpassung gekoppelt. Die Strukturanpassungsprogramme (SAP) sind heftig umstritten (siehe oben Fußnote 36 auf Seite 25). Die neue Bundesregierung hatte sich im Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90 / Die Grünen darauf verständigt, einen aktiven Beitrag dazu zu leisten, die Strukturanpassungsprogramme unter sozialen und ökologischen Kriterien zu reformieren.

Andererseits mehren sich seit Jahren sowohl auf Seiten von Politikern als auch auf Seiten von NRO die Stimmen, die einen unkonditionierten Schuldenerlaß in manchen Fällen ablehnen, vor allem dort, wo aufgrund korrupter Eliten in Schuldnerländern davon ausgegangen werden muß, daß die durch einen Schuldenerlaß freiwerdenden Mittel eben nicht den ärmsten Menschen zugute kommen würden. Als Antwort auf diese Situation wurde das Konzept der Gegenwertfonds favorisiert. Grundidee: Das Schuldnerland erhält einen Erlaß, verpflichtet sich aber im Gegenzug dazu, einen Teil der erlassenen Summe in inländischer Währung in einen Fonds einzuzahlen, aus dem dann sozialpolitisch oder ökologisch sinnvolle Projekte finanziert werden können. Insbesondere die Schweiz haben Erfahrungen mit Gegenwertfonds gemacht.⁴⁶

In den Kölner Beschlüssen finden Gegenwertfonds keinen Niederschlag, auch in den Diskussionen der Gläubigerländer vor

und nach Köln wurde nach Angaben aus der deutschen Regierung erkennbar, daß es keine Mehrheit für eine solche Einrichtung geben würde. Dennoch formuliert das BMZ in der Darstellung der Kölner Beschlüsse noch Hoffnung: „Ob und in welchem Umfang freiwerdende Mittel über Gegenwertfonds in Armutsbekämpfungsmaßnahmen gelenkt werden sollen, muß im Einzelfall entschieden werden.“ (BMZ 1999: 4)

Dagegen wurde – zur Überraschung vieler Beobachter – eine Reformierung der Strukturanpassungsprogramme beschlossen. Die Durchführung dieser Programme bleibt zwar weiterhin Vorbedingung für einen Zugang zum HIPC-Schuldenerlaß. Nunmehr soll aber sichergestellt werden, daß die „durch den Schuldenerlaß freiwerdenden Mittel den schwächsten Bevölkerungsgruppen zugute kommen“ (G-7 Finanzminister, 3). Und weiter heißt es in diesem Kontext:

„Die Durchführung solider sozialpolitischer Maßnahmen ist in die Strukturanpassungsprogramme einzubinden, deren Umsetzung von den Schuldnerländern erwartet wird. Die neue HIPC-Schuldeninitiative muß auf einem von den internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) ausgearbeiteten, erweiterten Rahmen zur Armutsbekämpfung aufbauen. Dies ist Voraussetzung für größere Investitionen in das Gesundheits- und Bildungswesen sowie andere soziale Bedürfnisse, die für die Entwicklung grundlegende Bedeutung haben. Hierzu sollten Weltbank und IWF ihre Unterstützung im Rahmen der "Wirtschaftspolitischen Rahmendokumente" (PFP) anpassen, insbesondere die IWF-Programme unter der Erweiterten Strukturanpassungsfazität (ESAF). Durch Bündelung ihrer Kräfte sollten Weltbank und IWF

⁴⁶ Zu Gegenwertfonds vgl. Kaiser/Lambert 1996 sowie Informationen der *Swiss Coalition* im Internet: >www.swisscoalition.ch/pages.d/2Em.htm<.

zugangsberechtigte Länder bei Formulierung und Umsetzung ihrer Programme zur Armutsbekämpfung für eine gezielte Verwendung der aus dem Schuldenerlaß resultierenden Einsparungen unterstützen und gleichzeitig zu einer transparenteren Gestaltung der Haushaltsverfahren zum Schutze der Sozialausgaben beitragen. Bei Ausarbeitung und Umsetzung von Programmen sollten Konsultationen mit weiten Teilen der Zivilgesellschaft stattfinden. Auf der Grundlage dieses Dialogs werden sich Regierungen und Bürger der Schuldnerländer stärker mit den erforderlichen Anpassungsprogrammen identifizieren können.“ (G-7 Finanzminister, Abschnitte 4 und 5)

Folgende Eckpunkte zur Konditionalität wurden demnach in Köln beschlossen:

- Ein Schuldenerlaß bleibt an Strukturanpassung gekoppelt.
- Armutsbekämpfung muß als zentrales Ziel in den Strukturanpassungsprogrammen verankert sein.
- Die Zivilgesellschaften sollen in die Formulierung der Programme einbezogen werden.

Inwieweit dieser Beschluß tatsächlich zu einer grundlegenden Veränderung der vielfach kritisierten SAPs führt, muß sich in den kommenden Monaten zeigen. Immerhin öffnet der Beschluß die Tür zu einer ausgiebigen Debatte der Anpassungsmaßnahmen, ihrer Ziele und Instrumente. Im Endeffekt könnten damit unter Umständen die von den Gegenwertfonds erhofften Effekte sehr viel wirksamer verankert und durchgesetzt werden.

2.3.6 Der Umsetzungsprozeß

Die zentrale Frage, die in all diesen Punkten immer wieder erkennbar wird, stellt sich nach der Umsetzung der Kölner Beschlüsse. Wie in Kapitel 1 ausgeführt, lag die Initiative nach den G-7-Beschlüssen nun einerseits beim Pariser Club, andererseits beim Internationalen Währungsfonds und der Weltbank. Dabei ging es vor allem um die Finanzierung des Erlasses. Der Gegenwartswert der angekündigten Entschuldung in Höhe von 27,4 Mrd. US-\$ verteilt sich zu 52 Prozent auf die bilateralen, zu 48 Prozent auf die multilateralen Gläubiger. Im Bereich der multilateralen Gläubiger entfällt der Löwenanteil mit 5,1 Mrd. US-\$ auf die Weltbank (IBRD und IDA zusammen); eine weitere größere Position mit 2,3 Mrd. US-\$ auf den IWF (vgl. Tabelle 8 zu den voraussichtlichen Kosten der Kölner Beschlüsse).

Die **bilateralen Gläubiger** im Pariser Club diskutierten bereits Anfang Juli im Rahmen einer „methodology session“ über die Umsetzung der Kölner Beschlüsse. Im Vorfeld der Pariser Sitzung hatten kleinere Gläubigerländer, zum Beispiel die Niederlande, ihren Unmut darüber zum Ausdruck gebracht, nun (wieder) die Beschlüsse der G-7 umsetzen zu sollen. Die niederländische Ministerin für Entwicklungszusammenarbeit Evelien Herfkens erklärte kurz nach dem Gipfel, daß ihr Land – immerhin eines der großen Geberländer von Entwicklungshilfe – nicht bereit sei, ohne weitere Konsultation die Erlaßvorstellungen der G-7 nachzuvollziehen. Die G-7 sei eine "self-appointed body" und treffe Entscheidungen für andere, hieß es in ungewöhnlicher Schärfe. Diese Stimmung wurde offensichtlich auch von anderen kleineren Gläubigerländern geteilt. So stand ein Treffen von Gläubigerländern Ende Juni

1999, das von der Weltbank organisiert worden war, um über die Finanzierung der Kölner Beschlüsse zu diskutieren, unter dem deutlichen Protest einzelner Länder. Einige kleinere Gläubiger seien „einfach sauer“ gewesen, hieß es aus Teilnehmerkreisen. Und dennoch bestätigte der Pariser Club die Beschlüsse des G-7-Gipfels schließlich, wie am Rande der Jahrestagung von IWF und Weltbank Ende September 1999 bekannt wurde.

Die Finanzierung der bilateralen Erlasse ist von jeweils unterschiedlichen nationalen Regelungen abhängig. In Deutschland wird ein bilateraler Erlaß als Einnahmerückgang

im Bundeshaushalt spürbar (d.h. der Verzicht auf rückfließende Tilgungen und Zinsen). Die Bundesregierung schätzt diesen Betrag inzwischen auf 100 Millionen DM pro Jahr (bei voller Umsetzung). Der nach Köln fällig werdende *nominale* Forderungserlaß der Bundesregierung beträgt nach jüngsten Auskünften aus dem BMZ bis zu 9 Mrd. DM, davon 5 Mrd. DM für Handelsforderungen und etwa 4 Mrd. DM für Entwicklungshilfe-Forderungen.

Besonders heikel ist die Finanzierung der **multilateralen Erlasse**. Diese erforderte neue Finanzmittel, auch von Industriestaaten, die nicht zum G-7-Kreis zählen. Ohne-

Tabelle 8		
Voraussichtliche Kosten der Kölner Beschlüsse für die Gläubiger		
(angegeben in Gegenwartswerten, Mrd. US-Dollar)		
	bisher	nach Köln
Bilaterale Gläubiger	6,3	14,2
davon Pariser Club	5,2	11,5
andere bilaterale Gläubiger	1,0	1,7
Durch Umschuldungen im Pariser Club betroffene kommerzielle Forderungen	0,1	0,9
(nachrichtlich: zusätzlich ODA-Erlaß)		
Multilaterale Gläubiger	6,2	13,3
Weltbank / IBRD	0,5	1,0
Weltbank / IDA	1,9	4,1
IWF	1,2	2,3
Afrikanische Entwicklungsbank	1,0	2,0
Interamerikanische Entwicklungsbank	0,5	1,0
andere multilaterale Gläubiger	1,3	2,9
Gesamtkosten	12,5	27,4

Datenquelle: Interne Berechnung IWF/Weltbank, Juni 1999
 Anmerkung zum Begriff Gegenwartswert (Net Present Value):
 Da Kredite zu unterschiedlichen Konditionen vergeben werden (v.a. unterschiedliche Zinssätze, die bei konzessionären Krediten deutlich unter dem Marktniveau liegen), stellt sich das Problem der Vergleichbarkeit von Forderungen. Um diese zu gewährleisten, werden die Gegenwartswerte von Forderungen berechnet. Zu diesem Zweck wird der künftige Schuldendienst (Tilgungen und Zinsen) für jede Fälligkeitsperiode unter Zugrundelegung des gegenwärtigen Marktinzinses aus heutiger Perspektive bewertet und somit nach unten angepaßt. Im Effekt bedeutet dies zum einen, daß der Gegenwartswert von Forderungen zu konzessionären Bedingungen niedriger ist der Gegenwartswert von marktverzinsten Forderungen in nominal gleicher Höhe. Zum anderen heißt das, daß der Gegenwartswert von Forderungen niedriger ist als die Summe des nominal zu leistenden, das heißt des nicht abgezinsten Schuldendienstes.

hin trugen die kleineren Gläubigerländer schon vor Köln drei Viertel der Finanzierung der im Rahmen der bisherigen HIPC-Initiative vorgesehenen multilateralen Schuldenerleichterungen, während die großen Gläubiger sich bislang kaum beteiligten. In einem harten Verhandlungsprozeß in den Sommermonaten 1999 wurde nun um die Finanzierung des Erlasses gerungen. Und wie im bilateralen Bereich konnten sich die G-7 erneut durchsetzen: Wie in Köln gewünscht, wurden bei der Jahrestagung von IWF und Weltbank Ende September 1999 die meisten Umsetzungs-details der G-7-Beschlüsse präsentiert.

Zur Finanzierung des Erlasses durch den **Internationalen Währungsfonds** hat der G-7-Gipfel einen Verkauf von IWF-Gold vorgesehen (erstmalig auch mit Zustimmung der Bundesregierung; die Regierung Kohl hatte dies abgelehnt). Gegen den Verkauf von Gold auf dem Weltmarkt gab es dann jedoch lautstarke Proteste, zum Teil von Gold-exportierenden Ländern wie Südafrika oder Ghana (die – angesichts eines ohnehin seit 20 Jahren einzigartig niedrigen Preisniveaus für das Edelmetall – einen weiteren Preisverfall fürchten), vor allem aber im US-Kongreß. Im Herbst präsentierte der IWF einen Ausweg: den Verkauf von Gold außerhalb der Marktes. Als Käufer treten nunmehr Zentralbanken auf.⁴⁷ Der IWF-Erlaß ist damit finanziert.

⁴⁷ Der IWF verkauft pro forma Goldreserven (die mit etwa 50 US-\$ in den Büchern des IWF stehen) zum Marktpreis (derzeit etwa 280 US-\$) an Zentralbanken, die Fälligkeiten gegenüber dem IWF zu bedienen haben. Gleichzeitig akzeptiert der IWF Gold zum Marktwert als Zahlungsmittel der Zentralbanken (das Gold verläßt also die Tresore des IWF nicht, wird aber nunmehr zu einem höheren Wert verbucht). Der IWF kann nun einen Teil der Erlöse aus diesen Goldverkäufen anlegen (über den *Special Disbursement Account*). Die Erträge dieser Anlage fließen in den HIPC-Fonds des IWF zur Finanzierung des Schuldenerlasses (2,3 Mrd. US-\$) sowie zur Finanzierung neuer ESAF-Kredite (1,2

Für die **multilateralen Entwicklungsbanken** (vor allem die Weltbank mit IBRD und IDA sowie die regionalen Entwicklungsbanken für Afrika und Lateinamerika) wurde ebenfalls ein Weg zur Finanzierung der Erlasse gefunden, zumindest für eine erste Phase der Umsetzung. Die Finanzierung erfolgt durch den Rückgriff auf Reserven der Bank, ferner durch Beiträge von Gläubigerländern (Bundesrepublik: 50 Millionen DM für 1999 und 100 Mio. DM für 2000 aus dem BMZ-Haushalt) sowie durch Gelder der Weltbank-Tochter IDA. Die Erlasse der Interamerikanischen Entwicklungsbank (die im Sommer erklärt hatte, kein Geld mehr für weitere Erlasse zu haben) sollen nunmehr auch aus dem Weltbank-HIPC-Topf finanziert werden. Die Finanzierung der Erlasse der Afrikanischen Entwicklungsbank wird voraussichtlich von der EU übernommen, die eine großzügige Unterstützung der HIPC-Initiative ankündigte (zur Finanzierung eigener Erlasse sowie der Erlasse anderer multilateraler Gläubiger werden ca. 2 Mrd. DM aus nicht abgeflossenen Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds verwendet, davon ist etwa ein Viertel aus dem BMZ finanziert).

Damit ist der Erlaß der multilateralen Entwicklungsbanken weitgehend gesichert. Einige problematische Aspekte dieses Finanzierungswegs sollen dennoch genannt werden: Der Erlaß erfolgt entgegen vieler Ankündigungen nur zum Teil zusätzlich zu bisheriger Entwicklungshilfe (*additionality*), ein beträchtlicher Teil wird voraussichtlich auf Kosten neuer Zuschüsse und

Mrd. US-\$). Quellen: IWF-Goldverkäufe (vgl. www.imf.org/external/np/tr/1999/TR990927.htm); Ghana (vgl. Ghana review, 24. Juni 1999, siehe www.ghanareview.co.uk), Südafrika (World Bank, Development News, 6.7.99; vgl. auch Financial Times, 8.7.99), US-Position (World Bank, Development News, 2.7.99 sowie 4.8.99 und 5.8.99; Financial Times, 8.7.99).

Kredite an ärmste Länder gehen (Beispiel BMZ-Beitrag für HIPC-Fonds der Weltbank). Unproblematisch ist allerdings, wenn nicht für andere Zwecke abgeflossene Mittel (wie bei der EU) für diesen Zweck verwendet werden. Wiederum kritisch zu beobachten ist die Tatsache, daß der Erlaß der Weltbank-Forderungen nur für eine erste Phase gesichert ist (auf *cash-flow*-Basis bis ca. 2002). Danach erfolgende Erlasse werden vermutlich im Rahmen der nächsten Auffüllungsrunde für IDA-Mittel finanziert – d.h., sie gehen zu Lasten neuer IDA-Kredite, die für ärmste Länder besonders günstig sind. Besonders kritisch wäre es, wenn die Weltbank den Erlaß von IBRD-Krediten durch IDA-Mittel finanzieren würde. Schließlich ist auch trotz dieses eingepflanzten Rückgriffs auf Entwicklungshilfe-Mittel noch immer eine gewisse Finanzierungslücke offen. Die Rettung naht von unerwarteter Seite: Da vermutlich fünf der 29 vorgesehenen Erlaß-Kandidaten in den nächsten zwei Jahren kaum die Vorbedingungen erfüllen können (siehe Tabelle auf S.32), schließt sich die Finanzierungslücke – zumindest vorübergehend.

2.4 Bewertung des G-7-Gipfels

2.4.1 Bringt Köln den Ärmsten ein „Erlaß- und Jubeljahr“?

Die Erwartungen an den Kölner Gipfel waren hoch gesteckt worden: Ein „Erlaß- und Jubeljahr“, angelehnt an eine biblisch überlieferte Tradition (Leviticus 25), sollte einen „weitreichenden Schuldenerlaß für die armen Länder der Erde im Jahr 2000“ bringen, und diese Länder damit „von der Last untragbarer Schulden befreien, welche ihre Regierungen bei Regierungen des Nordens, bei internationalen Finanzinstitutionen und Privatbanken aufgenommen

haben“, so die Kampagne „Erlaßjahr 2000“ in ihrer Plattform. Die britische Kampagne trat gar mit dem Ziel an, „a debt-free start for a billion people“ zu erreichen.⁴⁸

Auch von Seiten der neuen deutschen Bundesregierung wurden die Erwartungen an den Gipfel in Köln mit starken Worten ausgedrückt. In einem Beitrag für die *Financial Times* hatte Bundeskanzler Schröder die „Kölner Schuldeninitiative“ der Bundesregierung vorgestellt (siehe oben, 2.2) und darin erklärt, „that without a radical debt reduction in many of the poorest countries there is no hope of bringing about a fresh start“. In Köln komme es nun darauf an, so der Kanzler in der *Financial Times* vom 21. Januar 1999, die HIPC-Initiative weiterzuentwickeln, deren Ziel es sei „to find a lasting solution to these countries' debt problems“.

