

ila

Zeitschrift der
Informationsstelle
Lateinamerika



Die andere Sicht der Dinge!

Die Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika erscheint monatlich, 60 Seiten stark, zum Preis von 8 DM, im Abo 70/60 DM (10 Ausgaben/Jahr)

ila, Heerstr. 205, 53111 Bonn
Tel. (0228) 65 86 13, Fax 63 12 26

Martina Neuwirth

Die HIPC-Initiative: Ein entscheidender Schritt aus der Überschuldung?

Die sogenannte HIPC-Initiative ist der jüngste Versuch, das Schuldenproblem armer, hochverschuldeter Länder des Südens zu lösen: eine Zwischenbilanz

Die im September 1996 gestartete sog. HIPC-Initiative ist der jüngste Versuch einer Reihe von Maßnahmen, die in den letzten 15 Jahren durchgeführt wurden, um die Überschuldung vieler Länder des Südens in den Griff zu bekommen.

Ein notwendiger Schritt, denn das Schuldenproblem kann auch 1998 nicht als gelöst betrachtet werden:

Die Lage der von der Weltbank als Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)s¹ klassifizierten, ärmsten, am höchsten verschuldeten Länder hat sich in den letzten Jahren eher verschlechtert denn verbessert. So müßten die HIPC:s durchschnittlich 465% ihrer Exporte zur Schuldentilgung (gemessen am Barwert der Gesamtschulden) aufwenden; das sind 111% ihres Bruttonationalproduktes.²

Zwei Drittel dieser Schulden sind Außenstände gegenüber öffentlichen, bilateralen Gläubigern (160 von insgesamt 207 Mrd. Dollar). Daß die Schulden von diesen Staaten nicht beglichen werden können, zeigen auch wachsende Zahlungsrückstände von 64 Mrd. Dollar (davon 32 Mrd. Dollar gegenüber den im Pariser Club versammelten Gläubigern) (World Bank 1996: 35). Der Anteil der multilateralen Gläubiger an den Gesamtschulden der HIPC:s stieg von 23% (1980) auf 30% (1994). Der Anteil der Zahlungen an multilaterale Gläubiger am gesamten Schuldendienst betrug 1980 noch 19%, kletterte aber auf 49% im Jahr 1994.

Aber Schulden stellen nicht nur für die ärmsten Länder ein Problem dar: Die Turbulenzen in Ostasien zeigen deutlich, daß eine unkontrollierte, rasch steigende kurzfristige Verschuldung einer der entscheidenden Faktoren für Währungsattacken und anhaltende Wirtschaftskrisen sein kann. Auch lateinamerikanische Länder sind aufgrund ihrer Schuldenstruktur stark von Schwankungen auf den internationalen Finanzmärkten abhängig. Die Mexikokrise von 1994 und

* Anmerkung: Ein Artikel über die Rolle Österreichs als Gläubigerland gegenüber den Ländern des Südens wird in der ÖFSE-Publikation „Österreichische Entwicklungspolitik 1997“ erscheinen.

Weitere Informationen über „Erlaßjahr 2000“ können angefordert werden bei: Erlaßjahr 2000, Türkenstraße 3, A-1090 Wien, Tel. 317 03 21 77, Fax 317 03 21 85, email: koo@magnet.at.

der Abzug kurzfristigen Kapitals aus der Region im Zuge der Rußlandkrise 1998 machen dies deutlich. Lateinamerika zahlt mit Abstand den höchsten Schuldendienst aller Regionen (derzeit 34,1% der jährlichen Exporte) und ist zum überwiegenden Teil bei privaten Gläubigern verschuldet (Anteil von 70% an den Gesamtschulden; 23% sind Privatschulden ohne staatliche Garantien – seit 1992 sind diese Schulden um mehr als das Dreifache gestiegen) (World Bank 1998: 128).

Dabei hat eine im Vergleich zur Wirtschaftsleistung zu hohe Verschuldung („debt overhang“) (EURODAD 1996b)³ zahlreiche *negative Auswirkungen*: Abschrecken von Investoren, fehlende Investitionen und eine durch die Überschuldung noch verstärkte Exportabhängigkeit erschweren den Aufbau einer lokalen, auf inländische Bedürfnisse ausgerichteten Wirtschaft. Lokale Unternehmer werden durch den beschränkten Zugang zu wichtigen Importen eingeschränkt. Die Kapitalflucht wird durch das mangelnde Vertrauen in die wirtschaftliche Stabilität der hochverschuldeten Länder begünstigt.