In der Bewertung der Beschlüsse fallen Regierungen und Vertreter der internationalen Jubilee-2000-Kampagne erwartungsgemäß auseinander. US-Präsident Bill Clinton bezeichnete den Erlaß als „an historic step to help the world's poorest nations achieve sustained growth and independence“ (*Financial Times*, 21.6.1999). Die Bundesregierung lobt die Beschlüsse als „einen großen und entscheidenden Schritt nach vorne“ (BMZ 1999: 5).

Demgegenüber sprach die deutsche „Erlaßjahr 2000“-Kampagne nur von einem

⁴⁸ Die Plattform sowie weitere Informationen zur deutschen Kampagne finden sich im Internet unter >www.erlassjahr2000.de<. Die britische Kampagne ist unter >www.jubilee2000uk.org< vertreten. Auch die nachfolgend zitierten Stellungnahmen der Kampagnen finden sich auf den angegebenen Internet-Seiten. – Als Gegenposition: Aus ökonomischer wie aus ethischer Perspektive formuliert Bundesbank-Präsident Tietmeyer (1999) verschiedene Vorbehalte gegen die Erlaßjahr-Forderungen.

„Schritt in die richtige Richtung“ und erklärte: „Die weltweiten Kampagnen werden bis Ende des Jahres 2000 weiter arbeiten, um ihrer Forderung nach einem Schuldenerlaß auf ein tragfähiges Niveau und nach der Einführung eines neuen Schuldenmanagements Nachdruck zu verleihen.“⁴⁹ Die britische Kampagne forderte den Erlaß von „significantly more debt than that agreed at the Cologne Summit“ (Presseerklärung 1.7.99).

Übereinstimmung besteht also bei Akteuren wie Kampagnen-Vertretern darin, daß die Kölner Beschlüsse einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Lösung der Schuldenkrise darstellen. Fraglos sind die Ausweitung der Ländergruppe, die Absenkung der Obergrenzen für „tragfähige Verschuldung“, die Erhöhung der Erlaßquoten und die angekündigte Reform der Strukturanpassungsprogramme unter Einbeziehung der Zivilgesellschaften wesentliche Neuerungen. Ob damit das angestrebte Ziel erreicht wird, Verschuldung als entwicklungshemmenden Faktor in ärmsten Ländern zu beseitigen, bleibt allerdings umstritten. In der Theorie und pauschal für mehrere Dutzend Länder im voraus läßt sich dieser Streit nicht lösen.

Zunächst wird es nun darum gehen müssen, die Beschlüsse des Gipfels in Köln und der Jahrestagung von IWF und Weltbank in Washington in umfassender Weise umzusetzen. Dies gilt für die quantitativen Ankündigungen im Blick auf Erlasse, das gilt noch mehr für die zugesagte Reform der Strukturanpassungsprogramme, die künftig die Armutsbekämpfung in den Mittelpunkt rücken soll. Eine abschließende Bewertung der Beschlüsse des Kölner

Weltwirtschaftsgipfels wird frühestens in ein bis zwei Jahren möglich und dann auf der Basis von Länderanalysen im Einzelfall vorzunehmen sein. Insbesondere die Frage, welche Schuldenlast denn nun tatsächlich tragfähig ist, das heißt: nicht nur nicht entwicklungshemmend, sondern als entwicklungsverträglich oder gar entwicklungsfördernd anzusehen ist, diese Frage ist durch Köln nicht beantwortet worden. Die Kölner Beschlüsse werden im Grunde erneut durch das Maß an Bereitschaft zur Finanzierung von Erlassen definiert.⁵⁰ Solange verlässliche, aus entwicklungspolitischer Perspektive begründete Kriterien für *debt sustainability* fehlen, kann nicht mit Sicherheit festgestellt werden, ob nun endgültig eine Lösung der Schuldenkrise erreicht ist oder ob Nachbesserungen nötig werden. Gleichwohl soll mit diesen kritischen Anmerkungen der nunmehr erzielte bedeutsame Fortschritt in der Schuldenstrategie nicht geschmälert werden. Gelingt die Umsetzung der Beschlüsse, dann ist der Gipfel in Köln als Erfolg zu bewerten.

2.4.2 Welche Faktoren führten zu den Beschlüssen?

Über die *policy*-Ergebnisse von Köln hinaus ist der politische Prozeß (also die *politics*-Ebene) interessant und zu bewerten. Tabelle 5 (in 2.2) macht anhand ausgewählter Einzelbeispiele deutlich, welche Positionen die G-7-Länder vor Köln vertraten und welche Ergebnisse schließlich verabredet wurden. In fast allen Einzelpunkten, die im Vorfeld umstritten waren, setzte sich eine für die Schuldnerländer günstige Option durch. Die Ergebnisse des G-7-Gipfels gehen also nicht nur deutlich

⁴⁹ Pressemitteilung 19.6.1999. Stellungnahmen von deutschen NRO finden sich im Internet unter www.erlassjahr2000.de sowie www.weedbonn.org (Unmüßig 1999b).

⁵⁰ Es konnte an anderer Stelle belegt werden, daß dies auch in früheren Jahren die Politik der Gläubiger bestimmte (vgl. Eberlei 1999a: 117 f.).

über die bisherigen Beschlüsse hinaus. Der Verhandlungsprozeß der G-7 vor Köln tendierte schlußendlich dazu, eine möglichst weitreichende Entschuldung zu verabreden. Zu den möglichen Gründen dafür einige Thesen:

Erstens: Die im Herbst 1998 neu gewählte rot-grüne Bundesregierung suchte im Bereich der Entwicklungspolitik nach einem Projekt, das eine schnelle Profilierung „rot-grüner“ Entwicklungspolitik gegenüber der Vorgängerregierung ermöglichte, ohne dafür exorbitante Finanzmittel aufbringen zu müssen. Gerade Menschen, die in der entwicklungspolitischen Nord-Süd-Szene Deutschlands eher der SPD oder Bündnis 90 / Die Grünen zuneigen, so die These weiter, hatten in vergangenen Jahren die Schuldenpolitik intensiv besetzt (gegenüber beispielsweise eher traditionellen und konservativen Aspekten in der Entwicklungszusammenarbeit im engeren Sinne). Hier aktiv zu werden, bot sich also an. Die neue Ministerin im BMZ kündigte schon wenige Wochen nach Amtsantritt eine Offensive in diesem Politikfeld an (vgl. Eberlei 1998b).

Zweitens: Der 1999 anstehende Weltwirtschaftsgipfel in Deutschland gab dem BMZ den nötigen Rückenwind für eine Schuldeninitiative. Denn natürlich „brauchte der Kanzler etwas für den Gipfel“, wie es in der Administration hieß. Dies entspricht einer gewissen Tradition: Mehrfach wurde die deutsche Gläubigerpolitik (dies gilt aber auch für andere Gläubigerländer) zu bestimmten Anlässen weiterentwickelt, um sich öffentlichkeitswirksam zu präsentieren. Markante Beispiele dafür sind das Jahr 1988 (IWF / Weltbank-Jahrestagung in Berlin) oder das Jahr 1992 (UN-Konferenz über Umwelt

und Entwicklung).⁵¹ Als im Januar von deutscher Seite die „Kölner Schuldeninitiative“ präsentiert wurde, residierte im mächtigen Bundesfinanzministerium überdies noch Oskar Lafontaine, der sich in früheren Jahren durchaus positiv zu Entwicklungsländer-freundlichen Politiken im allgemeinen und Schuldenerlassen im speziellen geäußert hatte und dem ferner eine politische Nähe zur BMZ-Ministerin Wieczorek-Zeul bestätigt wurde. Ob Finanzminister Eichel in gleicher Weise Offenheit gezeigt hätte, ist mindestens fraglich. Anfang 1999 waren die Vorzeichen für eine solche Initiative also günstig.

Drittens: Der Vorstoß ausgerechnet der Deutschen, nun die HIPC-Initiative entscheidend nach vorne zu treiben, erweckte in anderen G-7-Ländern Mißfallen. Schließlich war es über Jahre die Bundesregierung gewesen, die weitergehende Erlasse blockiert hatte – und nun sollte sich der erhoffte Durchbruch mit dem Namen einer deutschen Stadt verbinden? Dies war zwar nicht mehr zu verhindern, allerdings löste der deutsche Vorstoß einen bis dato nicht gekannten Wettlauf um die besten Vorschläge aus (siehe oben, 2.2). Der Ruhm der „Kölner Initiative“ sollte nicht allein den Deutschen zufallen.

Viertens: Nicht nur in der politischen Rhetorik der Bundestagsabgeordneten, die in einer Debatte im April 1999 die Kampagne „Erlaßjahr 2000“ über alle Maßen und Parteigrenzen hinweg lobten, auch in der Einschätzung von Mitarbeitern der Bundesregierung hätten die vorstehenden Faktoren vermutlich nicht zu einem so weitreichenden Beschluß geführt, wenn nicht vor allem in Deutschland und in

⁵¹ Die Auswirkungen dieser genannten Anlässe auf die deutsche Gläubigerpolitik sind ausführlich beschrieben in Eberlei 1999a: 193-212.

Großbritannien massive und sehr öffentlichkeitswirksame Kampagnen politischen Handlungsdruck ausgelöst hätten. Über Jahre schon hatten NRO aus allen Teilen der Welt immer wieder auf die Notwendigkeit hingewiesen, die bisherige Schuldenstrategie weiterzuentwickeln. Nicht zuletzt aus diesem Grund startete die Weltbank 1998 einen Prozeß, der die HIPC-Initiative einem *review* unter Einbeziehung von NRO unterziehen sollte.⁵²

Fünftens: Nicht nur auf Ministerebene sind persönliche Konstellationen für den Erfolg einer Initiative wichtig. In den konkreten Verhandlungsprozessen der G-7 wurde die Schuldeninitiative von Mitarbeitern in den jeweiligen Ministerien ausgehandelt, die einem Erlaß offensichtlich positiv gegenüberstanden. Dies waren – so sehr dies erstaunen mag – nicht in erster Linie die sogenannten „G-7-Schuldenexperten“, d.h. im wesentlichen die in den Ministerien zuständigen Referatsleiter bzw. Referenten, die sich regelmäßig mit der Thematik befassen und z.B. in Deutschland auch die deutsche Delegation im Pariser Club kontinuierlich besetzen (vgl. Eberlei 1999a: 153-156). Sie lieferten zwar die Vorlagen und markierten eine Vielzahl von Diskussionspunkten, konnten sich augenscheinlich jedoch nicht auf Kompromisse ver-

ständigen, in der Bundesregierung insbesondere aufgrund der Zurückhaltung des zuständigen BMF-Referats. Auf der anderen Seite wurden die Kölner Beschlüsse zur Schuldenematik auch nicht durch die G-7-Sherpa ausgehandelt, d.h. die Vertreter der Regierungen, die den G-7-Prozeß kontinuierlich bearbeiten (in der Regel Staatssekretäre).⁵³ Diese diskutierten lediglich Grundlinien. Zwischen Sherpas und Experten auf Referentenebene agieren die *Deputies*, d.h. die Vertreter der *Sherpas*, in der Regel Abteilungsleiter, oder die „DDs“ (*Deputy of Deputy*), Unterabteilungsleiter. Die Aushandlung der Schuldeninitiative erfolgte, so ist zu hören, im wesentlichen auf der Ebene der DDs. Auf deutscher Seite sitzt hier im BMF ein Beamter, der im Verlauf seiner Karriere schon das Umschuldungsreferat geleitet hatte und dem vor allem zugeschrieben wird, daß die Bundesregierung 1994 bei der Einführung der sogenannten *Naples terms* ausnahmsweise nicht die Rolle des Bremsers spielte.

Für die politikwissenschaftliche Forschung (und sicher auch für politische Akteure) sind die Kölner Beschlüsse damit nicht nur relevant hinsichtlich der Inhalte. Gerade der politische Prozeß, der zu den Kölner Beschlüssen zur Schuldenematik führte, läßt in aufschlußreicher Weise erkennen, welches Zusammenspiel zwischen nationalen Regierungen und internationalen Regimen sowie zwischen Zivilgesellschaften und Regierungen Entscheidungsprozesse beeinflussen, darüber hinaus welche kaum steuerbaren Faktoren (z.B. persönliche Konstellationen oder *Public Relations*-Absichten einer Regierung) eine politische Entscheidung prägen können.

⁵² So gab es beispielsweise Anfang März eine Konsultation zwischen Weltbank und deutschen NRO in Bonn. Ergebnisse des HIPC-Review-Prozesses finden sich bei der Weltbank im Internet unter > www.worldbank.org/html/extdr/hipc/ <. – Als wesentliche Faktoren, die den politischen Erfolg der deutschen Kampagne beförderten, hat der Autor in einem Kommentar folgende Stichpunkte ausgeführt (vgl. Eberlei 1999d): eine durch langjährige Beschäftigung fundierte Analyse des Problemgegenstandes und eine klare Zielbestimmung für die Kampagne, die in ein entsprechendes Kampagnendesign umgesetzt wurden; erfolgreiche Mobilisierung und Vernetzung von Mitträgern; symbolträchtige, das heißt öffentlichkeitswirksame Aktionen; professioneller Dialog mit Entscheidungsträgern; Finanzierung von hauptamtlichen Mitarbeitern.

⁵³ Jahrelang war ein Staatssekretär des Bundesfinanzministeriums deutscher Sherpa. Bundeskanzler Schröder holte den Sherpa für die Vorbereitung des Kölner Gipfels in das Kanzleramt.

3 Folgerungen für die deutsche Gläubigerpolitik

Die Bundesregierung, so wurde oben festgestellt (1.4), hat innerhalb des Schuldenregimes Bedeutung und Einfluß. Diese Position basiert nicht zuletzt auch auf den bilateralen Forderungen an ärmste Länder, die Deutschland hält, sowie auf der gewichtigen Rolle in IWF und Weltbank.⁵⁴ Im dritten Kapitel soll daher diskutiert werden, welche Folgerungen sich aus den Kölner Beschlüssen für die deutsche Gläubigerpolitik ergeben bzw. ergeben könnten.

3.1 Umsetzung und Ergänzung der Kölner Beschlüsse

Nachdem der Pariser Club sowie die Jahrestagung von IWF und Weltbank die Kölner Beschlüsse im Grundsatz abgesichert haben, wird die weitere Umsetzung der Kölner Beschlüsse für die Bundesregierung mehrfaches bedeuten:

- Die neuen Bedingungen müssen nun in *case-by-case*-Verhandlungen im Pariser Club umgesetzt werden (den Auftakt macht Mauretanien noch 1999). Wichtig zu beobachten sein wird, wie die Gläubiger ihre Spielräume nutzen werden, z.B. bezüglich der Erläobergrenze für Handelsforderungen. In einigen Fällen wird die *debt sustainability*-Analyse vermutlich Erlasse in Höhe von 90-95 Prozent fordern. Den Erlaß dann auf 100 Prozent zu erhöhen, kostet wenig, bereinigt das Problem abschließend und vermeidet ansonsten verbleibenden Verwaltungsaufwand.
- Nach den Verhandlungen im Pariser Club sind die dortigen Beschlüsse je-

weils bilateral umzusetzen. Die Bundesregierung hat dann die Erlasse von Handelsforderungen sowie von Forderungen aus der Entwicklungshilfe zu vollziehen. Für frühere Umschuldungen ist belegt, daß auch bei der Umsetzung multilateraler Beschlüsse Handlungsspielräume für die Bundesregierung bleiben (vgl. Eberlei 1999a: 254-256). Ein Beispiel ist der Umgang mit den vom Pariser Club ermöglichten Swaps für Handelsschulden.

- Hinsichtlich der multilateralen Ebene ist die Finanzierung der Erlasse von Weltbank, IWF und anderen Gläubigern noch weiter zu behandeln. Für 1999 hat die Bundesregierung 50 Mio. DM in den Etat des BMZ eingestellt, für das Jahr 2000 sind 100 Mio. DM vorgesehen. Kritisch ist dies angesichts der für das Haushaltsjahr 2000 durchgesetzten Kürzung des BMZ-Haushalts. Dies bedeutet nicht nur, daß der Erlaß *nicht zusätzlich* erfolgt, sondern sogar unter sich verschlechternden Rahmenbedingungen im Etat verankert werden muß. Auch für die Folgejahre ab 2001 werden aller Voraussicht nach bilaterale Beiträge zur Finanzierung der multilateralen Erlasse fließen müssen. Dem Aspekt der Zusätzlichkeit muß dann Rechnung getragen werden.
- Möglichkeiten deutscher Politik im Blick auf qualitative Beschlüsse von Köln werden im Abschnitt 3.2 erörtert.

Wird es über die Kölner Beschlüsse hinaus Ergänzungen der Bundesregierung geben, um die Höhe der Erlasse noch auszuweiten? Im Vorfeld des Gipfels in Köln wurde dazu mindestens ein Aspekt diskutiert: ein Sondererlaß von **Ex-DDR-Forderungen an ärmste Länder**.⁵⁵ Verschiedene Stim-

⁵⁴ Daten zur deutschen Gläubigerposition gegenüber ärmsten Ländern finden sich im Anhang.

⁵⁵ Diese Forderungen sind mit der deutschen Vereinigung in die Bücher der Bundesregierung gelangt

men aus deutschen NRO und dem kirchlichen Bereich fordern seit Jahren eine Sonderbehandlung mit der Begründung, bei den Ex-DDR-Forderungen handele es sich um ein deutsches Sonderproblem.⁵⁶ Die neuen Regierungsparteien SPD und Bündnis 90 / Die Grünen hatten diese Forderungen zu Oppositionszeiten stets unterstützt (vgl. Eberlei 1999b: 64). Während die Kölner Schuldeninitiative der Bundesregierung vom Januar 1999 die Ex-DDR-Forderungen nicht thematisierte, reagierten Vertreter/-innen der Bundesregierung auf diesbezügliche Kritik und erklärten, das Problem der Ex-DDR-Forderungen sei eben ein deutsches Sonderthema und daher kein Punkt für einen Beschluß des Weltwirtschaftsgipfels. Die Bundesregierung werde sich nach Köln „mit dem schrittweisen Erlaß der Schulden der ehemaligen DDR“ befassen, so die BMZ-Staatssekretärin Eid am 22. April 1999 vor dem Deutschen Bundestag. Das Parlament forderte die Bundesregierung entsprechend auf, ärmsten Ländern im Einzelfall die Ex-DDR-Forderungen zu erlassen und dabei insbesondere auch die Einrichtung von Gegenwertfonds zu prüfen (Deutscher Bundestag, Drs. 14/794, III.4).

Bemerkenswert ist ferner, daß für einen bilateralen Erlaß der Ex-DDR-Forderungen inzwischen auch die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen wurden. In den vergangenen Jahren blockierte ein Vermerk im jährlichen Haushaltsgesetz Erlasse von Handelsforderungen (zu denen

die Ex-DDR-Forderungen gerechnet werden), sofern ein Erlaß nicht multilateral, also im Pariser Club, vereinbart worden war.⁵⁷ Im Bundeshaushaltsgesetz 1999 ist dieser Vermerk mit rot-grüner Mehrheit verändert worden. Mit Zustimmung des Haushaltsausschusses sind nunmehr Erlasse von Handelsforderungen über die Beschlüsse des Pariser Clubs hinaus möglich. Diese ganz im Stillen erfolgte Veränderung könnte bei einem ergänzenden Erlaß von Ex-DDR-Forderungen eine wichtige Rolle spielen.

Auftrieb hat die Forderung nach einem deutschen Sondererlaß durch die Erklärung von US-Präsident Clinton erhalten, die USA planten, den HIPC-Ländern nun bilateral einen 100prozentigen Erlaß zu gewähren. Diese Ankündigung am Rande der IWF/Weltbank-Jahrestagung im September 1999 ist zwar noch nicht vom Kongreß abgesichert (und kritische Stimmen sind von dort deutlich zu hören), dennoch hat Clinton damit das Tabu gebrochen, dem sich die G-7-Länder bisher unterworfen hatten: Keine Erlasse von Handelsforderungen außerhalb des Pariser Clubs. Auch Italien hat eine Initiative gestartet, die zwar vom Umfang geringer, aber dennoch in die gleiche Richtung zielt: Allen HIPC-Ländern mit einem Pro-Kopf-Einkommen von unter 300 US-\$ pro Jahr sollen die bilateralen Schulden vollständig erlassen werden. Beide Vorstöße entkräften das deutsche Argument, ein Erlaß von Ex-DDR-Forderungen könne wie jeder andere Erlaß von Handelsforderungen nur im Rahmen des Pariser Clubs erfolgen.

(vgl. Eberlei 1999a: 212-215). Obwohl diese Forderungen 1990 offiziell als Handelsforderungen eingestuft wurden und seither überwiegend im Pariser Club umgeschuldet werden, hat es auch gewisse Sonderregelungen gegeben, z.B. für Nicaragua oder Äthiopien (vgl. ebd.: 228-242). Zu den Summen vgl. Tabelle 11 auf Seite 68.

⁵⁶ Vgl. z.B. Koordinierungskreis Mosambik / Südwind 1998; Deutsche Kommission *Justitia et Pax* 1999: 26; WEED 1999: 67.

⁵⁷ Dieser Vermerk im Einzelplan 32 (Bundesschuld) ist seit Jahren immer wieder Gegenstand von Initiativen aus dem Bereich der NRO und wurde mehrfach in den Ausschüssen für wirtschaftliche Zusammenarbeit (AwZ) sowie im Haushaltsausschuß beraten, unter alter Mehrheit von CDU/CSU und FDP eine Änderung aber stets abgelehnt (vgl. Eberlei 1999a: 232-235).

3.2 Reforminitiativen

Außer den quantitativen Aspekten der Umsetzung von Köln müßte die Bundesregierung auch einige qualitative Reformprojekte in Angriff nehmen – wenn sie den von SPD und Grünen am 22. April 1999 verabschiedeten Antrag im Deutschen Bundestag (siehe Anhang) ernst nimmt. Dieser Beschluß des Parlaments fordert die Bundesregierung unter anderem dazu auf

- „*dazu beizutragen, daß die Indikatoren für die Schuldentragfähigkeit (...) überprüft und gegebenenfalls verändert werden (...)*“ (III.3)
- „*künftig verstärkt dazu beizutragen, daß die Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank zu einer wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung führen*“ (III.1)
- „*eine internationale Debatte voranzutreiben, wie der Teufelskreis von Verschuldung, Entschuldung und Neuverschuldung zukünftig besser zu verhindern ist. Langfristig sollte ein Internationales Insolvenzrecht auf internationaler Ebene geprüft werden (...)*“ (III.16).
- „*der Erkenntnis Rechnung zu tragen, daß eine nachhaltige Entwicklung nicht nur in den ärmsten Entwicklungsländern weiterhin erheblicher finanzieller Mittel der Entwicklungszusammenarbeit bedarf (...)*“ (III.17).

Diese Aspekte aus dem Beschluß des Parlaments vom 22. April 1999 – Neue Kriterien für Tragfähigkeit, Reform der Strukturanpassungsprogramme, Reform der Procedere des Schuldenregimes, Entwicklungsfinanzierung – sollen nachfolgend ausführlicher erörtert werden. Alle vier Punkte eignen sich für politische Initiativen der Bundesregierung nach Köln.

3.2.1 Neue Kriterien für „tragfähige Schuldenlast“

Jahrelang war die Debatte über das noch tragbare Maß externer Verschuldung im wesentlichen durch ein Kriterium geprägt: die Zahlungsfähigkeit. Liquiditätskrise oder Solvenzkrise? – so lautete in den 80er Jahren die Frage. Auf der Basis verschiedener Studien – einflußreich darunter: Cline 1983 – wurden die Entwicklungsländer von Gläubigerseite für vorübergehend illiquide, also zahlungsunfähig bezeichnet. Erst später setzte sich eine andere Erkenntnis durch: „*Die Behandlung der Schuldenkrise als ein reines Liquiditätsproblem hat die Suche nach einer stabilen und realen Lösung verzögert*“, so die Weltbank-Mitarbeiter Ahmed/Summers (1992: 4).

Dennoch dauerte es noch weitere vier Jahre bis mit der Einführung der HIPC-Initiative erstmals auch *debt sustainability* als Ziel der Gläubigerpolitik formuliert wurde – mindestens auf dem Papier. Für die Operationalisierung wurden dann jedoch Kriterien zugrunde gelegt, die sich im wesentlichen erneut an der Zahlungsfähigkeit orientierten: das Verhältnis Schuldenstand zu Exporten bzw. Schuldendienst zu Exporten. Wieviel Schulden ein Land sich leisten kann, wird daran gemessen, ob ein bestimmter Prozentsatz der Einnahmen dieses Landes (Exporterlöse) nicht überschritten wird. Als Grenzwert wurde dabei ein Wert ermittelt, bei dessen Überschreitung in den zurückliegenden Jahren Länder nicht mehr in der Lage waren, ihren Schuldendienst zu bedienen.⁵⁸

⁵⁸ Knappe Beschreibungen und kritische Anmerkungen zum IWF-/Weltbank-Verständnis von *debt sustainability* finden sich bei Unmüßig (1999a: 40 f.) sowie Hersel (1999: 22-27). – Neben dem Schuldenstand/Exporte-Kriterium wurde 1997 auf Betreiben Frankreichs und unter ganz bestimmten und eingeschränkten Vorbedingungen außerdem

Dieser Ansatz ist äußerst problematisch. Ein Land mag in der Lage sein, über Jahre seinen Schuldendienst mehr oder minder pünktlich zu bezahlen (und ist damit in der Regel solvent, im schlimmsten Falle gelegentlich nicht liquide) – und dennoch besteht die Möglichkeit, daß der anhaltende Ressourcen-Transfer die Substanz einer nationalen Volkswirtschaft zerfrißt und deshalb nicht tragfähig ist.

Auch der Kölner Beschluß hat die Kriterien für den Zugang zur HIPC-Initiative nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Zwar wurden die Grenzen deutlich günstiger gestaltet, allerdings sind die neuen Zielwerte „weiterhin genauso willkürlich und beliebig, so wie sie es vorher waren“ (Kampffmeyer 1999: 16). Weiterhin steht das Verhältnis Schuldenstand zu Exporten im Vordergrund. Das in den Grenzwerten ebenfalls etwas günstiger gestaltete Fiskalkriterium wurde durch Absenkung der Zugangskriterien etwas aufgewertet, spielt aber im wesentlichen wie bisher die Rolle, Ausnahmen zur eigentlichen Regel zu ermöglichen. Dagegen argumentieren Gunning/Mash (1999: 2), daß das Verhältnis Schuldenstand/Exporte im Falle der ärmsten Länder nur sehr beschränkt hilfreich sei, um eine Schuldentragfähigkeit zu bemessen. Das Verhältnis „is more informative about the short to medium run difficulties of external adjustment to a given level of foreign debt service“ (ebd.). Die Autoren plädieren dafür, das Fiskalkriterium in das Zentrum der Überlegungen über Schuldentragfähigkeit für ärmste Länder zu stellen. Ähnlich argumentiert Kampffmeyer: „Die neuen Zielwerte erlauben es

das bereits erwähnte „Fiskalkriterium“ eingeführt, das den Schuldenstand in das Verhältnis zu den Staatseinnahmen setzt. Hintergrund: Frankreich wollte dem exportstarken, aber dennoch hoch verschuldeten Côte d'Ivoire den Zugang zur HIPC-Initiative ermöglichen, was auch gelang.

auch weiterhin nicht, den erforderlichen Entschuldungsumfang von dem Kernproblem her zu definieren, also dem schutzwürdigen Minimum inländischer Ersparnisse und Staatseinnahmen“ (1999: 17). Kampffmeyer, Mitarbeiter des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE), hatte bereits zuvor in einer DIE-Analyse gefordert, den Begriff „tragfähige Schuldenlast“ neu zu definieren (vgl. DIE 1999). Insgesamt benennt das DIE-Papier vier Kriterien, die in eine Analyse einbezogen werden müßten:

- ausreichende Exporterlöse zur Finanzierung der Schuldenlast (Schuldendienst / Exporterlöse 10 bis 20 Prozent)
- Bestand an Devisenreserven (sollte ausreichen, um alle Fälligkeiten der nächsten 12 Monate abzudecken).

Diese beiden Kriterien dienen der Sicherstellung der Transferfähigkeit, d.h. der Fähigkeit des Schuldners, den in Devisen fälligen Schuldendienst zu transferieren, und markieren damit ohne Zweifel wichtige Bedingungen für die Entwicklungsfähigkeit von Volkswirtschaften in Zeiten der Globalisierung.

Darüber hinaus, so das DIE weiter, müßten jedoch weitere wichtige Kriterien zur Beurteilung einer tragfähigen Schuldenlast benannt werden:

- die inländischen Ersparnisse zur Finanzierung von Investitionen (nach Abzug des Schuldendienstes sollten gemäß DIE die Investitionen 15 bis 20 Prozent des BIP nicht unterschreiten) und
- die Staatsausgaben für öffentliche Aufgaben (nach Abzug des Schuldendienstes sollten die Ausgaben nicht unter 12 bis 15 Prozent des BIP sinken).⁵⁹

⁵⁹ Ein Kriterium, das in eine ähnliche Richtung geht, wurde von Oxfam International vorgeschlagen. Die NGO stellte Schuldendienst und Staatseinnahmen in ein Verhältnis (analog dem bestehen-

Diese beiden Kriterien beziehen sich auf die Gewährleistung der internen Aufbringungsfähigkeit der Länder. Diese Argumentation legt zurecht offen, daß *debt sustainability* bislang, d.h. auch im Rahmen der HIPC-Initiative, „im Sinne maximaler Schuldendienstfähigkeit interpretiert wird“ (DIE 1999: 2). Es ist angesichts der wirtschaftlichen Probleme der ärmsten Länder vollkommen richtig, daß das DIE in dieser Hinsicht eine Neuorientierung fordert.

Ob die vom DIE vorgeschlagene Ergänzung der Kriterien jedoch hinreichend ist, müßte weiter diskutiert werden. Zu fragen ist, ob auch das DIE-Modell nicht immer noch zu sehr auf eine zu kurzfristig und zu eng definierte Tragfähigkeit von Verschuldung fixiert ist. Vier Anmerkungen:

Erstens erscheint es notwendig, eine Zeitschiene in die Betrachtung aufzunehmen. Welche Belastungen sind *langfristig* tragbar? Denkbar ist, daß ein Land kurzfristig (z.B. 2-3 Jahre) in der Lage ist, auch bei Überschreitung der genannten Grenzen seinen Schuldendienst zu leisten, ohne damit z.B. das langfristige Investitionsniveau zu gefährden. Umgekehrt kann es sein, daß die vom DIE vorgeschlagenen Kriterien eine kurzfristig knapp tragfähige Schuldenlast beschreiben, langfristig dennoch die Kapazitäten eines Landes untergraben bzw. es krisenanfällig machen.

Zweitens ist es nötig, eine qualitative Bewertung des Schuldenportfolios in die Überlegungen einzubeziehen. Holthus forderte beispielsweise bereits vor Jahren die Beachtung eines „Transformationskriteriums“ (1987: 23), das heißt eine Umsetzung der Kredite in produktive Investitionen, die

eine Erwirtschaftung des Schuldendienstes ermöglichen. Umgekehrt müßte heute bewertet werden, welcher Anteil der Auslandsverschuldung eines Landes tatsächlich diesem Kriterium entspricht. Dieser Anteil wäre dann als entwicklungsfördernd anzusehen. Dagegen muß jegliche Verschuldung für Vorhaben, die diesem Kriterium nicht entsprechen, als mindestens potentiell entwicklungshemmend betrachtet werden.⁶⁰

Drittens sagt die vom DIE vorgeschlagene Quote *Schuldendienst / Öffentliche Ausgaben* noch nichts darüber aus, wofür die öffentlichen Gelder verausgabt werden. Eine Analyse des öffentlichen Haushalts eines Landes, das bis vor kurzem in Bürgerkriege verwickelt war, könnte beispielsweise zeigen, daß unter innenpolitischen Gesichtspunkten überproportionale Militärausgaben unvermeidbar sind (um z.B. noch nicht demobilisierte Soldaten zu finanzieren) oder daß besondere finanzielle Anstrengungen nötig sind, die Infrastruktur wiederherzustellen. Mit anderen Worten: Es könnte sein, daß trotz der Erfüllung des Kriteriums für Tragfähigkeit durch die Schuldenlast keine Spielräume für Ausgaben im Bereich von *Human Development* bleiben. Die britische NGO *Catholic Fund for Overseas Development* (CAFOD) hat aus diesem Grunde vorgeschlagen, zunächst die Ausgaben für Menschliche Entwicklung zu definieren, um davon ausgehend festzustellen, ob und ggf. in welcher

den Fiskalkriterium Schuldenstand / Einnahmen). Als Obergrenze für tragfähige Verschuldung wurden 10 Prozent genannt (vgl. Oxfam 1998).

⁶⁰ Nicht vergessen werden darf dabei, daß die Länder des Südens als souveräne Staaten das Recht haben zu beurteilen und zu entscheiden, was sie als entwicklungsförderlich ansehen und was nicht. Andererseits können sich internationale Geld- und Kreditgeber ebenfalls nicht der Verantwortung entziehen, bei Entscheidungen über die Vergabe von Mitteln zu einer eigenen Einschätzung über die Entwicklungsförderlichkeit der zu finanzierenden Maßnahmen zu kommen und müssen ggf. auch die Finanzierung bestimmter Vorhaben ablehnen.

Höhe noch Teile des Staatshaushalts für Schuldendienst verwendet werden können (Northover 1999: 36).⁶¹

Viertens bleibt das vorgeschlagene Kriterium *Schuldendienst / Exporterlöse* ohne qualitative Bewertung der Exportstrategien von Entwicklungsländern. Die Art und Weise einer Integration der Entwicklungsländer in den Weltmarkt und ihre entwicklungspolitischen Auswirkungen (beispielsweise auch ökologisch oder sozial bedenkliche Folgen einer exportorientierten Entwicklungsstrategie) *sowie die externe Finanzierung eines solchen Entwicklungsweges* werden in dem Papier des DIE nicht grundsätzlich diskutiert. Vor einigen Jahren formulierte einer der Mitverfasser des jüngsten DIE-Papieres dagegen eine bemerkenswerte Einsicht: *„Hauptursache (der Verschuldungskrise, W.E.) war allerdings der grundlegende Fehlschluß, man könne den Entwicklungsprozeß im wesentlichen 'durch Verschuldung' finanzieren. Das volkswirtschaftliche Konzept des 'growth cum debt' wurde in den 60er Jahren von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds als das entscheidende Leitmotiv propagiert; von den bilateralen Gebern wurde es kritiklos übernommen. Die Entwicklungspolitiker hatten die sich jeweils unterschiedlich entfaltende Dynamik von 'wirtschaftlichem Wachstum' und 'Wachstum der Schulden' fahrlässig unterschätzt, zum Teil verdrängt, und die Entwicklungsländer letztlich in die Schuldenfalle laufen lassen“* (Taake 1991: 3). Es wäre notwendig, diese Einsicht auch in die Formulierung neuer

Kriterien für „tragfähige Verschuldung“ zu übersetzen. Eine rein quantitative Betrachtung der Exporte eines Landes (und ihres Verhältnisses zum externen Schuldendienst) reicht nicht aus, um Aussagen über die Nachhaltigkeit von Entwicklungs- und Außenhandelsstrategien von Ländern und ihre Finanzierungswege zu machen.