Die Verschuldung wirkt sich auch auf die Entwicklungshilfe aus, da Hilfgeld zunehmend zur Schuldentilgung verwendet werden. Für die afrikanischen Länder südlich der Sahara⁴ bedeutet dies, daß nur 43% der bilateralen Kredite und Grants für Projekte, aber 57% zur Schuldentrückzahlung verwendet werden (Pettifor/Wood 1996: 8).

Bilaterale Entwicklungshilfemittel werden für die direkte oder indirekte Finanzierung von Schuldentrückzahlungen an internationale Finanzinstitutionen verwendet (Zahlungsbilanzhilfen, Unterstützung für Anpassungsprogramme).

Die IDA-Programme sind ebenfalls von der Schuldenkrise betroffen: In den Jahren 1993 und 1994 gingen zwei Drittel aller IDA-Kredite als Schuldendienst wieder zurück an die Weltbank. Vom verbleibenden Drittel wurde ein Teil zur Rückzahlung an den Währungsfonds verwendet. Nur ein kleiner Prozentsatz der Kredite verblieb tatsächlich in den Empfängerländern (EURODAD 1996a: 15). Dies ist besorgniserregend, da die ärmsten, hochverschuldeten „IDA-only“ Länder wenig andere Finanzierungsmöglichkeiten für ihre Entwicklungsprojekte haben.

Hochverschuldete Länder geben mehr Geld für den Schuldendienst als für Bildung und Gesundheit aus. 1996 konstatiert daher der DAC-Bericht: „*Experience shows that the most fundamental shortage in these countries is not financial capital, but social capital ...*“ (DAC 1996: 74)

Mosambik etwa zahlte 1994 an Schuldendienst mehr als das Doppelte dessen, was das Land für Bildung und das Vierfache dessen, was es für die Gesundheitsversorgung ausgeben konnte.⁵ Uganda zahlt jährlich 150 Mio. Dollar an seine Gläubiger, das Dreifache des Bildungs- und das Siebenfache des Gesundheitsbudgets (Uganda Debt Network 1998). Argentinien zahlte 1997 über 17 Mrd. Dollar an seine Gläubiger, das entspricht mehr als 150% dessen, was in Erziehung und Kultur bzw. ein Drittel dessen, was in Gesundheit investiert wird (Initiative „Dialog 2000“ 1998: 190).

Überschuldung ist daher ein entscheidendes Hindernis für die Erschließung von nationalen Ressourcen in Entwicklungsländern, was enorme Auswirkungen

auf das (Über-)Leben der Menschen in diesen Ländern hat. Das UN-Entwicklungsprogramm stellte in seinem Bericht 1997 fest: „*Wenn die hochverschuldeten Länder von ihren jährlichen Schuldentrückzahlungen befreit würden, könnten sie diese Mittel für Investitionen einsetzen, die allein in Afrika bis zum Jahr 2000 das Leben von rund 21 Mio. Kindern retten und 90 Mio. Mädchen und Frauen den Zugang zu elementarer Bildung sichern könnten.*“ (UNDP 1997: 122 f.)

Maßnahmen zur Lösung des Schuldenproblems wurden zwar bereits Anfang der 80er Jahre getroffen. Nach dem Ausbruch der Schuldenkrise, also mit der Erklärung der Zahlungsunfähigkeit seitens Mexikos im Jahre 1982, gingen die Gläubiger jedoch vorerst davon aus, daß es sich um eine vorübergehende Zahlungsunfähigkeit der Schuldnerländer handelte. Da die Schulden dieser Prämisse zufolge zu einem späteren Zeitpunkt durchaus bezahlt werden konnten, wurden in zahlreichen Umschuldungsverhandlungen Fälligkeiten verlängert und Zinsforderungen kapitalisiert.⁶ Ab 1987/88 mußte die Tatsache akzeptiert werden, daß es sich bei der Schuldenkrise um eine Insolvenzkrise handelte und die Schulden deshalb nicht mehr voll rückzahlbar waren. Seitdem führten die Gläubiger Reduzierungen der kommerziellen und öffentlichen Schulden durch.

Im Bereich der *kommerziellen Schulden*⁷ sieht der seit 1989 durchgeführte *Brady-Plan* die Reduktion der Bankschulden von Großschuldern vor. Die Banken verzichten dabei entweder auf einen Teil ihrer Forderungen oder das Schuldnerland kann diese zu einem vereinbarten Diskontsatz aufkaufen. Bis Ende 1995 kamen Kredite im Umfang von 191 Mrd. Dollar für einen Schuldenerlaß in Frage. Davon wurden ca. 20% gestrichen (World Bank 1996: 73).

Die IDA⁸ vergibt die sog. *Debt Reduction Facility*, um „IDA-only“ Ländern zu helfen, ihre kommerziellen Kredite loszuwerden. Bisher wurden Schulden im Ausmaß von 2,5 Mrd. Dollar zu einem durchschnittlichen Diskontsatz von 13% aufgekauft und gestrichen (Niger, Nikaragua, Mosambik, Guyana, Sao Tomé & Principe, Zambia, Uganda und Bolivien). Die Debt Reduction Facility wird von der IBRD und anderen Geldgebern finanziert.

Die Umschuldungen der öffentlichen Kreditgeber (*bilaterale, öffentliche Schulden*⁹) werden vor allem im sog. *Pariser Club* festgelegt. Der Pariser Club ist ein informelles Kartell der Gläubigerregierungen, das bei anstehenden Umschuldungsverhandlungen einberufen wird. Dem Pariser Club gehören vor allem OECD-Staaten an. Seit September 1997 ist auch Rußland Mitglied des Clubs. Rußland ist als Nachfolgestaat der Sowjetunion ein großer Gläubiger für die ehemaligen „Bruderstaaten“ im Süden, wie etwa Mosambik, Äthiopien, Angola oder Nikaragua.

Im Pariser Club wird im Konsens beschlossen, welche Umschuldungsmodalitäten gewährt werden. Kein Gläubigerland darf sich im Sinne des „burden sharing“ besser stellen, d.h. kein Land darf auf Kosten der anderen weniger Schuldenerleichterungen gewähren. Wenn ein Mitgliedsland mehr Erleichterungen gewährt, wie dies etwa die Schweiz praktiziert,¹⁰ wird dies im Pariser Club ebenfalls nicht gerne gesehen. Voraussetzung für eine Umschuldung ist die Erfüllung eines Strukturanpassungsprogramms des Internationalen Währungsfonds.

Da die Vereinbarungen des Pariser Clubs keinen rechtlich verbindlichen Status haben, müssen bilaterale Verträge zwischen den einzelnen Gläubigerstaaten und dem betreffenden Schuldnerland abgeschlossen werden. Dieser komplizierte Vorgang kostet Schuldner- wie auch Gläubigerländer ungeheure personelle Ressourcen: Schätzungen gehen von insgesamt etwa 8.000 separaten Umschuldungsverhandlungen aus, die alleine afrikanische Regierungen von 1980 bis 1992 mit ihren Gläubigern führen mußten (Eberlei/Fues 1995: 14).

Neben kommerziellen Umschuldungen werden im Rahmen des Pariser Clubs auch Schuldenerlässe vereinbart, wobei jedes Gläubigerland wählen kann zwischen einem Nachlaß durch Kapitalstreichung, durch Schuldendienstreduktion (die durch niedrigere Zinssätze herbeigeführt wird) oder durch eine Verlängerung der Laufzeit. Österreich wählte aus legistischen und wohl auch finanziellen Gründen¹¹ bisher immer die Zinssatz-Option.

Die 1988 festgelegten *Toronto-Terms* sahen eine Reduktion von 33%, die 1991 beschlossenen *Enhanced Toronto-Terms* eine Reduktion von 50% vor. Die Umschuldungsmaßnahmen der Toronto- bzw. der Enhanced-Toronto-Terms betrafen nur den innerhalb einer „Konsolidierungsperiode“¹² fällig gewordenen Schuldendienst. Der Gesamtbestand (also Kapital, Zinsen und Rückstände) blieb unangetastet. Weiters wurden nur „Pre cut-off“-Kredite in die Verhandlungen einbezogen, das sind nur jene Kredite, die vor der ersten Umschuldungsverhandlung, die das Schuldnerland mit dem Pariser Club führen mußte, abgeschlossen wurden.

Drei Länder erhielten allerdings Ausnahmebedingungen zugestanden: 1991 wurden Polen und Ägypten 50% der Gesamtschulden gegenüber den Gläubigern des Pariser Clubs erlassen, 1993 erhielt Rußland eine bevorzugte Umschuldung.