Das DIE hat im Vorfeld von Köln einen wichtigen Beitrag zur notwendigen Diskussion über „debt sustainability“ geleistet. Durch die Kölner Beschlüsse ist die Debatte um aussagekräftige Kriterien zur Bewertung der Auslandsverschuldung von ärmsten Ländern jedoch keineswegs vom Tisch. Die Bundesregierung könnte diese Diskussion, entsprechend dem Parlamentsauftrag vom April 1999, aufgreifen und international voranbringen.

3.2.2 Reform der Konditionalität von Schuldenerlassen

In ungewöhnlicher Klarheit fordern die Kölner Beschlüsse nicht nur, daß die durch einen Schuldenerlaß frei werdenden Mittel vorrangig für Armutsbekämpfung eingesetzt werden sollen. Darüber hinaus werden IWF und Weltbank aufgefordert, ihre Programme der Strukturanpassung so auszurichten, daß die Armutsbekämpfung einen zentralen Stellenwert einnimmt. Hinsichtlich der Konditionalität von Schuldenerlassen werden damit erhebliche Reformen angemahnt. Für die Bundesregierung könnten die Konsequenzen auf mindestens zwei Ebenen liegen:

Erstens ist die Reform der Strukturanpassungsprogramme (SAP) zwar in erster Linie von Weltbank und IWF zu vollziehen, ob eine solche Reform aber tatsächlich in Angriff genommen und entsprechend den

⁶¹ In eine ähnliche Richtung, allerdings sehr viel grundsätzlicher und weniger pragmatisch angelegt, argumentiert die deutsche Erlaßjahr-Kampagne. Sie fordert, daß Schuldenregelungen darauf abzielen müssen, ein Existenzminimum der Bevölkerungen verschuldeter Staaten nicht zu gefährden, und möchte dieses Recht in einer völkerrechtlich verbindlichen Insolvenzordnung verankern.

Kölner Vorgaben auch umgesetzt wird, hängt nicht zuletzt davon ab, ob die G-7-Regierungen weiter politischen Druck in diese Richtung machen. Die rot-grüne Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag darauf verpflichtet, eine Reform der Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank unter sozialen und ökologischen Aspekten voranzutreiben. Ministerin Wieczorek-Zeul erklärte mehrfach, daß sie in diesem Bereich Akzente setzen will.

Im Rahmen der Jahrestagung von IWF und Weltbank im September 1999 sind nun tatsächlich Vorschläge vorgelegt und angenommen worden, die erhebliches Reformpotential bieten.⁶² Ersetzt werden sollen künftig die ESAF-finanzierten Strukturanpassungsprogramme nach IWF-Zuschnitt, für die jeweils *Policy Framework Papers* mit detaillierten Auflagen für die Wirtschaftspolitik der Schuldnerländer die Grundlage bildeten.⁶³ An ihre Stelle treten *Poverty Reduction Strategy Papers*. Diese Papiere sollen von der jeweiligen Regierung unter Einbeziehung von Akteuren der Zivilgesellschaft sowie unter Mitwirkung von IWF und Weltbank erarbeitet werden. Sie sollen dann nicht nur die Voraussetzung für einen Erlaß bilden, sondern auch Grundlage für künftige Kreditvergaben darstellen und damit zu einem Rahmenplan werden, wie die Weltbank ihn mit dem Vorschlag für einen *Comprehensive Development Framework* Anfang 1999 mit dem Ziel konzentrierter Armutsbekämpfung

angeregt hatte. Mit einer Reform der Strukturanpassungspolitik, die die Armutsbekämpfung tatsächlich nicht nur am Rande berücksichtigt, sondern zum zentralen Gegenstand macht, könnte ein wesentlicher Durchbruch in der Schaffung von notwendigen Rahmenbedingungen für nachhaltige Entwicklungsprozesse in den ärmsten Ländern gelingen. In der anstehenden Debatte über die neuen Programme wird es daher darauf ankommen, nicht nur einige technische Korrekturen anzubringen, sondern das Leitbild von Entwicklungsprozessen zu diskutieren und Folgerungen daraus zu implementieren. Dies kann nur gelingen, wenn ein zweiter diesbezüglicher Beschluß von Köln auch umgesetzt wird: die erklärte Absicht, Organisationen aus dem Bereich der Zivilgesellschaften in die Diskussion um eine Reform von Strukturanpassung einzubinden. Die Bundesregierung könnte ihre diesbezügliche Entschlossenheit demonstrieren und zivilgesellschaftliche Akteure zum Dialog über die Gestaltung der neuen *Poverty Reduction Strategies* einladen, um dann über ihre Vertreter in den Gremien von IWF und Weltbank entsprechenden Einfluß auszuüben.

Zweitens bleibt im Kontext von Schuldenerlassen noch die Frage von Gegenwertfonds offen. Hierzu wurde zwar in Köln keine Entscheidung getroffen, dennoch könnte die Bundesregierung ihre bilateralen Handlungsspielräume nutzen, um einen Schuldenerlaß an entsprechende Programme zu knüpfen. Dabei bietet es sich an, auf das bereits seit 1992 bestehende Programm zur Umwandlung von Forderungen aus der Entwicklungshilfe in Vorhaben des Umweltschutzes, der Armutsbekämpfung und der Bildungsförderung zurückzugreifen (vgl. Eberlei 1999c). Beispielsweise könnte die Bundesregierung interessierte gesellschaftliche Gruppen (Kirchen,

⁶² Vgl. dazu das maßgebliche Communiqué des Development Committees von IWF und Weltbank vom 27.9.1999. Es ist im Internet dokumentiert: www.worldbank.org/html/extdr/am99/dc092799.htm.

⁶³ Nicht entfallen werden allerdings die ESAF-Kredite des IWF, die bisher mit den Anpassungsprogrammen verknüpft waren. Dieses konzessionäre Kreditfenster des IWF erhält künftig nur einen neuen Namen: *Poverty Reduction and Growth Facility*. Zur Kritik an der bisherigen ESAF vgl. VENRO 1998, Falk 1998, Gurtner 1998, Unmüßig 1998, Eberlei 1998a.

NGOs, Wissenschaft) zu einer Diskussion darüber einladen, wie Gegenwertfonds in die künftige deutsche Gläubigerpolitik integriert werden könnten, um so den mehrfach proklamierten Zielen – Schuldenerlaß zugunsten von konkret nachvollziehbarer Armutsbekämpfung sowie Einbeziehung der Zivilgesellschaft – näher zu kommen.

3.2.3 Institutionelle Reform des Schuldenregimes

Die Kampagne „Erlaßjahr 2000“ hat die Einführung einer Internationalen Insolvenzordnung, die ein Regelwerk zur „fairen“ Bearbeitung von Schuldenkrisen souveräner Staaten darstellen soll, zu einer ihrer zentralen Forderungen erhoben.⁶⁴ Angemahnt wird ein „international verbindlicher, fairer und transparenter Rahmen, der den Umgang mit einem überschuldeten Staat regelt“. Ein Essential ist dabei, daß die Bevölkerung der überschuldeten Staaten ein „Existenzminimum zum Überleben zuerkannt“ bekommt.

Die Forderung nach einer Internationalen Insolvenzordnung ist nicht neu, sie wurde bereits Ende der 80er Jahre diskutiert. Wissenschaftlicher Vordenker für eine Internationale Insolvenzordnung ist der Wiener Professor Kunibert Raffer. Er lehnt seine Vorschläge an rechtliche Regelungen in den USA an, die es staatlichen Körperschaften auf lokaler und regionaler Ebene ermöglichen, ein Insolvenzverfahren zu beantragen.⁶⁵ Schon vor zehn Jahren wurde

die Forderung von den damaligen Oppositionsparteien im Bundestag erhoben.⁶⁶ Auch in der zurückliegenden Legislaturperiode (1994-98) hielt z.B. die SPD an dieser Position fest (vgl. SPD 1996).

Widerhall fand die Kampagne mit ihrer jetzt neuerlich vorgetragenen Forderung in dem Beschluß des Deutschen Bundestages vom 22. April 1999 (siehe Anhang). Er ist allerdings sehr weich formuliert. „Langfristig“ solle eine solche Ordnung „geprüft“ werden – solche Aussagen machen den Unterschied von Regierungsparteien und Oppositionsparteien deutlich. Zwar kündigte die BMZ-Staatssekretärin Uschi Eid an, das Thema Insolvenzordnung werde nach dem Gipfel in Köln auf die Tagesordnung kommen, allerdings sind keine Anzeichen dafür erkennbar, daß eine solche Debatte tatsächlich geführt werden oder gar in überschaubarer Zeit zu einem Ergebnis kommen könnte. Der Hintergrund ist sofort einleuchtend: Ärmsten Ländern ihre vergleichsweise geringen Schulden zu erlassen, ist im Blick auf die Finanzierung bereits ein Problem. Nun die Möglichkeit zu schaffen, großen Schuldnerländern wie zum Beispiel Brasilien oder Indonesien über eine Insolvenzordnung den Zugang zu Erlassen zu verschaffen, ihnen geradezu einen Rechtsanspruch auf Schuldenerleichterung zu eröffnen, dies wird jeder G-7-Finanzminister mehr scheuen als der Teufel das Weihwasser. Die Vorstellung, die großen Gläubigerländer könnten ohne Not der Einführung eines Internationalen Insolvenzrechts zustimmen, ist wenig realistisch.

⁶⁴ Zu den Details einer solchen Ordnung, wie die Kampagne sich diese vorstellt, vgl. Hütz-Adams 1999.

⁶⁵ Zu Raffers Positionen vgl. sein Internet-Angebot: ><http://www-personal.umich.edu/~russoj/debt/>< sowie Raffer 1990. Weiter sei verwiesen auf Vorarbeiten von Malagardis/Nitsch 1988, Malagardis 1990.

⁶⁶ Vgl. zur Position der SPD die Bundestagsdebatte über Verschuldung am 9. Juni 1988, Deutscher Bundestag 1988: 5540 D; sowie zur grünen Position: Die Grünen im Bundestag 1990: 27.

Damit sind Initiativen zur Reform des bisherigen Schuldenregimes jedoch keinesfalls obsolet. Einzelne Reformschritte könnten das wichtige Grundanliegen einer Insolvenzordnung als Teil einer *Global Governance*-Architektur aufnehmen (u.a. Verrechtlichung der Beziehungen, Vermittlung zwischen gegenläufigen Interessen unter den Bedingungen asymmetrischer Machtverhältnisse, Relativierung nationaler Interessen zugunsten globaler Problemlösungen), und sich gleichzeitig innerhalb überschaubarer Zeit als politisch durchsetzungsfähig erweisen. Drei zentrale Aspekte sollen hier aufgegriffen werden:

Transparenz: Das derzeitige Schuldenregime ist für die Öffentlichkeit in keiner Weise und selbst für eine parlamentarische Kontrolle nur bedingt nachvollziehbar. Wesentliche Entscheidungen werden hinter verschlossenen Türen vollzogen, wichtige Informationen (z.B. Umschuldungsbedingungen für einzelne Länder) werden als Verschlußsachen vertraulich behandelt. Diese mangelnde Transparenz öffnet subjektiven politischen Einstellungen gegenüber einzelnen Schuldnerländern und damit der ungleichen Behandlung von Ländern des Südens Tür und Tor. Ferner begünstigt dieser Zustand die mangelnde Bereitschaft auf Gläubigerseite, Entscheidungen und die ihnen zugrunde liegenden Interessen gegenüber der Öffentlichkeit offenzulegen und zu legitimieren. Dies gilt für den G-7-Prozeß insgesamt und für den Pariser Club im besonderen, in erweitertem Sinne auch für die Gremien von IWF und Weltbank. Mindestens das Parlament, im Idealfall jedoch alle gesellschaftlichen Akteure sollten freien Zugang zu den relevanten Informationen erhalten, die der Gläubigerpolitik zugrunde liegen. Dazu könnten zum Beispiel regelmäßige Berichte der Administration über bevorste-

hende Verhandlungen im Pariser Club oder über die Ergebnisse von Umschuldungen gehören. Auch die Verhandlungsprozesse im G-7/G-8-System müßten transparenter gestaltet werden. Das Parlament muß die Möglichkeit besitzen, angemessen auf diese politischen Prozesse einzuwirken.

Partizipation: Die Weltwirtschaftsgipfel entscheiden wie selbstverständlich auch über Fragen, die nicht nur die sieben bzw. acht beteiligten Länder betreffen, sondern – erklärtermaßen – Entwicklungen der *Weltwirtschaft* und *Weltpolitik* insgesamt. Bezogen auf das Schuldenregime beispielsweise werden Entscheidungen getroffen, ohne auch nur im entferntesten daran zu denken, die betroffenen Länder in die Überlegungen oder gar in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen. In Köln sprachen die Vertreter von sieben Regierungen über Fragen, die 700 Millionen Menschen in 41 ärmsten Ländern betreffen. Vertreter dieses Teils der Weltbevölkerung waren an den Gesprächen nicht beteiligt. In Zeiten wachsender globaler Verflechtungen und der Herausbildung einer Weltgesellschaft spiegelt diese Konstellation anachronistisch anmutende Herrschaftsverhältnisse des 19. und 20. Jahrhunderts, wird jedoch den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nicht gerecht. Der renommierte Weltökonom Jeffrey Sachs forderte nach dem Kölner Weltwirtschaftsgipfel zurecht, „rich and poor need to learn to talk together“. Dies sei erste Bedingung, um die dramatischen Probleme weltweiter Armut tatsächlich anpacken zu können. Ein Weltwirtschaftsgipfel „without the presence of the developing world“ könne dies nicht leisten. Anstelle eines „rich-country summit“ fordert Sachs, die G-8 um demokratische Regierungen aus Asien,

Afrika und Lateinamerika zu erweitern (Sachs 1999).⁶⁷

Verrechtlichung: Es wurde bereits darauf verwiesen, daß Regime als Teil einer zukunftsfähigen *Global Governance*-Architektur sich durch „verbindliche Kooperationsregeln“ auszeichnen sollten, „die auf eine Verrechtlichung der internationalen Kooperation abzielen“ (Nuscheler / Messner 1996: 4). Das Schuldenregime entspricht zwar formal den Anforderungen an die Regime-Definition (vgl. 1.2), nicht jedoch den qualitativen Anforderungen an zukunftsweisende globale Kooperationsformen. Die gegenwärtigen Verfahren – zum Beispiel die Umschuldungen im Pariser Club, in denen ein Schuldnerland allen Gläubigerländern in einem rechtlich kaum geregelten Raum gegenübersteht – bieten wenig Chancen für Problemlösungen, die auch die Interessen des Schuldners wahren. Notwendig ist eine deutliche Weiterentwicklung der Regime-Konstruktion, um dem Schuldner einen größeren Schutz seiner Interessen und ein faires Verfahren zu eröffnen. Die bereits erwähnte Transparenz gehört zwingend dazu. Weiterhin ist eine – nun bereits im Ansatz akzeptierte – Objektivierung und Festlegung von Schuldenerleichterungen unter dem Gesichtspunkt von *debt sustainability* eine wichtige Bedingung für faire Verfahren (Grauzonen sollten Schritt für Schritt beseitigt werden). Ferner müßte eine – im Falle ärmster Länder von den Gläubigern finanzierte – Beratung der Schuldner im Vorfeld und während der Verhandlungen gewährleistet werden. Diese „Anwaltsfunktion“ kommt bislang zu kurz, auch wenn in den Verhandlungen des Pariser Clubs die UNCTAD und gelegentlich auch die Welt-

bank eine solche Rolle im Ansatz spielen. Darüber hinaus könnte diskutiert werden, ob nicht das Sekretariat des Pariser Clubs verselbständigt werden (bislang Teil des französischen Finanzministeriums) und die Sitzungen unter Leitung eines unabhängigeren Moderators stattfinden sollten.⁶⁸ Diese und weitere Elemente einer Reform des bestehenden Schuldenregimes wären geeignet, zur Verrechtlichung in diesem internationalen Politikfeld beizutragen und damit insbesondere Interessen und Rechte der Schuldnerländer besser zu schützen.

Die Bundesregierung könnte diese Reformen vorantreiben. Als Vertretung eines großen und einflußreichen Gläubigerlandes verfügt sie über die Ressourcen, alternative Regeln und Prozeduren auszuarbeiten, und verfügt über das Gewicht, das nötig ist, entsprechenden Initiativen auch Gehör zu verschaffen. Aussichtsreich wäre es, sich von vornherein internationale Partner zu suchen, die dieses Anliegen teilen könnten, z.B. auf EU-Ebene. Auch wäre es denkbar, eigenständig bestimmte Reformschritte zu ermöglichen und damit für andere Länder als Vorreiter zu fungieren. Beispielsweise könnte ein regelmäßiger Bericht an die relevanten Bundestagsausschüsse einen Anfang zu mehr Transparenz machen. Denkbar wäre z.B. auch, die Beratung von Schuldnerländern als Maßnahme deutscher Technischer Zusammenarbeit gezielt zu fördern (wie dies zum Beispiel auch von der Schweiz in Ansätzen geleistet wird).

⁶⁷ Jeffrey Sachs ist Direktor des *Centre for International Development* und Professor für Welthandel an der *Harvard University*.

⁶⁸ Dies könnte eine eigens dafür berufene unabhängige Persönlichkeit, ein/e Mitarbeiter/in der Vereinten Nationen oder ggf. auch einer UN-Organisation sein. Doch schon die Rotation des Vorsitzes unter den regelmäßig beteiligten Gläubigerländern (auch den kleineren Ländern, die etwas weniger von eigenen nationalen Interessen geleitet sind als die Vertreter der großen Gläubigerländer) könnte die heute sehr einseitige Ausrichtung an den Interessen der mächtigen Regierungen etwas relativieren.