Seit Ende 1994 werden die *Naples Terms* durchgeführt: Dabei kann der Pariser Club von Fall zu Fall entscheiden, ob 50% oder 67% erlassen werden. Weiters wird entschieden, ob nur der Schuldendienst („Fälligkeiten-Umschuldung“) oder der Gesamtbestand („Stock of Debt-Umschuldung“) zugrunde gelegt wird. Der Gesamtbestand der für die Umschuldung in Betracht kommenden Kredite wird nur dann entschuldet, wenn das Land die Auflagen des Internationalen Währungsfonds während der vorhergehenden drei Jahre erfüllt hat und im selben Zeitraum den Zahlungsverpflichtungen gegenüber den Pariser-Club-Gläubigern in zufriedenstellender Weise nachgekommen ist. Kredite, die nach dem „cut off-Datum“ aufgenommen wurden (s.o.), sind von den Umschuldungen nach wie vor nicht betroffen.

Doch auch die „Naples Terms“ konnten das Schuldenproblem der armen hochverschuldeten Länder nicht lösen. Kritik wurde deshalb nicht nur seitens der Nichtregierungsorganisationen laut, sondern auch die Weltbank gab 1996 zu bedenken, daß selbst bei Ausschöpfung aller Möglichkeiten die Schulden von 24 der 40 „IDA-only“ Länder noch immer mehr als das Doppelte ihrer jährlichen Exporterlöse ausmachen würden (World Bank 1996: 33 f.). Ugandas „Stock of Debt“-Umschuldung etwa bewirkte nur eine 17%ige Kürzung der bilateralen Schulden und eine 3,2%ige Kürzung der Gesamtschulden (EURODAD 1996a: 12).

Die *multilateralen Schulden*¹³ wurden vor der HIPC-Initiative weder umgeschuldet noch erlassen. Begründet wurde diese Haltung mit dem vorrangigen Gläubigerstatus der internationalen Finanzinstitutionen (IFIs), der es ihnen erlaubt, Kredite zu äußerst günstigen Konditionen aufzunehmen. Dieser Status wäre bei einem Schuldenerlaß gefährdet, die IFIs würden zurückgestuft und die Kredite würden sich damit verteuern. Daher wurde bis 1996 seitens der IFIs Hilfe nur in Form von besonders günstigen Krediten gewährt:

Der Internationale Währungsfonds vergibt seit 1987 Kredite im Rahmen der *Erweiterten Strukturanpassungsfazilität (ESAF)* für Länder mit niedrigem Einkommen. Das ESAF-Programm wird vor allem aus Sonderbeiträgen zahlungsbilanzstarker Mitgliedsländer, wie etwa Österreich, finanziert und dient der Unterstützung der in den Policy Framework Paper ausgeführten, meist dreijährigen Strukturanpassungsprogramme des Fonds. Die ESAF-Programme und die Auflagenpolitik des Fonds sind bereits seit Jahren Gegenstand heftiger Kritik seitens internationaler Nichtregierungsorganisationen. Im Zuge der Asienkrise (seit 1997) und der Rußlandkrise (1998) wird der Fonds auch zunehmend von Medien und Ökonomen kritisiert, die die Maßnahmen des IWF bisher begrüßt hatten (siehe Exkurs).

Die „Fünfte Dimension“ ist ein IDA-Programm für Länder, die früher relativ wohlhabend waren, jetzt aber wegen drastischer Wohlstandsverluste nur noch IDA-Kredite erhalten. Mit der „Fünften Dimension“ können Zinszahlungen aus früheren IBRD¹⁴-Krediten, die zu Marktzinsen vergeben wurden, refinanziert werden. Das Programm wird oft von bilateralen Gebern kofinanziert.

1. Die HIPC-Initiative

Die prekäre Lage armer, überschuldeter Länder machte ein weiteres Handeln der Gläubiger erforderlich. Die anläßlich der Jahrestagung der Bretton Woods-Institutionen im September 1996 gestartete „HIPC-Initiative“ war in ihrer grundsätzlichen Konzeption vielversprechend:

- Alle Gläubiger sollten in einer gemeinsamen Initiative die Schuldenlast der ärmsten, am höchsten verschuldeten Länder auf ein bezahlbares Maß reduzieren. Ein Manko bisheriger Initiativen bestand im separaten Vorgehen von kommerziellen, bilateralen und multilateralen Gläubigern sowie (bilateralen) Gläubigern außerhalb des Pariser Clubs.
- Im Sinne des „burden sharing“ zwischen den Gläubigern sollten erstmals auch Internationale Finanzinstitutionen einen finanziellen Beitrag leisten.
- Die Höhe der Entschuldung ergibt sich aus der Differenz zwischen der Gesamtverschuldung und der jeweiligen tragbaren („sustainable“) Schuldenhöhe. Damit wird die Zahlungsfähigkeit des Schuldners zum Ausgangspunkt der Berechnungen.

Doch was ist eine „tragbare“ Schuldenhöhe? Gemäß Weltbank und Währungsfonds ist diese dann erreicht, wenn „a country is able to meet its current and future external obligations in full without compromising economic growth and

without resorting to rescheduling or building up arrears in the future" (World Bank 1998: 55).¹⁵

In einer von Währungsfonds und Weltbank in Zusammenarbeit mit der Gläubigerregierung erstellten „debt sustainability analysis“ (DSA) wird die Schuldensituation des jeweiligen HIPC analysiert. Die DSA entscheidet darüber, ob dieser Staat für einen Schuldennachlaß im Rahmen der Initiative in Frage kommt oder nicht.

Ein HIPC kann dann in die Initiative aufgenommen werden, wenn eine der folgenden Bedingungen zutrifft:

- der jährliche Schuldendienst beträgt mehr als 20–25% der jährlichen Exporte,
- die Gesamtschulden (Barwert) betragen mehr als 200–250% der jährlichen Exporte.

Wie hoch der Grenzwert innerhalb dieser Bandbreiten tatsächlich ist, wird von einer Reihe von zusätzlichen Faktoren, die in den „vulnerability“- und „sensitivity“-Analysen festgelegt werden, bestimmt.¹⁶

- Die Gesamtschulden (Barwert) machen mehr als 280% der jährlichen Regierungseinnahmen aus.

Dieser Grenzwert kommt nur dann zum Tragen, wenn die Regierungseinnahmen einen mehr als 20%igen und die Exporte einen mehr als 40%igen Anteil am BIP haben.¹⁷

Der dritte Grenzwert wurde erst einige Monate nach dem Start der Initiative eingeführt, um Länder mit hohem Exportanteil nicht zu bestrafen. Nicht zuletzt wurde damit auch dem Drängen Frankreichs nachgegeben, da dadurch einige CFA-Länder wie die Cote d'Ivoire HIPC-Schuldennachlässe erhalten.

Hinter den Kulissen waren heftige Diskussionen über die Berechnung der Exporte in Gang. Schließlich entscheidet die den Berechnungen zugrundegelegte Höhe der Exporte über den Umfang des Schuldenerlasses. Daher wird nun zur Berechnung des Wertes „Gesamtschulden/Exporte“ nicht nur ein Jahr sondern der Durchschnitt von drei Jahren (vor dem „completion point“, siehe unten) herangezogen, denn das Beispiel Ugandas zeigte, daß etwa das plötzliche Steigen der Weltmarktpreise für Kaffee ein verzerrtes Bild der Zahlungsfähigkeit des Landes und damit einen niedrigeren Schuldenerlaß zur Folge gehabt hätte. Lohnüberweisungen aus dem Ausland, die in manchen Ländern einen beträchtlichen Anteil der Deviseneinnahmen ausmachen, werden aus Mangel an zuverlässigen Daten nun ebenfalls nicht in die Berechnungen einbezogen.

Die HIPC-Initiative basiert auf allen bisherigen Maßnahmen zur Schuldenerleichterung, d.h. erst wenn nach Inanspruchnahme aller Möglichkeiten der Schuldenstand noch immer untragbar hoch ist, erhält das Schuldnerland einen weiteren Nachlaß im Rahmen dieser Initiative.

Die HIPC-Initiative geht in zwei Phasen vor sich:

Phase 1:

Das betreffende Schuldnerland erhält einen 67%igen Erlaß des Schuldendienstes seitens des Pariser Clubs für die in die Verhandlungen einbezogenen

Kredite („Naples Terms“). In dieser Zeit muß es ein wirtschaftliches Reformprogramm, das vom Währungsfonds und von der Weltbank unterstützt wird, durchführen. Kommerzielle Gläubiger und Gläubiger, die nicht dem Pariser Club angehören, sollen sich diesem Vorgehen anschließen.