3.2.4 Verschuldung und Entwicklungsfinanzierung

Is there life after debt? lautete in den 80er Jahren ein Slogan philippinischer NGOs. Anders gefragt: Was kommt nach der Entschuldung ärmster Länder auf der Basis der Kölner Beschlüsse? Ob weitere Runden mit zusätzlichen Zugeständnissen der Gläubiger notwendig werden, ist aus heutiger Sicht nicht zuverlässig und pauschal für alle ärmsten Schuldner zu beantworten (siehe oben, 2.4.1). Darüber hinaus stellt sich in jedem Fall die Herausforderung, über eine gesicherte Finanzierung der Entwicklungsziele für ärmste Länder in den nächsten Jahren und Jahrzehnten zu beraten und Konsequenzen daraus umzusetzen.

Als Referenzrahmen dafür bietet sich das vom Entwicklungsausschuß der OECD für das Jahr 2015 proklamierte Ziel an, den Anteil der Armen weltweit um die Hälfte zu reduzieren (sowie weitere Ziele im Bereich sozialer Grunddienste zu erreichen).⁶⁹ Daß ein solch ehrgeiziges Ziel nicht ohne finanzielle Hilfe der Industrieländer möglich ist, steht außer Zweifel. Doch danach beginnt der Streit über Entwicklungsfinanzierung im 21. Jahrhundert: Höhe und Zusammensetzung, Art und Weise, Ziele und Instrumente, Kredite und Zuschüsse, staatliche und private Anteile – ein kohärentes Konzept zur Finanzierung von nachhaltigen globalen Entwicklungsprozessen liegt nicht vor, geschweige denn, daß sich die

Staatenwelt darauf verständigt hätte, sich an ein solches Konzept zu halten.

Als Ansatzpunkt, eine solche übergreifende Konzeption zu diskutieren und auf den Weg zu bringen, könnte die für das Jahr 2001 geplante UN-Konferenz *Financing for Development* große Bedeutung gewinnen. Durch eine Resolution der UN-Generalversammlung im Dezember 1997 (52/179), ausgelöst nicht zuletzt durch die Finanzkrise in Asien und die damit einsetzende neue Debatte über Regulierungen für den globalen Finanzmarkt, wurde der Vorbereitungsprozeß für diese Konferenz begonnen. 1998 wurden Regierungen und NGOs weltweit um die Angabe von Problemfeldern und Themen gebeten, die die Konferenz bearbeiten sollte. Seit Anfang 1999 ist eine ständige Arbeitsgruppe damit beschäftigt, den Vorbereitungsprozeß auf der Basis diverser Anregungen und Inputs voranzutreiben. Insgesamt wurden bislang acht Themenbereiche identifiziert, die eine Diskussion über künftige Entwicklungsfinanzierung in zentraler Weise berühren. Dazu zählt auch das hier behandelte Thema der Auslandsverschuldung. Daneben steht jedoch eine breite Palette von Themen an, von der Mobilisierung inländischer Ressourcen für Entwicklung über internationale Entwicklungszusammenarbeit, Handelsfinanzierung bis hin zu Fragen von *Global Governance* im internationalen Geld-, Finanz- und Handelssystem.

Für die Bundesregierung stellt sich die Frage, ob sie die Chance nutzen will, im Rahmen eines globalen Forums über zukünftige Entwicklungsfinanzierung zu verbindlichen Rahmenbedingungen zu kommen, die über die akuten Verschuldungsprobleme ärmster Länder hinausweisen. Im Sinne eines kohärenten Konzepts könnten der deutschen Politik (wie auch der Politik

⁶⁹ Auch die von der Weltbank initiierte Diskussion über einen „Comprehensive Development Framework“ (vgl. www.worldbank.org) könnte in ähnlicher Weise fruchtbringend werden. – Ausgehend von den Zielen 2015 haben UNICEF und die britische NRO Oxfam im August 1999 Vorschläge zur Koppelung von Entschuldungsstrategien und Armutsbekämpfung veröffentlicht, die für die vorliegende Arbeit inhaltlich nicht mehr berücksichtigt werden konnten, auf die aber verwiesen werden soll (UNICEF / Oxfam 1999).

der anderen großen Geber/Gläubiger) in diesem Kontext eine ganze Reihe von Fragen gestellt werden. Stichworte sind beispielsweise:

- *Höhe und Zusammensetzung künftiger Entwicklungshilfe.* Bei anhaltend angespannter Haushaltslage müssen z.B. Fragen nach Schuldenerleichterungen einerseits und Kürzungen im Entwicklungshilfe-Etat andererseits in einem Kontext gesehen werden. Zurecht kritisieren NRO wie auch Abgeordnete der Opposition, daß die Kölner Beschlüsse die Bundesregierung zwar bis zu 100 Mio. DM kosten werden (nach voller Umsetzung), daß aber wenige Tage nach Köln eine Kürzung des BMZ-Haushalts 2000 in mehrfacher Höhe dieses Betrags vorgenommen wurde (vgl. z.B. Weiß 1999; Erlaßjahr-Kampagne 1999).
- *Multilateraler Beitrag:* Wie werden sich multilaterale Entwicklungsbanken und ihre Arbeit künftig entwickeln und welchen Beitrag leistet die Bundesregierung als großer Geber dazu?
- *Kredite oder Zuschüsse:* Welche Rolle kann und soll Verschuldung im Entwicklungsprozeß insbesondere ärmster Länder spielen? Was bedeutet dies für die künftige bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit?
- *Alternative Ressourcen:* Wie können globale Entwicklungsprozesse künftig finanziert werden? Gibt es Alternativen zu den herkömmlichen Instrumenten (z.B. Tobin Tax)?
- *Handelsgeschäfte:* Wie werden Handelsgeschäfte finanziert und abgesichert und wie wird die entwicklungs-politische Verträglichkeit gesichert? (In diesen Kontext gehört auch die von der Bundesregierung angekündigte Reform der Hermes-Bürgschaften.)

- *Private Investitionen:* Wie kann der notwendige Zufluß privaten Kapitals in Entwicklungsländer gefördert werden, insbesondere auch in die ärmsten Länder, ohne damit gleichzeitig einen Ausverkauf von Interessen dieser Länder durch Rahmenwerke wie das politisch gestoppte *Multilateral Agreement on Investment* zu betreiben (vgl. Zattler 1999)?

Nach mehr als 20 Jahren stückwerkhaftem „Management“ der Schuldenkrise ärmster Länder (1978 erster Erlaß von Schulden aus der Entwicklungshilfe) ist es längst überfällig, nach kohärenten und langfristig nachhaltigen Konzepten zur Entwicklungsfinanzierung Ausschau zu halten, die letztlich auch dazu beitragen könnten, den „Teufelskreis von Verschuldung, Entschuldung und Neuverschuldung“ zu durchbrechen (so der Deutsche Bundestag in seinem Beschluß vom 22.4.1999, III.16, siehe Anhang). Die für 2001 geplante UN-Konferenz bietet dazu eine Chance, deren konsequente Nutzung von der Bundesregierung aktiv vorangetrieben werden sollte.

4 Zusammenfassung

Die G-7 bilden das Machtzentrum des internationalen Regimes, das die Schuldenkrise der ärmsten Länder bearbeitet. Der Beschluß des Weltwirtschaftsgipfels 1999 zur Verschuldungssituation dieser Länder hat damit erhebliches politisches Gewicht. Aufgezeigt wurde, daß die Kölner Schuldeninitiative – mit ihren Grundzügen *broader, deeper and faster* – eine deutliche Weiterentwicklung der bisherigen Strategie bedeutet. Die Schuldenerleichterungen für eine größere Zahl von Ländern werden anwachsen. Allerdings wird erst die Umsetzung der Beschlüsse von Köln zeigen können, ob die politische Rhetorik (Schröder: „radikaler Schuldenerlaß“, Clinton: „historic step“) der Wirklichkeit tatsächlich nahe kommt. Die Chancen dafür, daß die Kölner Beschlüsse mit etwas zeitlichem Abstand als realer Durchbruch und als Erfolg bewertet werden können, stehen aber gut.

Ein wichtiges Ergebnis von Köln ist der Beschluß, die Armutsbekämpfung in den Schuldnerländern in das Zentrum der Strukturanpassungsprogramme zu rücken und die umstrittenen Programme künftig unter Einbeziehung der Zivilgesellschaften zu entwickeln. Die darauf aufbauenden Vereinbarungen der Jahrestagung 1999 von IWF und Weltbank (künftig *Poverty Reduction Strategy* statt Strukturanpassung traditionellen Zuschnitts) könnten den Boden für fruchtbare Reformen bereiten.

Für die deutsche Gläubigerpolitik bleibt nach Köln ein erhebliches Stück Arbeit:

- In der Umsetzung der *bilateralen* Erlasse bestehen Spielräume, die den Grad der Entlastung für Schuldner vergrößern oder verringern können.

- Als wesentliche bilaterale Ergänzung der Beschlüsse ist eine Regelung der Ex-DDR-Forderungen noch zu leisten.
- Zur Finanzierung der *multilateralen* Erlasse sind finanzielle Beiträge nötig, die nicht zu Lasten der bisherigen Entwicklungshilfe gehen dürfen (weder zu Lasten des BMZ-Haushalts, noch zu Lasten der Entwicklungsprogramme von IDA und Europäischer Union).
- Ferner könnte die Bundesregierung, ausgehend auch von einem Beschluß des Deutschen Bundestages vom April 1999, wichtige Reforminitiativen starten: Notwendig ist die Entwicklung von aussagekräftigen Indikatoren zur Messung von Schuldentragfähigkeit. (Noch immer zielt das den Beschlüssen von Köln zugrunde liegende Konzept von tragfähiger Schuldenlast einseitig auf die Transfer- bzw. Zahlungsfähigkeit der Schuldner ab. Letztlich müßte *debt sustainability* daran gemessen werden, ob externe Verschuldung nachhaltige Entwicklungsprozesse und *human development* in den Ländern fördert oder behindert.) Auf der Agenda steht ferner die Gestaltung der neuen *Poverty Reduction Strategies* sowie der Umgang mit Gegenwertfonds. Eine Reform des Schuldenregimes einschließlich der Verhandlungsprocedere erfordert kreative neue Ansätze. Schließlich ist die Frage zu klären, wie Entwicklungsfinanzierung künftig gestaltet werden muß, um nachhaltige Entwicklungsprozesse zu befördern und Schuldenfallen zu vermeiden.

Der Weltwirtschaftsgipfel 1999 in Köln hat wichtige Weichen gestellt, um in Richtung einer dauerhaften Lösung der Schuldenkrise ärmster Länder spürbar voranzukommen. Bis zum Ziel ist allerdings noch ein weiter Weg zurückzulegen.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Ahmed, Masood / Summers, Lawrence (1992): Zehn Jahre Schuldenkrise - eine Bilanz. In: Finanzierung & Entwicklung, 1992, September, 2-5
- Aldewereld, S. (1966): Die Auslandsschulden der Entwicklungsländer: Vortrag vor der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Hamburg am 13. Mai 1966. Washington D.C. u.a.
- Avramovic, Dragoslav u.a. (1964): Economic Growth and External Debt. (Economic Department, International Bank for Reconstruction and Development). Baltimore
- Betz, Joachim (1989): Das Internationale Regime zur Defizitfinanzierung und Umschuldung von Entwicklungsländern. In: Kohler-Koch, Beate (Hg.): Regime in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden, 179-202
- Biersteker, Thomas J. (1995): Constructing Historical Counterfactuals to Assess the Consequences of International Regimes. The Global Debt Regime and the Course of the Debt Crisis in the 1980s. In: Rittberger, Volker (Hg.): Regime Theory and International Relations. Oxford, 315-338
- Bird, Graham (Hrsg.) (1990): The International Financial Regime. London u.a.
- BMF (1996a) / Bundesministerium der Finanzen (Federführung), AA, BMWi, BMZ: Multilaterale Schuldeninitiative (Initiative zur Lösung der Verschuldungsprobleme hochverschuldeter armer Länder). Interner Sachstandsvermerk vom 4.12.1996
- BMF (1996b) / Bundesministerium der Finanzen, Referat II D 4: Brief an Ulrich Kill, Amt für Mission und Ökumene der Ev. Kirche in Hessen und Nassau, betr.: Entwicklungszusammenarbeit mit Tansania, 14. Mai 1996
- BMW (1995) Bundesministerium für Wirtschaft / Referat V C 6: Der Pariser Club. Sein Beitrag zur Lösung von Verschuldungsproblemen. September 1995 (Vermerk)
- BMZ (1995) / Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ): Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Bonn
- BMZ (1996) / Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1996. Bonn
- BMZ (1997) / Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 97/98. Bonn
- BMZ (1999) / Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Schuldenerlasse für die ärmsten Länder. G7-Beschluß vom 18. Juni 1999. (= BMZ spezial Nr. 005, Juni 1999). Bonn
- Böhmer, Jochen (1993): Die Auslandsverschuldung Subsahara-Afrikas: Entwicklung, neuere Initiativen der Gläubiger und Ansatzpunkte für eine Problembewältigung. In: Afrika-Spectrum, Jg. 28 (1993), Nr. 1, 5-35
- Bohnet, Michael (1990): Umschuldungen öffentlicher und privater Forderungen an Entwicklungsländer. (= Duisburger Volkswirtschaftliche Schriften, 7). Hamburg
- Brown, Richard (1990): The IMF and Paris Club debt rescheduling: A conflicting role? (Working paper / Institute of Social Studies: Sub-series on money, finance and development; 30). The Hague

- Camdessus, M. (1984): Governmental Creditors and the Role of the Paris Club. In: Suratgar, H. (Hg.): Default and Rescheduling. Euromoney
- Cline, William R. (1983): International Debt and the Stability of the World Economy. (= Policy Analysis in International Economics, No.4). Washington D.C.
- Deutsche Bundesbank (1997): Internationale Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft. (= Sonderdrucke der Deutschen Bundesbank Nr. 3). Frankfurt/M., 5. Auflage
- Deutsche Kommission Justitia et Pax (1999): Neue Wege zur Lösung der internationalen Schuldenfrage. Stellungnahme der Deutschen Kommission Justitia et Pax zur internationalen Schuldenfrage. Bonn
- Deutscher Bundestag (1988): Plenarprotokoll 11/83, 9. Juni 1988
- Deutscher Bundestag (1999): Entschuldungsinitiative anläßlich des Weltwirtschaftsgipfels der G7/G8-Staaten in Köln. Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90 / Die Grünen, beschlossen mit Koalitionsmehrheit am 22. April 1999, Drucksache 14/794. Antrag ist im Anhang dieses Reports dokumentiert.
- DIE (1999) / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik: Die Verschuldung der Entwicklungsländer. Durchbrechung der Krisenspirale mittels realistischer Obergrenzen für tragfähige Schuldendienstbelastung. (= Analysen und Stellungnahmen, 2/1999). Berlin
- Ebenroth, Carsten Thomas u.a. (1995): Rescheduling of the Sovereign Debt: A New Role for the Paris Club. In: Journal of International Banking Law, 1995, Vol. 10, Nr. 7, 280-292
- Eberlei, Walter (1998a): Der IWF – neuer Akteur der Entwicklungsfinanzierung? In: VENRO 1998, 5-10
- (1998b): Entschuldung: Die Bundesregierung kommt in Fahrt. In: epd-Entwicklungspolitik, 1998, H. 23/24 (Dezember), 17
- (1999a): Deutsche Gläubigerpolitik gegenüber ärmsten Ländern. (Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg, 42). Hamburg 1999
- (1999b): Nach dem Regierungswechsel: Deutsche Gläubigerpolitik gegenüber ärmsten Ländern. In: WEED (Hg.): Schuldenreport 1999. Bonn 1999, 53-66
- (1999c): Swaps für Entwicklung. Das Schuldenumwandlungsprogramm der Bundesregierung. In: epd-Entwicklungspolitik, H.11, 28-31
- (1999d): „Erlaßjahr 2000“: Der Erfolg von Köln. In: epd-Entwicklungspolitik, H.12, 18
- Eberlei, Walter / Unmüßig, Barbara (1999): Stellungnahme zur Kölner Schuldeninitiative der Bundesregierung. In: VENRO 1999, 13-19. In englischer Sprache: Statement on the Cologne Initiative of the German Federal Government. In: Third World Economics, 1999, No 204 (March 1999), 12-14
- Eichengreen, Barry (Hg.) (1992): Monetary Regime Transformations. Aldershot u.a.
- Ellwein, Thomas / Hesse, Joachim Jens (1987): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 6., neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Opladen. Inzwischen ist die 8., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage erschienen, Opladen 1997. Hauptautor ist nun Joachim Jens Hesse.