Wenn das Land alle Auflagen erfüllt hat, wird der Pariser Club am Ende der ersten Phase (am „decision point“) eine 67%ige Streichung des Gesamtbestandes durchführen. Wenn dann die Gesamtschuld des Schuldnerlandes noch immer über 200–250% der Exporterlöse oder über 280% der Regierungseinnahmen bzw. wenn der jährliche Schuldendienst über 20–25% der Exporterlöse liegt, kommt das Land für einen weitergehenden Schuldenerlaß in Frage.

Phase 2:

Das Schuldnerland erhält eine 80%ige Streichung des Schuldendienstes seitens des Pariser Clubs (die neu hinzugekommenen *Lyon-Terms*). Das wirtschaftliche Reformprogramm muß fortgesetzt werden. Kommerzielle Gläubiger und Gläubiger außerhalb des Pariser Clubs sollen ebenfalls weitere Schuldennachlässe gewähren.

Am Ende der zweiten Phase (am „completion point“), also nach 6 Jahren, wird dem Schuldnerland vom Pariser Club eine 80%ige Streichung der in Frage kommenden Schulden („stock of debt“) gewährt. Genügt dies nicht, um die oben erwähnten Grenzwerte zu erreichen, werden multilaterale Schulden des betreffenden Landes gestrichen.

Die Schätzungen über die Kosten der HIPC-Initiative werden inzwischen mit 7,4 Milliarden Dollar angegeben (Barwert¹⁸). Einige Länder, wie Liberia, Somalia und der Sudan, wurden in diese Berechnungen nicht einbezogen.

Davon werden die multilateralen Gläubiger 4,2 Mrd. Dollar (Weltbank: 1,6 Mrd. Dollar, Währungsfonds: 0,8 Mrd. Dollar, andere: 1,8 Mrd. Dollar) beitragen. Der Rest soll von bilateralen und kommerziellen Gläubigern getragen werden. Die Weltbank hat zu diesem Zweck einen HIPC Trust Fund eingerichtet, in den die Bank bisher 750 Mio. Dollar und 11 bilaterale Geber 170 Mio. Dollar eingezahlt haben (World Bank 1998: 57). Bilaterale Beiträge kamen bisher eher spärlich, vor allem von den G 7-Staaten, die auch zu den größten Gläubigerländern zählen. Jene Länder, die sich beinahe schon traditionell gegen Schuldenerleichterungen stellen (allen voran Deutschland, Japan, Italien), haben bisher noch keine Zahlungen geleistet.

Der Währungsfonds möchte sich als einzige multilaterale Institution nicht am Fonds beteiligen, sondern die Länder im Rahmen des ESAF-Programms unterstützen (zu ESAF siehe Exkurs) – entweder durch noch weichere Kredite oder durch Treuhand-Zuschüsse¹⁹ im Rahmen des Programms. In den ESAF HIPC Trust Fund sollen bis zu etwa 340 Mio. Dollar fließen.

2. Bisherige Resultate (Stand September 1998)

Bis Ende 1998 erhalten nur drei Länder (Uganda, Bolivien, Guyana) tatsächlich einen multilateralen Schuldenerlaß. Drei weitere Länder (Mosambik, Burkina Faso, Cote d'Ivoire) werden bis zum Jahr 2001 folgen. Über alle anderen HIPC's wurden entweder noch keine Entscheidungen getroffen, eine anstehende Entscheidung wurde wegen Problemen bei der Erfüllung der Strukturanpassungsprogramme ausgesetzt (Nikaragua, Äthiopien) oder ihre Schulden wurden als „tragbar“ eingestuft (Benin, Senegal, Ghana). Der bisher vereinbarte Schuldenerlaß für die oben erwähnten sechs Länder beträgt 2,906 Mrd. Dollar (Eurodad 1998a: 9).