- El-Masry, Gamal Zaki (1994): Die afrikanische Auslandsverschuldung: Ursachenanalyse, wirtschaftliche und politische Wirkungen und ordnungspolitische Schlußfolgerungen. Bern u.a. (Zugl.: Erlangen, Nürnberg, Univ., Diss., 1994).
- Erlaßjahr-Kampagne (Hg.) (1997): Eine Idee wird auf den Weg gebracht. Die Wuppertaler Auftakttagung der Erlaßjahr 2000 Kampagne. 12.-14.9.1997. Siegburg
- Erlaßjahr-Kampagne (1999): Kommentierter Bericht der G7-Finanzminister zur Kölner Schuldeninitiative an den Wirtschaftsgipfel in Köln. Stellungnahme im Webangebot der Kampagne (www.erlassjahr2000.de).
- Falk, Rainer (1998): Der IWF und die Armen – Zur Kritik der Strukturanpassungspolitik des IWF am Beispiel der ESAF. (= WEED-Arbeitspapier 1/98). Bonn
- Falk, Rainer (1999): Die systemgerechte Verarbeitung von Schuldenkrisen. In: WEED (Hg.): Schuldenreport 1999. Bonn, 25-36.
- Fues, Thomas (1994): Weltbank und Internationaler Währungsfonds als Gläubiger. Statistische Analyse und Entschuldungsprogramm. (= WEED Arbeitspapier 2/94). Bonn
- G-7 / Gruppe der 7 (G-7): Abschlußerklärungen 1975 bis zur Gegenwart sowie weitere Dokumente (v.a. „Economic Declarations“), dokumentiert im Internet-Angebot der University of Toronto (<http://www.g7.utoronto.ca>). Zu den Kölner Dokumenten siehe Anhang dieses Reports.
- G-7-Finanzminister (1999): Bericht der G-7-Finanzminister zur Kölner Schuldeninitiative an den Weltwirtschaftsgipfel in Köln, 18.-20. Juni 1999 (engl. Original: Report of G7 Finance Ministers on the Köln Debt Initiative to the Köln Economic Summit, Cologne, 18-20 June, 1999). Im Internet unter: www.bundesfinanzministerium.de sowie www.g-8.de. Das Dokument ist im Anhang dieses Reports abgedruckt.
- Die Grünen im Bundestag, Arbeitsgruppe Weltwirtschaft und Entwicklung (1990): Auf dem Weg zu einer ökologisch-solidarischen Weltwirtschaft. Konzept für eine grüne Außenwirtschaftspolitik. Bonn
- Gunning, Jan Willem / Mash, Richard (1999) (Centre for the Study of African Economies, University of Oxford): Debt Relief and Debt Sustainability for Low Income Countries. Paper To be Presented at the ABCDE Europe Conference „Governance, Equity and Global Markets“, Paris, June 21-23, 1999.
- Gurtner, Bruno (1998): ESAF reformieren! Erfahrungen und Positionen von NRO aus der Schweiz. In: VENRO 1998, 29-34
- Hajnal, Peter I. (1999): The G7/G8 System. Evolution, role and documentation. Aldershot u.a.
- Helleiner, G.K. (1993): Debt Relief for Africa. A Call for Urgent Action on Human Development. (= UNICEF Staff Working Papers, 11). New York
- Hersel, Philipp (1999): Eine Bestandsaufnahme der Debatte um „Debt sustainability“. In: VENRO (Hg.) 1999, 21-32
- Holthus, Manfred (1987): Die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer. Fakten, Probleme, Lösungen. (= BMZ Materialien, 76). Bonn
- Hütz-Adams, Friedel (1999): Modell für ein internationales Insolvenzverfahren: Schritte zur dauerhaften Lösung der

- Schuldenkrise. Veröffentlicht auf der Website der Kampagne „Erlaßjahr 2000“: <http://www.erlassjahr2000.de>.
- IMF / International Monetary Fund (1997a): Debt Relief for Low-Income Countries and the HIPC Initiative. Prepared by Anthony R. Boote and Kamau Thugge. (= IMF Working Paper 97/24). Washington D.C. 1997
- IMF / International Monetary Fund (1997b): The ESAF at Ten Years: Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries. Summary Report (Preliminary Copy, September)
- IMF / World Bank (1996a) (International Monetary Fund / World Bank): Debt Sustainability Analysis for the Heavily Indebted Poor Countries. Prepared jointly by the staffs of the IMF and The World Bank. (Vorlage für Sitzungen der Exekutivdirektoren von IWF und Weltbank.) Washington D.C., January 30, 1996
- IMF / World Bank (1996b) (International Monetary Fund / World Bank): Proposed Action to Resolve the Debt Problems of the Heavily Indebted Poor Countries. 06.03.1996 (gemeinsame interne Vorlage für Sitzungen der Exekutivdirektoren von IWF und Weltbank)
- IMF / World Bank (1996c) (International Monetary Fund / World Bank): Technical Note SecM96-572, Washington D.C., 4.6.1996 (Vermerk)
- IMF / World Bank (1998): The Initiative for Heavily Indebted Poor Countries. Review and Outlook. Washington D.C., 24.8.1998 (Vorlage für Exekutivdirektoren von IWF und Weltbank)
- Kaiser, Jürgen / Lambert, Alain (1996): Debt Swaps for Sustainable Development. A Practical Guide for NGOs. Brüssel
- Kampffmeyer, Thomas (1999): Nach dem Kölner Schuldengipfel. In: epd-Entwicklungspolitik, H.12, 16-17
- Killick, Tony (1999): Making Adjustment Work for the Poor. (= ODI Poverty Briefing, 5/99). London (im Internet: www.oneworld.org/odi/briefing/pov5.html)
- Koordinierungskreis Mosambik e.V. und Südwind e.V. (Hg.): Schulden statt Solidarität? Ex-DDR-Forderungen an hochverschuldete arme Länder – eine besondere Herausforderung der Bundesrepublik. Dokumentation. (= Südwind, texte 8). Siegburg 1998
- Korff-Schmising, Michael Graf von (1992): Rescheduling of the external Debt: Paris Club. In: UNITAR (Hg.): Debt Re-Structuring. (= UNITAR Training Programmes in the Legal Aspects of Debt Management, Document No.1). Genf, 3-6
- Körner, Peter / Maaß, Gero / Siebold, Thomas / Tetzlaff, Rainer (1984): Im Teufelskreis der Verschuldung. Der Internationale Währungsfonds und die Dritte Welt. Hamburg
- Krasner, Stephen D. (1983): Structural Causes and Regime Consequences: Regimes As Intervening Variables. In: ders. (Hg.): International Regimes. Itaca/London, 1-21
- Malagardis, Adonis N. / Nitsch, Manfred (1988): Mit souveränen Schuldnern leben. Verschuldungskrise und Insolvenzregelungen. In: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hg.): Gemeinsam Überleben. Wirtschaftliche und politische, ökologische und soziale Ansätze zur Überwindung globaler Probleme. (= Texte Eine Welt, Bd.1). Bonn, 87-109
- Malagardis, Adonis N. (1990): Ein „Konkursrecht“ für Staaten? Zur Regelung von Insolvenzen souveräner Schuldner

- in Vergangenheit und Gegenwart. Baden-Baden
- Martin, Matthew (1991): *The Crumbling Facade of African Debt Negotiations*. Basingstoke/London
- Martin, Matthew (1994): *Official Bilateral Debt: New Directions for Action*. (= EURODAD Policy Paper). Brüssel
- Mistry, Percy S. (1995): *The Multilateral Debt Problem. Lurching Towards Resolution? Paper for the Oxfam Seminar on Multilateral Debt* (London, 29.9.95; Kopie).
- Mistry, Percy S. (1996): *Resolving Africa's Multilateral Debt Problem. A Response to the IMF and the World Bank*. The Hague (Fondad)
- Müller, Harald (1993): *Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen*. Darmstadt
- Nafziger, Estel W. (1993): *The debt crisis in Africa*. Baltimore u.a.
- Northover, Henry u.a. (1999): *A Human Development Approach to Debt Relief for the World's Poor*. In: VENRO 1999, 33-43
- Nuscheler, Franz / Messner, Dirk (1996): *Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*. (= Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper, 2). Bonn
- Oxfam (1998): *Debt Relief and Poverty Reduction: Strengthening the Linkage*. Oxfam International Briefing Paper. October 1998 (im Internet: <http://www.oxfam.org>).
- Parfitt, Trevor W. / Riley, S. P. (1989): *The African Debt Crisis*. London u.a.
- Pearson, Lester (1969): *Partners in Development. Report of the Commission on International Development*. New York, Washington, London 1969. Deutsch: *Der Pearson-Bericht. Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik*. Bericht der Kommission für Internationale Entwicklung. Wien u.a.
- Raffer, Kunibert (1990): *Applying Chapter 9 Insolvency to International Debts: An Economically Efficient Solution with a Human Face*. In: *World Development*, Vol.18, No.2, February 1990, 301-313
- Rieffel, Alexis (1984): *The Paris Club, 1978-1983*. In: *Columbia Journal of Transnational Law*, New York, 83-110
- Rieffel, Alexis (1985): *The Role of the Paris Club in Managing Debt Problems*. (= Princeton Essay in International Finance, 161). Princeton
- Sachs, Jeffrey: *Helping the world's poorest*. In: *The Economist*, 14.8.1999, 17-20
- Senghaas, Dieter (1987): *Internationale Regime*. In: Beyme, Klaus von u.a. (Hg.): *Politikwissenschaft. Eine Grundlegung*. Bd. III: *Außenpolitik und Internationale Politik*. Stuttgart u.a., 180-216
- Sevigny, David (1990): *The Paris Club: An Inside View*. Ottawa (North-South Institute)
- Siddique, M. A. (1994): *The external debt problem of Sub-Saharan Africa: 1971-90*. Nedlands (= Univ. of Western Australia, Dep. of Economics, Discussion paper 94.09)
- Siebold, Thomas (1995): *Die soziale Dimension der Strukturanpassung – eine Zwischenbilanz*. (= INEF-Report, Heft 13/1995). Duisburg

- SPD (1996) (SPD-Fraktion im Bundestag): Für eine neue Initiative zur Entschuldung der Entwicklungsländer. Drucksache 13/2458
- Strange, Susan (1983): Cave! hic dragones: A Critique of Regime Analysis. In: Krasner 1983a, 337-354
- Taake, Hans-Helmut (1991) (Geschäftsführer des DIE): Bericht vor dem Bundestagsausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit über die Verschuldungsproblematik der Entwicklungsländer am 15.5.1991 in Berlin. Anlage 1 zum Protokoll AwZ-Sitzung 12/8.
- Tetzlaff, Rainer (1992): Strukturanpassung - das kontroverse entwicklungspolitische Paradigma in den Nord-Süd-Beziehungen. In: Nohlen/Nuscheler 1992a, 420-445
- Tetzlaff, Rainer / Nord, Antonie (1996): Weltbank und Währungsfonds - Gestalter der Bretton-Woods-Ära. Kooperations- und Integrationsregime in einer sich dynamisch entwickelnden Weltgesellschaft. Opladen
- Tietmeyer, Hans (1999): Ein genereller Schuldenerlaß für die ärmsten Länder? In: epd-Entwicklungspolitik, H.6, 45-50
- UNICEF / Oxfam (1999): Debt Relief and Poverty Reduction: Meeting the Challenge. Policy Paper, (www.oxfam.org/advocacy/papers/debtchallenge.htm)
- UNITAR (1993): Debt and Financial Management. Legal Aspects. Geneva
- Unmüßig, Barbara (1998): IWF reformieren - ESAF nicht verlängern! In: VENRO 1998, 35-37
- Unmüßig, Barbara (1999a): Die HIPC-Initiative. Kein Durchbruch für die hochverschuldeten armen Länder. In: WEED (Hg.) (1999), 37-52
- Unmüßig, Barbara (1999b): Die Kölner Schuldeninitiative - noch keine Lösung der Schuldenkrise. Bewertung der Beschlüsse des Kölner Weltwirtschaftsgipfels zum Schuldenerlaß gegenüber den ärmsten Ländern. (= WEED Arbeitspapier 3/99). Bonn
- VENRO (Hg.) (1998): Der Internationale Währungsfonds - neuer Akteur der Entwicklungsfinanzierung. (= VENRO Arbeitspapier Nr. 2). Bonn 1998
- VENRO (Hg.) (1999): Schuldenkrise vor der Lösung? Die deutsche Schuldeninitiative für den G-8-Gipfel: Werden die Schulden der ärmsten Länder nun auf ein tragbares Maß reduziert? Dokumentation des Studientages am 17. März 1999. (= VENRO Arbeitspapier Nr. 6). Bonn
- Vourc'h, Anne (1992): Debt Relief by the Paris Club: Recent Experience in Perspective. (Translation of the the Technical Paper of the OECD Development Center No.71, June 1992). Paris
- Wagner, Helmut (1995): Einführung in die Weltwirtschaftspolitik. Internationale Wirtschaftsbeziehungen. Internationale Organisationen. Internationale Politikkoordinierung. München/Wien, 3. Auflage
- WEED (Hg.) (1999): Schuldenreport 1999. Auswege aus der Schuldenkrise der Entwicklungsländer. Bonn
- Weiß, Peter (1999; MdB CDU): Der Schuldenerlaß für die Ärmsten der Welt und ein gebrochenes Versprechen. Manuskript, Juli 1999 (für Beitrag in der Zeitschrift „Soziale Ordnung“)
- World Bank (1992): World Debt Tables 92-93. External Finance for Developing Countries. Vol. I (Analysis and Summary Tables), Vol. II (Country Tables). Washington D.C.

World Bank (1994): Adjustment in Africa. Reforms, Results, and the Road Ahead. Washington D.C.

World Bank (1999): Global Development Finance. [Anm.: bis 1996 „World Debt Tables“]. CD-ROM Ausgabe. Washington D.C.

Zattler, Jürgen (1999): Das MAI aus entwicklungspolitischer Sicht. (= INEF Report, 35). Duisburg

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt	KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
AwZ	Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit	LDC(s) /	Least Developed Country/Countries
BIP	Bruttoinlandsprodukt	LIC(s)	Low-Income Country/Countries
BMF	Bundesministerium der Finanzen	LMIC(s)	Lower-Middle-Income Country/Countries
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie	MIC(s)	Middle-Income Country/Countries
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	NRO	Nichtregierungsorganisation
BSP	Bruttosozialprodukt	ODA	Official Development Assistance
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik	OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility	SAF	Structural Adjustment Facility
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit	SILIC(s)	Severely Indebted Low-Income Country/Countries
G-7	Group of Seven (Gruppe der sieben wirtschaftsstärksten Industrieländer)	SILMIC(s)	Severely Indebted Lower-Middle-Income Country/Countries
HIPC(s)	Highly Indebted Poor Country/Countries	SIMIC(s)	Severely Indebted Middle-Income Country/Countries
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development	UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
IDA	International Development Association	UNDP	United Nations Development Programme
IWF	Internationaler Währungsfonds (für englisch-sprachige Literaturangaben wird auch International Monetary Fund = IMF verwendet)	UNICEF	United Nations Children's Fund
		UNITAR	United Nations Institute for Training and Research
		WEED	NRO „Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V.“, Bonn

Verzeichnis der Tabellen

1	Auslandsverschuldung der Highly Indebted Poor Countries (HIPC)s)	5
2	Prinzipien, Normen, Regeln und Prozeduren des Schuldenregimes	9
3	Schuldenstrategie: G-7-Einfluß auf Pariser Club, Weltbank und IWF	12
4	Schuldenerleichterungen für ärmste Länder vor Köln – Übersicht	22
5	Verhandlungspositionen der G-7 vor Köln – und das Ergebnis	27
6	Die Kölner Beschlüsse zum Schuldenerlaß („Cologne terms“)	30
7	HIPC-Initiative: Über welche Länder wird gesprochen?	32
8	Potentielle Kosten der Kölner Beschlüsse für die Gläubiger	37
9	Zuordnung ärmster Länder zu verschiedenen Ländergruppen	65
10	Übersicht über Umschuldungskonditionen im Pariser Club	67
11	Deutsche Forderungen an hochverschuldete ärmste Länder (HIPC)s)	68

Tabelle 9

Zuordnung ärmster Länder zu verschiedenen Ländergruppen

	LDC	HIPC	SILIC	SILMIC	Hochverschuldete ärmere Länder (HIPCs, SILICs, SILMICs)
Afghanistan	x				
Angola	x	x	x		x
Äquatorial-Guinea	x	x	x		x
Äthiopien	x	x	x		x
Bangladesh	x				
Benin	x	x			x
Bhutan	x				
Bolivien		x		x	x
Burkina Faso	x	x			x
Burundi	x	x	x		x
Côte d'Ivoire		x	x		x
Dschibuti	x				
Ecuador				x	x
Eritrea	x				
Gambia	x				
Ghana		x	x		x
Guinea	x	x	x		x
Guinea-Bissau	x	x	x		x
Guyana		x	x		x
Haiti	x				
Honduras		x	x		x
Jamaika				x	x
Jemen	x	x	x		x
Jordanien				x	x
Kambodscha	x		x		x
Kamerun		x	x		x
Kap Verde	x				
Kenia		x	x		x
Kiribati	x				
Komoren	x				
Kongo		x	x		x
Laos	x	x			x
Lesotho	x				
Liberia	x	x	x		x
Madagaskar	x	x	x		x
Malawi	x	x	x		x
Malediven	x				

Mali	x	x	x		x
Mauretanien	x	x	x		x
Mosambik	x	x	x		x
Myanmar	x	x	x		x
Nepal	x				
Nicaragua		x	x		x
Niger	x	x	x		x
Nigeria		(x)	x		x
Panama				x	x
Peru				x	x
Ruanda	x	x	x		x
Salomonen	x				
Sambia	x	x	x		x
Sao Tomé und Príncipe	x	x	x		x
Senegal		x			x
Sierra Leone	x	x	x		x
Somalia	x	x	x		x
Sudan	x	x	x		x
Syrien				x	x
Tansania	x	x	x		x
Togo	x	x	x		x
Tschad	x	x			x
Tuvalu	x				
Uganda	x	x	x		x
Vanuatu	x				
Vietnam		x	x		x
Westsamoa	x				
(Ex-) Zaire	x	x	x		x
Zentralafrikanische Republik	x	x	x		x
Länder gesamt: 66	48	41	37	7	49

Anmerkungen:

Aufgelistet wurden ausschließlich Entwicklungsländer in Asien, Afrika und Lateinamerika. Die Spalte ganz rechts zeigt Entwicklungsländer an, die aufgrund von Einkommenskategorien zu den ärmsten Ländern gezählt werden und außerdem entweder als HIPC, SILIC oder SILMIC eingestuft werden, das heißt: Länder sind, die als hoch verschuldet gelten. Nigeria gilt seit 1998 nicht mehr als HIPC-Land; dagegen wurde Malawi 1999 in diese Kategorie aufgenommen.