Der *bisherige Verlauf der HIPC-Initiative* zeigt deutlich, daß auch diese Initiative viele Schwachpunkte aufweist:

1. *Die Grenzwerte sind zu hoch angesetzt:* Die Grenzwerte wurden nach den Erfahrungen lateinamerikanischer Schuldnerländer während der Schuldenkrise der 80er Jahre festgelegt. Deren Lage kann keinesfalls mit der von Staaten verglichen werden, die mit extremer Armut und teilweise den Folgen jahrzehntelanger Bürgerkriege konfrontiert sind.
2. *Es kommen zu wenige Länder in den Genuß eines Schuldenerlasses.*
3. *Die Nachlässe sind zu gering:* Die oben erwähnten 2,906 Mrd. Dollar Schuldenerlaß stellen die Differenz zwischen dem vertraglich festgesetzten Schuldendienst vor und nach HIPC dar. Fast alle HIPC's können jedoch schon lange nicht mehr all ihren Zahlungsverpflichtungen nachkommen. Die tatsächlich freiwerdenden Mittel sind daher viel geringer.

Dazu zwei Beispiele: *Ugandas* tragfähige Schulden wurden mit 202% der Exporte festgelegt, das war also fast das Maximum an Schuldennachlaß, das im Rahmen von HIPC möglich war. Nach einem Schuldennachlaß von 338 Mio. Dollar (= 19% der Gesamtschulden) beträgt die jährliche Ersparnis 42 Mio. Dollar – gerade soviel, wie jährlich durch den Uganda Multilateral Debt Fund (UMDF) der ugandischen Regierung zur Verfügung stand. Der UMDF wurde von einigen Geberländern (unter ihnen Österreich) finanziert, seine Mittel wurden zur Rückzahlung multilateraler Kredite verwendet. Mit der HIPC-Initiative soll dieser Fonds aufgelöst werden. Damit würde sich Uganda keinen Dollar mehr im Budget durch den Schuldenerlaß ersparen. Die Regierung versucht nun, mit einem Poverty Action Fund, der den UMDF ablösen soll, die Geber zur Finanzierung von Sozialprojekten zu bewegen – dies auch vor dem Hintergrund von Forderungen, Schuldenerlässe in Hinblick viel stärker an soziale Investitionen zu koppeln (Ministry of Finance Uganda 1998).

Mosambik erhielt den höchsten Nachlaß aller Schuldnerländer (1,4 Mrd. Dollar). Die Auslandsschulden des Landes waren so hoch, daß der Pariser Club mehr als 80% seines Anteils nachlassen mußte, damit der Schuldenberg auf eine „tragbare“ Höhe von 202% der Exporte gedrückt werden konnte. Vergleicht man den tatsächlich von Mosambik geleisteten Schuldendienst vor HIPC (etwa ein

Viertel der vertraglich fälligen Zahlungen) mit dem Schuldendienst, den das Land nach dem HIPC-Schuldenerlaß zahlen muß, so beträgt die Differenz laut IWF magere 13 Mio. Dollar pro Jahr (113 Mio. Dollar vor HIPC, 100 Mio. Dollar nach HIPC). Das sind etwa 80 Cents jährlich für jede Mosambikanerin und jeden Mosambikaner. Nach den Zahlenangaben des britischen Finanzministeriums erspart sich das Land überhaupt nichts (Joseph Hanlon 1998: 18 f.). Nach dem HIPC-Schuldenerlaß wird Mosambik auf jeden Fall mehr für den Schuldendienst als für Bildung und Gesundheit zusammen ausgeben.