LDC/s: Least Developed Country / Countries

HIPC/s: Highly Indebted Poor Country / Countries

SILIC/s: Severely Indebted Low-Income Country / Countries

SILMIC/s: Severely Indebted Lower-Middle-Income Country / Countries

Quellen (einschließlich Definitionen):

Für LDC-Liste: BMZ (10. Bericht zur Entwicklungspolitik, Bonn 1995: 180)

Für andere Listen: World Bank 1999 (CD-ROM)

Tabelle 10
Übersicht über Umschuldungskonditionen im Pariser Club

	Middle-Income Countries	Lower Middle-Income Countries	Low-Income Countries					
	Standard Terms	Houston Terms	Toronto Terms	London Terms	Naples Terms	Lyon Terms	Cologne Terms (3)	
Anwendung	...	seit Sept. 1990	Okt. 1988 – Juni 1991	Dez. 1991 – Dez. 1994	seit Jan. 1995	seit Dez. 1996	ab Ende 1999	
Schuldenerlaß in Prozent	0	0	33	50	50-67	50-80	90-100	
Erlaß bezogen auf	/	/	Fälligkeiten	Fälligkeiten	Fälligkeiten oder Schuldenstand	Schuldenstand	Schuldenstand	
Optionen	Umschuldung	Umschuldung Swap-Option für ODA-Kredite	A. Schuldenerlaß B. Schuldendienst-Reduktion (2) C. Langfristige Umschuldung					noch offen, vermutlich wie bisher
Fälligkeit der umgeschuldeten Beträge (Jahre) (1)	9 bis 15	15 bis 18	14	23	23 bis 33	23 bis 40	offen	
Freijahre (1)	5 bis 6	bis 8	8	6	6	6	offen	

(1) Im Falle der Option C – Langfristige Umschuldung – erhöhen sich bei Umschuldungen für Low-Income Countries Fälligkeiten und Freijahre, um einen vergleichbaren Entlastungseffekt zu erhalten.

(2) Die Möglichkeit der Schuldendienstreduktion war bereits ein Jahr vor den Toronto Terms eingeräumt worden („Venice Terms“). Von dieser Möglichkeit konnten 1987/88 einige wenige Länder profitieren.

(3) Einige Details der neuen Konditionen müssen noch vom Pariser Club erarbeitet werden. Die erste Umschuldung unter den Cologne Terms wird vermutlich bis Ende 1999 für Mauretanien stattfinden.

Quelle: Pariser Club, zitiert nach Internationaler Währungsfonds 1997a: 11; Cologne Terms: BMZ 1999; mündliche Auskünfte BMZ

Tabelle 11

Deutsche Forderungen an hochverschuldete ärmste Länder (HIPCs)(Angaben für
Ende 1998,
in Mio. DM)

	Forderungen (nominal)				Zahlungs- verpflichtungen (Tilgungen und Zinsen) für Handelskredite
	gesamt	Handels- kredite	Ex-DDR- Kredite	FZ- Kre- dite	
Äquatorial-Guinea	0	0	0	0	0
Äthiopien	116	28	88	0	288,4
Angola	348	2	346	0	348,5
Benin	5	3	2	0	10,83
Bolivien	681	33	1	647	53,18
Burkina Faso	0	0	0	0	2,60
Burundi	0	0	0	0	0
Côte d'Ivoire	736	222	0	514	348,68
Ghana	311	5	17	289	67,15
Guinea	8	8	0	0	48,30
Guinea-Bissau	22	17	5	0	24,18
Guyana	29	2	9	18	21,44
Honduras	200	26	0	174	39,69
Jemen	3	3	0	0	7,24
Kamerun	2.036	1.258	80	698	2.780,55
Kenia	202	29	0	173	102,63
Kongo	278	120	58	100	403,78
Laos (VR)	2	0	2	0	2
Liberia	328	79	0	249	137,7
Madagaskar	112	78	0	34	150,90
Malawi	2	2	0	0	k.A.
Mali	0	0	0	0	0,30
Mauritanien	10	10	0	0	34,80
Mosambik	354	5	349	0	524,40
Myanmar	1.097	304	0	793	328,30
Nicaragua	755	30	435	290	839,17
Niger	0	0	0	0	0,20
Ruanda	0	0	0	0	0,10
Sambia	880	678	202	0	1.344,06
Sao Tome/Principe	22	0	22	0	18,20
Senegal	119	0	0	119	16,16
Sierra Leone	22	22	0	0	47,38
Somalia	0	0	0	0	0
Sudan	245	225	20	0	0
Tansania	118	103	15	0	254,63
Togo	31	31	0	0	48,43
Tschad	1	1	0	0	1,64
Uganda	2	0	2	0	17,03
Vietnam	225	6	76	143	389,53
(Ex-)Zaire	1.448	1.197	0	251	1.329,21
Zentralafrik. Republik	4	4	0	0	7,02
HIPCs gesamt	10.752	4.531	1.729	4.492	10.324,89

Quellen: Interne Aufstellungen BMZ sowie Hermes Kreditversicherungs-AG

Dokumente

Abschlußerklärung zum Kölner Weltwirtschaftsgipfel G8 COMMUNIQUÉ KÖLN 1999 (Pressemitteilung vom 20.06.99)

Auszüge:

VII. Launching the Köln Debt Initiative

29. We have decided to give a fresh boost to debt relief to developing countries. In recent years the international creditor community has introduced a number of debt relief measures for the poorest countries. The Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) framework has made an important contribution in this respect. Recent experience suggests that further efforts are needed to achieve a more enduring solution to the problem of unsustainable debt burdens. To this end we welcome the 1999 Köln Debt Initiative, which is designed to provide deeper, broader and faster debt relief through major changes to the HIPC framework. The central objective of this initiative is to provide a greater focus on poverty reduction by releasing resources for investment in health, education and social needs. In this context we also support good governance and sustainable development.

30. We are aware that new proposals will require additional substantial financing. While several means of financing are under consideration, credible progress in identifying additional funding possibilities is needed, and we stand ready to help with financing solutions. In this context we recognize the importance of fair burden sharing among creditors.

Quelle: Internet-Download www.g-8.de

G7 Statement („Economic Declaration“) (Pressemitteilung vom 18.06.99)

Auszüge:

III. Köln Debt Initiative

9. One of the most critical challenges confronting the international community as we approach the new millennium is to ensure that heavily indebted poor countries pursuing sound policies, and that demonstrate a commitment to reform and poverty alleviation, are not crippled by the burden of debt. The Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC Initiative) has made an important contribution towards this objective. The time has come to go further. We therefore call for an expanded initiative that will provide faster, broader and deeper debt relief. We strongly believe that this will promote the goals of poverty reduction, sustainable development and good governance. It should also reinforce the incentives for reform and growth, while enhancing the prospects for access to private credit in the future.

10. The Köln Debt Initiative should be built on an enhanced framework for poverty reduction, developed by the IFIs in consultation with other institutions and with civil society. This is critical to ensure that more resources are invested in health, including AIDS prevention, education and other social needs, which are essential for sustainable development.

11. We welcome and endorse the Report of our Finance Ministers on the Köln Debt Initiative. The proposals contained in this report will lead to a deeper debt reduction through more ambitious targets, faster debt relief through greater flexibility in the timing of delivery of agreed debt relief packages, and a stronger focus on early cash flow relief by the International Financial Institutions. We also ask the Paris Club and other bilateral creditors to forgive commercial debt up to 90 % and more in individual cases if needed to achieve debt sustainability, in particular for the very poorest among these countries. In addition to these amounts, we call for full cancellation on a bilateral basis, through various options, of Official Development Assistance (ODA) debt. For poor countries not qualifying under the HIPC Initiative, the Paris Club could consider a unified 67 per cent reduction under Naples terms and, for other debtor countries, an increase of the existing limit on debt swap operations.

12. If implemented, the debt stock of countries possibly qualifying under the HIPC Initiative would be reduced, from some US \$ 130 billion in nominal terms (US \$71 billion in net present value) remaining after traditional debt relief, by an additional US \$ 50 billion in nominal terms (US \$27 billion in net present value). These measures, together with forgiveness of debts arising from Official Development Assistance, of which up to US \$20 billion in nominal terms are owed to G7 countries, would reduce the overall debt stock by more than half, lowering the debt service burden significantly and freeing resources for priority social spending.

13. We recognize that these changes will entail significant costs, in particular arising from debt owed to the IFIs. We are prepared to support a number of mechanisms to meet these costs recognizing the importance of maintaining an adequate concessional lending capacity by the IFIs:

- To meet the IMF's costs, the Fund should mobilize its resources, while maintaining an appropriate level of reserves, through the use of premium interest income, the possible use of reflows from the special contingency account or equivalent financing, and the use of interest on the proceeds of a limited and cautiously phased sale of up to 10 million ounces of the IMF's gold reserves.
- The Multilateral Development Banks (MDBs) should build on the work they have begun to identify and exploit innovative approaches which maximize the use of their own resources.
- The costs to the IFIs will also require bilateral contributions. We have pledged substantial contributions to the existing HIPC Trust Fund. We will consider in good faith contributions to an expanded HIPC Trust Fund.
- In meeting the costs, we call for appropriate burden sharing among donors taking into account all relevant aspects, including the magnitude and quality of ODA already extended and past ODA forgiveness, and recognizing the contributions of countries with high ODA loans outstanding relative to GDP.

14. We would welcome efforts by the private sector to reinforce the objectives of this initiative, including through contributions to a Millennium Fund to help finance debt relief.

15. On the basis of this framework, we call on the IFIs and the Paris Club to provide faster, deeper and broader debt relief, to work with the HIPC countries to ensure that three quarters of eligible countries have reached their decision point by the year 2000, and to assist the very poorest countries to embark on the HIPC process as soon as possible. Concrete proposals should be agreed by the time of the next Annual Meetings of the IMF and the World Bank.

Bericht der G7-Finanzminister zur Kölner Schuldeninitiative an den Weltwirtschaftsgipfel in Köln, 18. - 20. Juni 1999

(erarbeitet in der Woche vor dem Weltwirtschaftsgipfel)

1. Die 1996 auf den Weg gebrachte Initiative zum Abbau der übermäßigen Schuldenlast der hoch verschuldeten armen Länder (HIPC –Schuldeninitiative) hat bereits positive Ergebnisse gezeitigt und erstmals multilaterale Gläubiger, den Pariser Club sowie andere öffentliche bilaterale Gläubiger in einem umfassenden Rahmen zur Schuldenerleichterung zusammengeführt. Dennoch haben die jüngsten Entwicklungen und Erfahrungen die Anfälligkeit zahlreicher hochverschuldeter armer Länder für exogene Schocks gezeigt. An der Schwelle zum neuen Jahrtausend ist der Zeitpunkt gekommen, die Initiative weiterzuentwickeln und damit für zugangsberechtigte Länder die Aussichten auf eine tragfähige und dauerhafte Lösung ihrer wiederkehrenden Verschuldungsprobleme zu verbessern.

2. Wir unterstützen daher einen zügigeren, tiefgreifenderen und breiter angelegten Schuldenerlaß zugunsten der ärmsten Länder, die sich klar zu Reformen und Armutsbekämpfung bekennen. Bei Umsetzung würde diese Initiative den nach einem herkömmlichen Schuldenerlaß noch verbleibenden Schuldenstand der voraussichtlich zugangsberechtigten Länder von einem Barwert von rund 71 Mrd. US\$ um weitere 27 Mrd. US\$ reduzieren. Durch diese Maßnahmen und den Erlaß von Schulden aus öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA), wovon den G7-Ländern etwa nominal 20 Mrd. US\$ geschuldet werden, würde der auf diesen Ländern lastende Schuldendienst deutlich verringert, und es würden Mittel für vorrangige Sozialausgaben freigesetzt.

Ein Rahmen zur Armutsbekämpfung

3. Zwar erweitert sich durch den großzügigeren Schuldenerlaß der politische Handlungsspielraum der Schuldnerländer, dennoch ist auch weiterhin eine solide Wirtschaftspolitik zu verfolgen und sind neue unproduktive Ausgaben zu vermeiden. Gleichzeitig müssen durch den Schuldenerlaß freiwerdende Mittel den schwächsten Bevölkerungsgruppen zugute kommen. Aus diesem Grunde sind der Schuldenerlaß, die fortlaufende Anpassung, eine bessere Regierungsführung und die Armutsbekämpfung eng miteinander zu verzahnen. Eine verbesserte Haushaltsführung und die dank Schuldenerlaß erzielten Einsparungen dürften zielgerichtete Ausgaben für soziale Grundleistungen ermöglichen.

4. Die Durchführung solider sozialpolitischer Maßnahmen ist in die Strukturanpassungsprogramme einzubinden, deren Umsetzung von den Schuldnerländern erwartet wird. Die neue HIPC-Schuldeninitiative muß auf einem von den internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) ausgearbeiteten, erweiterten Rahmen zur Armutsbekämpfung aufbauen. Dies ist Voraussetzung für größere Investitionen in das Gesundheits- und Bildungswesen sowie andere soziale Bedürfnisse, die für die Entwicklung grundlegende Bedeutung haben.

5. Hierzu sollten Weltbank und IWF ihre Unterstützung im Rahmen der "Wirtschaftspolitischen Rahmendokumente" (PFP) anpassen, insbesondere die IWF-Programme unter der Erweiterten Strukturanpassungsfazilität (ESAF). Durch Bündelung ihrer Kräfte sollten Weltbank und IWF zugangsberechtigte Länder bei Formulierung und Umsetzung ihrer Programme zur Armutsbekämpfung für eine gezielte Verwendung der aus dem Schuldenerlaß resultierenden Einsparungen unterstützen und gleichzeitig zu einer transparenteren Gestaltung der Haushaltsverfahren zum Schutze der Sozialausgaben beitragen. Bei Ausarbeitung und Umsetzung von Programmen sollten Konsultationen mit weiten Teilen der Zivilgesellschaft stattfinden.

Auf der Grundlage dieses Dialogs werden sich Regierungen und Bürger der Schuldnerländer stärker mit den erforderlichen Anpassungsprogrammen identifizieren können.

6. Wir fordern Weltbank und IWF auf, bis zu den Jahrestagungen konkrete Pläne für diesen erweiterten Rahmen zur Armutsbekämpfung auszuarbeiten.

Beschleunigter Schuldenerlaß

7. Zwar muß die Umsetzung des Schuldenerlasses sich auch weiterhin über zwei Stufen auf eine solide Wirtschaftspolitik stützen, die Schuldnerländer müssen jedoch durch bessere Leistungen den für die Bereitstellung der Hilfen im voraus festgesetzten Zeitpunkt ("completion point") auch früher erreichen können. Die zweite Stufe ließe sich daher deutlich verkürzen, wenn ein Land ehrgeizige wirtschaftspolitische Zielvorgaben bereits frühzeitig erfüllt ("variable completion point"). Bei diesem Mechanismus sollten die zur Vertiefung der Strukturreformen und zur Förderung von Investitionen im Sozialbereich erforderlichen konkreten Schwerpunktmaßnahmen vorab festgelegt werden, wobei besonderes Augenmerk auf die Armutsbekämpfung zu richten ist.

8. Neben dem Abbau des Schuldenüberhangs sollte auch die Verringerung der Belastung durch laufende Zahlungen für den Schuldendienst stärker im Vordergrund der HIPC-Schuldeninitiative stehen, um Mittel für die Bekämpfung der Armut freizusetzen. Die Bereitstellung von "Interimshilfen" durch die IFIs sollte bereits vor Schuldenerlaß am "completion point" erfolgen, um die Last des Schuldendienstes zugangsberechtigter Länder schneller zurückzuführen. Der Pariser Club verfolgt diese Strategie bereits bei bilateralen Schulden, und die IFIs sollten ähnlich verfahren. Nach Erreichen des "completion point" könnten die IFIs darüber hinaus durch eine Ausgestaltung der Schuldenstandsreduktion, bei der die Wirkung auf die Anfangsjahre konzentriert ist, die Schuldendienstzahlungen in den ersten Jahren stärker verringern.

9. Um den HIPC-Prozeß vorhersehbarer zu gestalten und die Bedingungen für eine schnellere Entspannung bei der Belastung durch laufende Zahlungen zu vereinfachen, sollte der Umfang des Schuldenerlasses zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Zugangsberechtigung ("decision point") auf Grundlage der zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Gegebenheiten festgesetzt werden. Die Höhe des Entlastungsbetrages würde damit klarer umrissen.

10. Eine Reihe der ärmsten Länder mit hoher Verschuldung nehmen noch nicht am HIPC-Prozeß teil. Wir fordern die IFIs und den Pariser Club auf, diese Länder bei der Einbindung in diesen Prozeß vorrangig zu unterstützen.

Tiefgreifenderer und breiter gefaßter Schuldenerlaß

11. Um für die zugangsberechtigten hochverschuldeten armen Länder eine dauerhafte Lösung ihrer Verschuldungsprobleme zu erreichen und sie in ihren Bemühungen um die Armutsbekämpfung zu unterstützen, sollte die internationale Gemeinschaft sich zu neuen Schritten zur Mittelfreisetzung bereit erklären. Die für die Einstufung als tragfähige Schuldenlast geltenden Zielwerte sollten überprüft und niedriger angesetzt werden. Wir unterstützen folglich die Absenkung der Relation Schuldenstand/Exporte von derzeit 200-250 Prozent auf 150 Prozent. Zudem sollte die alternative Relation Schuldenstand/Einnahmen stärker in den Mittelpunkt gerückt und von derzeit 280 Prozent auf 250 Prozent gesenkt werden. In diesem Zusammenhang sollten auch die Nebenkriterien überprüft werden, die zur Vermeidung des bei dieser Alternative drohenden "moral hazard" aufgestellt wurden und die Mindestquoten für das Ver-

hältnis BIP/Exporte und BIP/Steuereinnahmen enthalten; diese Nebenkriterien könnten von 40 Prozent bzw. 20 Prozent auf 30 Prozent bzw. 15 Prozent herabgesetzt werden. Insgesamt würden diese Korrekturen zu einem tiefgreifenderen Schuldenerlaß führen, stärkere Rücksicht auf die Haushaltslage der Schuldnerländer nehmen und die HIPC-Schuldeninitiative auf eine größere Zahl von Ländern ausdehnen.

12. Während die bilateralen Gläubiger des Pariser Clubs den zur HIPC-Schuldeninitiative zugangsberechtigten Ländern derzeit einen Schuldenerlaß von bis zu 80 Prozent auf Handelsförderungen gewähren, treten wir für einen noch weitergehenden Schuldenerlaß ein. Insbesondere bei den ärmsten dieser Länder wären wir, falls erforderlich, in Einzelfällen zu einem Schuldenerlaß von bis zu 90 Prozent und mehr bereit. Bei armen Ländern, die die Voraussetzungen für die HIPC-Schuldeninitiative nicht erfüllen, sollte der Pariser Club einen einheitlichen Schuldenerlaß von 67 Prozent bei den Neapel-Konditionen erwägen, bei anderen Schuldnerländern eine Anhebung der heutigen Obergrenze für Schuldenumwandlungen (debt swaps) unter angemessener Berücksichtigung der Transparenz.

13. Obwohl viele bilaterale Gläubiger Schulden aus öffentlicher Entwicklungshilfe erlassen haben und/oder ihre Entwicklungshilfe für arme Länder nur in Form von Zuschüssen gewähren, sind die verbleibenden Entwicklungshilfeschulden in vielen Ländern nach wie vor eine Ursache für den Schuldenüberhang. Wir fordern daher alle Gläubigerländer auf, zusätzlich zu den für das Erreichen einer tragfähigen Schuldenlast erforderlichen Beträgen, den zugangsberechtigten Ländern über einen Katalog von Optionen auch sämtliche Entwicklungshilfeschulden auf bilateraler Ebene zu erlassen. Wir sind uns bewußt, daß ein solcher Schuldenerlaß für manche Gläubigerländer eine besondere Belastung darstellen würde. Damit die hochverschuldeten armen Länder in Zukunft nicht vor neuen Schuldenproblemen stehen, sollten neue öffentliche Entwicklungshilfen vorzugsweise in Form von Zuschüssen gewährt werden.

Finanzierung

14. Wir erkennen an, daß diese Änderungen mit beträchtlichen Kosten verbunden sind, insbesondere aufgrund der den IFIs geschuldeten Beträge. Die endgültigen Kosten der Initiative hängen jedoch von zahlreichen Unwägbarkeiten ab, und die tatsächlichen Aufwendungen werden über einen längeren Zeitraum verteilt. Unter Berücksichtigung der Bedeutung, eine angemessene Kapazität der IFIs zur Vergabe konzessionärer Kredite aufrechtzuerhalten, sind wir bereit, zur Deckung dieser Kosten eine Reihe von Mechanismen mitzutragen:

- Zur Deckung seiner Kosten sollte der IWF seine Mittel bei Wahrung einer angemessenen Reserveausstattung wie folgt mobilisieren: Einnahmen aus Zinsaufschlägen, gegebenenfalls Nutzung der Rückflüsse aus dem Sonderkonto für Eventualfälle oder vergleichbare Finanzierung sowie Nutzung der Zinsen aus dem Erlös eines beschränkten und sorgfältig gestaffelten Verkaufs von bis zu 10 Millionen Unzen aus den Goldreserven des IWF.
- Die multilateralen Entwicklungsbanken sollten auf bereits begonnene Vorarbeiten aufbauen, innovative Konzepte zur maximalen Nutzung ihrer eigenen Mittel zu identifizieren und zu nutzen.
- Die den IFIs entstehenden Kosten werden auch bilaterale Beiträge erfordern. Wir haben bereits erhebliche Mittelzusagen für den bestehenden HIPC-Trust Fund gemacht. Wir werden Beiträge zu einem erweiterten HIPC-Trust Fund wohlwollend prüfen.

- Mit Blick auf die Übernahme der Kosten fordern wir eine angemessene Lastenteilung zwischen den Gebern unter Berücksichtigung aller relevanten Aspekte, einschließlich Umfang und Qualität bereits bewilligter Entwicklungshilfe und bisher gewährter Erlasse von Entwicklungshilfeschulden, und unter besonderer Anerkennung der Beiträge von Ländern mit hohem Anteil ausstehender Entwicklungshilfekredite am BIP.

15. Ausgehend von diesem Rahmen fordern wir die Internationalen Finanzinstitutionen und den Pariser Club auf, einen zügigeren, weiter gefaßten und tiefer greifenden Schuldenerlaß zu gewähren. Konkrete Vorschläge sind bis zu den nächsten Jahrestagungen von IWF und Weltbank zu vereinbaren.

Quelle: Internet-Download www.bundesfinanzministerium.de

Deutscher Bundestag: Drucksache 14/794 vom 20.04.1999

Entschuldungsinitiative anlässlich des Weltwirtschaftsgipfels der G7/G8-Staaten in Köln

(Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN;
vom Deutschen Bundestag beschlossen am 22. April 1999)

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Beim Treffen der Regierungschefs der wichtigsten Industrieländer unter deutschem Vorsitz sollen zusätzliche Schuldenerleichterungen für die hochverschuldeten ärmsten Entwicklungsländer vereinbart werden. Die Bundesregierung hat in Vorbereitung des G8-Gipfels in Deutschland die "Kölner Schuldeninitiative 1999" ergriffen, um den Menschen in diesen Ländern neue Chancen für nachhaltiges Wachstum, Innovation und eine sozial gerechte und ökologisch verträgliche Entwicklung zu öffnen. Sie setzt damit ein Zeichen der Solidarität und Partnerschaft, daß sie sich zusammen mit den G7-Partnern und internationalen Finanzinstitutionen in Zeiten der fortschreitenden Globalisierung weiterhin für die Belange der ärmsten hochverschuldeten Entwicklungsländer einsetzt.

Damit der mit der Kölner Schuldeninitiative vorgesehene weitgehende Schuldenerlaß zur nachhaltigen Entwicklung und Armutsbekämpfung in den ärmsten Entwicklungsländern wirksam beiträgt, sind umfassende Eigenanstrengungen der Schuldnerländer unersetzbar. Neben der erfolgreichen Implementierung eines mit den Internationalen Finanzinstitutionen abgestimmten Programms zur Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, muß das Schuldnerland Maßnahmen hinsichtlich der Stärkung der Demokratie und der Partizipation, der Wahrung der Menschenrechte, von "good governance" in all seinen Aspekten (einschließlich Bekämpfung der Korruption) und der Rechtsstaatlichkeit ergreifen.

Der Deutsche Bundestag begrüßt diese Gipfelinitiative, die sich positiv auf die Lebenssituation von Millionen von Menschen in vielen Ländern der Welt auswirken kann.

Die Bundesregierung treibt eine internationale Gesamtstrategie voran, die sowohl multilaterale Schulden gegenüber dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank als auch bilaterale Entlastungen umfaßt. Die Initiative der Bundesregierung zur Entschuldung der

hochverschuldeten ärmsten Entwicklungsländer ist daher von außerordentlicher Bedeutung. Sie befindet sich mit dieser Initiative im Einklang mit den anderen G7-Ländern. Diese haben wiederholt zum Ausdruck gebracht, daß sie einer weiteren Entschuldung der ärmsten und zugleich hochverschuldeten Entwicklungsländer offen gegenüberstehen und die Notwendigkeit erkennen, sowohl bilateral als auch multilateral zusätzliche Mittel für einen Schuldenerlaß zur Verfügung zu stellen.

Mit der Kölner Schuldeninitiative hat die Bundesregierung die Anregungen der vielen entwicklungspolitisch engagierten Einzelpersonen und Organisationen in unserem Land, die sich seit Jahren für eine weitergehende Entschuldung der Entwicklungsländer einsetzen, aufgegriffen. Beispielhaft seien die zahlreichen Gruppen, Initiativen, Kirchengemeinden und Entwicklungsorganisationen erwähnt, die sich im Rahmen der "Erlaßjahr 2000"-Kampagne zusammengeschlossen haben.

II. Der Deutsche Bundestag begrüßt die Vorschläge der Bundesregierung,

1. die Vorlaufzeit für Schuldenerlasse im Rahmen der HIPC-Initiative (heavily indebted poor countries) für die ärmsten hochverschuldeten Länder zu verkürzen und allen Ländern bis zum Jahr 2000 Klarheit über Umfang und Zeitpunkt der Erlasse zu schaffen.
2. die Grenzen der Schuldentragfähigkeit bei der Festlegung von Erlaßsummen im Einzelfall präziser zu fassen, um damit die Leistungsfähigkeit bzw. das Entwicklungspotential jedes einzelnen von der Verschuldung betroffenen Staates stärker zu berücksichtigen.
3. ggf. im Pariser Club bei staatlich verbürgten Handelsforderungen der HIPC-Länder im Rahmen einer bilateral und multilateral abgestimmten Strategie die Schuldenerlaßgrenze von bisher maximal 80 % (sog. Lyon Terms) auf bis zu 100 % anzuheben.
4. auf der Grundlage eines abgestimmten Vorgehens im Pariser Club die Schulden aus der Entwicklungszusammenarbeit für die Länder zu erlassen, die sich für die HIPC-Initiative qualifizieren.
5. sich am HIPC-Treuhandfonds der Weltbank zur Mitfinanzierung des multilateralen Anteils der HIPC-Initiative zu beteiligen, wie es bereits andere Länder (Großbritannien, die Niederlande, skandinavische Länder) zuvor getan haben.
6. den Außenwirtschaftssektor in den Entwicklungsländern durch Finanzierung von Beratungsprojekten in der Entwicklungszusammenarbeit zu stärken, um ihnen zu ermöglichen, die bestehenden Handelspräferenzen angemessen nutzen zu können und somit ihre Deviseneinnahmen zu steigern.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung dazu auf,

1. in den Entscheidungsorganen von IWF und Weltbank künftig verstärkt dazu beizutragen, daß die Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank zu einer wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung führen. Die erheblichen Reformanstrengungen der beteiligten Entwicklungsländer setzen voraus, daß die vereinbarten Reformprogramme eine gesellschaftliche und politische Akzeptanz gewinnen ("ownership"). Dies wird nur gelingen, wenn spürbare Verbesserungen der Sicherung der Grundbedürfnisse, des Gesundheits- und

Bildungssystems für breite Teile der Bevölkerung sowie generell eine Stärkung der demokratischen Beteiligung erreicht werden.

2. sich für mehr Transparenz in der Frage des Zugangs zur HIPC-Initiative und für die Festlegung eines zeitlichen Rahmens einzusetzen, in dem eine abschließende Behandlung weiterer in Frage kommender Länder durchgeführt wird.
3. dazu beizutragen, daß die Indikatoren für die Schuldentragfähigkeit im Rahmen der HIPC-Initiative hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die ökonomische, soziale und ökologische Entwicklung überprüft und ggf. verändert werden. Es ist zu prüfen, ob eine ausschließliche Orientierung am Verhältnis der Gesamtschulden zu den Exporterlösen den realen Entwicklungsbedingungen einzelner Länder gerecht wird. In diesem Kontext sind jüngere Untersuchungen der Weltbank zu berücksichtigen, die von einer anhaltend prekären Devisen-Einnahmesituation dieser Ländergruppe ausgehen, die zumeist Rohstoffexporteure sind und voraussichtlich mit weiterhin relativ niedrigen Rohstoffpreisen zu rechnen haben.
4. zehn Jahre nach dem Fall der Mauer gegenüber hochverschuldeten armen Ländern, die politische, wirtschaftliche, soziale und ökologische Reformen durchführen, im Einzelfall ihre Bereitschaft zum Erlaß der Ex-DDR-Forderungen zu erklären - seit dem Einigungsvertrag ein Sonderfall deutscher bilateraler Handelsschulden. Eine Umwandlung in sog. Gegenwertfonds für Vorhaben der Armutsbekämpfung oder der Verbesserung der Umwelt- und Bildungssituation und der Stärkung der Demokratie ist zu prüfen. Es handelt es sich bei den betroffenen Ländern oft um besonders fragile Staaten und Gesellschaften, die unter den Folgen von Bürgerkriegen, die zumindest in Teilen den Charakter von Stellvertreterkriegen angenommen hatten (z. B. Mosambik) bzw. schwerer Naturkatastrophen (Nicaragua) leiden.
5. zu prüfen, inwieweit über die bereits für die HIPC-Initiative qualifizierten Staaten hinaus analog zu den früheren FZ-Entschuldungen für LDC-Staaten (least developed countries), weiteren HIPC-Ländern FZ-Schulden sukzessive erlassen werden können. Dies betrifft im Falle Deutschlands außer den genannten Ländern noch elf weitere Staaten.
6. ggf. eine Beratung hinsichtlich der Tragfähigkeit der Verschuldung auch für die Staaten anzuregen, die bereits eine "abschließende" Umschuldung im Rahmen der HIPC-Initiative erhielten, deren Finanzsituation jedoch weiterhin als prekär eingestuft werden muß oder die aufgrund zwischenzeitlich eingetretener nicht beeinflussbarer "Schocks" (wie z. B. Naturkatastrophen) in akute Notlagen geraten sind.
7. sicherzustellen, daß der IWF einen angemessenen finanziellen Beitrag zur HIPC-Initiative leistet. Hierbei ist an die Bereitschaft diverser anderer Staaten und den Vorschlag des IWF aus dem Jahr 1998 anzuknüpfen, den IWF-Beitrag ggf. durch Rückgriff auf die Goldreserven zu finanzieren.
8. eine Debatte unter den Geberländern über eine Ausweitung des Trust-Fonds anzuregen, da dieser für eine Ausweitung und Beschleunigung der HIPC-Initiative von entscheidender Bedeutung ist. Wer den Ländern bis zum Jahr 2000 eine klare Perspektive über Umfang und Zeitpunkt der Erlasse in Aussicht stellt, wird auch in der Frage der Finanzierung einen Fahrplan aufzustellen haben.
9. sicherzustellen, daß die etwa frei werdenden Mittel im Sinne einer nachhaltigen auf die Bekämpfung der Armut ausgerichteten Entwicklung eingesetzt werden. Mit dem Anspruch auf eine verantwortungsvolle Verwendung der frei werdenden Mittel wird die Bundesrepublik

Deutschland als Gläubiger ihrer Verantwortung gegenüber den Bevölkerungen der Schuldnerländer gerecht. Sie trägt zudem zur Akzeptanz entwicklungspolitisch sinnvoller Erlasse in unserem Land bei.

10. zur Stärkung der eigenen Wirtschaftskraft der betroffenen Länder die Möglichkeiten zunehmender Weltmarktorientierung dieser Länder realistisch einzuschätzen und im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit verstärkt Möglichkeiten der regionalen Kooperation zu fördern.

11. sich weiterhin dafür einzusetzen, daß die notwendige Liberalisierung des Welthandels auch den ärmsten, zumeist hochverschuldeten Ländern durch Verbesserung der volkswirtschaftlichen Effizienz zugute kommt. In diesem Sinne muß die Bundesregierung im Rahmen der zukünftigen Verhandlungsrunden in der Welthandelsorganisation (WTO) dafür Sorge tragen, daß Handelshemmnisse im Sinne der ärmsten Entwicklungsländer verringert werden.

12. von der Möglichkeit verstärkt Gebrauch zu machen, Neuzusagen in der bilateralen finanziellen Zusammenarbeit zukünftig für die ärmsten hochverschuldeten Entwicklungsländer analog zu den sog. "least developed countries" in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen zu gewähren, wenn sie in Bereichen wie Umweltschutz, sozialer Infrastruktur und Grundbildung eingesetzt werden.

13. sich dafür einzusetzen, daß in den internationalen Finanzinstitutionen auf die Vergabe von Darlehen zu Marktkonditionen an die HIPC-Entwicklungsländer verzichtet wird und lediglich mit hochkonzessionären Mitteln bzw. nicht rückzahlbaren Zuschüssen operiert wird.

14. sich im Dialog mit den Empfängerländern, mit anderen bilateralen Gebern, aber ebenso in der Weltbank und den regionalen Entwicklungsbanken erstmalig für Grenzen der Gesamtverschuldung und eine realistische Verschuldungsobergrenze einzusetzen, um eine erneute Überschuldung zu vermeiden. Hier soll sehr viel "konservativer" (niedriger) als in der Vergangenheit mit der Gewährung von Neuzusagen verfahren und deren Einhaltung überprüft werden.

15. sich eine "Kultur der Kreditvergabe" zu eigen zu machen, die sich mehr an der Leistungsfähigkeit der Empfängerländer orientiert und die Vergabepolitik der multilateralen Geberinstitutionen (z. B. den Mittelabflußdruck) und der international tätigen Geschäftsbanken einer Untersuchung hinsichtlich ihres Beitrages zur Verschuldung unterzieht.

16. eine internationale Debatte voranzutreiben, wie der Teufelskreis von Verschuldung, Entschuldung und Neuverschuldung zukünftig besser zu verhindern ist. Langfristig sollte ein internationales Insolvenzrecht auf internationaler Ebene geprüft werden, insbesondere mit dem Ziel einer stärkeren Einbindung des Privatsektors bei der Vorbeugung und Lösung internationaler Finanzkrisen. Die Ergebnisse internationaler Studien (u. a. G10-Studie von 1996) sollten dabei einbezogen werden.

17. der Erkenntnis Rechnung zu tragen, daß eine nachhaltige Entwicklung nicht nur in den ärmsten Entwicklungsländern weiterhin erheblicher finanzieller Mittel der Entwicklungszusammenarbeit bedarf. Dies setzt voraus, daß der Trend rückläufiger öffentlicher Entwicklungsfinanzierung in den OECD-Staaten gestoppt werden kann.

(... Begründung der antragstellenden Fraktionen...)