4. *Die Schuldnerländer warten zu lange auf einen Schuldennachlaß:* Voraussetzung für einen Schuldennachlaß sind zwei dreijährige Strukturanpassungsprogramme des Währungsfonds im Rahmen seines ESAF-Programms. Das bedeutet, daß ein Schuldnerland im Normalfall sechs Jahre auf einen multilateralen Schuldenerlaß warten muß. Diese Frist kann sich in Sonderfällen (wenn ein Land bereits seit Jahren erfolgreich ein Strukturanpassungsprogramm durchführt, wie etwa Uganda oder Bolivien) verkürzen, kann aber auch verlängert werden, wenn sich das Land etwa weigert, gewisse Auflagen des Währungsfonds zu erfüllen. Diese lange Wartezeit ist problematisch, da sich mit jedem Jahr Verspätung die Entschuldungssumme verringert.
5. *Menschliche Entwicklung findet bei Schuldenerlaß keine Berücksichtigung:* Mittlerweile steht unbestritten fest, daß zu hohe Schulden die Entwicklung eines Landes hemmen. Umgekehrt müßten demnach Entschuldungen derart bemessen sein, daß Mittel zur Entwicklungsförderung frei werden, und die Schuldnerregierung müßte verpflichtet werden, diese freiwerdenden Mittel auch wirklich in diesem Sinne zu verwenden. Bisher finden die Entwicklungserfordernisse und die daraus entstehenden finanziellen Belastungen der Schuldnerländer jedoch keine Berücksichtigung in der Bemessung der tragfähigen Schuldenhöhe. Dafür wurden aber nach Drängen, vor allem von amerikanischer Seite, detaillierte Auflagen für den Sozialsektor in die Strukturanpassungsprogramme übernommen. Die Länder müssen demnach vor dem „completion point“ noch zusätzliche Auflagen erfüllen. Eine Finanzierungshilfe seitens der IFIs gibt es dafür nicht. Mit Einführung dieser Sozialklauseln wurde die Forderung der internationalen Nichtregierungsorganisationen nach Einbindung sozialer Kriterien, die auf ein Mehr an Schuldenerlaß abzielten, auf den Kopf gestellt.
6. *Die Auflagen, die das Schuldnerland erfüllen muß, sind sehr streng:*
 - Um überhaupt eine Schuldenstreichung seitens der IFIs zu erhalten, müssen vor dem „completion point“ sämtliche Rückstände bei diesen Institutionen beglichen werden. Dies kann Probleme kurzfristig noch verschärfen anstatt sie zu lösen.
 - Die Koppelung der HIPC-Initiative an die *ESAF-Programme* ist höchst problematisch, da diese bisher die Lage der Empfängerländer nur geringfügig verbessert oder meist sogar verschlechtert haben (s. Exkurs). Nicht zu unrecht hat eine mit HIPC befaßte Kommission des Europäischen

Parlaments festgestellt: „... in Anbetracht des möglichen Widerspruchs zwischen einer untragbar hohen Schuld und andererseits dem Erfordernis guter Wirtschaftsleistungen kann man sich indessen des Eindrucks nicht erwehren, daß hier gewissermaßen eine Prämie für Wohlverhalten gezahlt wird... Denn man kann wohl zu Recht einwenden, daß diejenigen Länder der Schuldenerleichterung am wenigsten bedürfen, denen die nötigen Reformen gelingen.“ (Europäisches Parlament 1997: 12)

7. *Die Zivilgesellschaft der Schuldnerländer wird in den HIPC-Prozeß nicht miteinbezogen:* Die meisten Kredite, die in der Vergangenheit aufgenommen wurden, kamen dem Großteil der Bevölkerung niemals zugute. Diese jedoch muß nun die Schuldentrückzahlungen finanzieren und ist von den damit zusammenhängenden Sparmaßnahmen direkt betroffen. Organisationen der Zivilgesellschaft fordern daher vehement ein Mitspracherecht bei der Debt Sustainability Analysis, der Evaluierung der HIPC-Initiative, und der Festlegung der Länderprogramme seitens Weltbank und Währungsfonds.²⁰
8. *Die Gläubiger sehen eher auf Kostenminimierung denn auf Problemlösung:* Die HIPC-Initiative ist auf dem Prinzip des „burden sharing“ aufgebaut, d.h. alle Gläubiger gewähren gemäß ihrem Forderungsanteil Erlässe. Dieses an sich positive, umfassende Prinzip wird dann zum Bumerang für das Schuldnerland, wenn ein oder mehrere Gläubiger auf niedrigere Schuldenerlässe pochen. Große Industrieländer, die – Ironie der Geschichte – oft selbst Nutznießer hoher Schuldenerlässe in der Vergangenheit waren,²¹ waren etwa im Falle Mosambiks nicht bereit, Mittel bereitzustellen, die über einen 80%igen Schuldennachlaß des Pariser Clubs hinausgingen. Boliviens tragbare Schuldenlast wurde auf den bisher höchsten Grenzwert von 225% der Exporte, aufgrund des Widerstandes des größten Gläubigers, der Interamerikanischen Entwicklungsbank, festgesetzt.

3. Exkurs: Strukturanpassungsprogramme / ESAF (Enhanced Structural Adjustment Facility)

Die Erweiterte Strukturanpassungsfazilität (ESAF), das Entwicklungshilfe-Instrument des Währungsfonds, wurde 1987 eingeführt. Die ESAF-Kredite stehen Ländern mit niedrigem Einkommen zur Verfügung, die sich jedoch im Gegenzug dazu verpflichten müssen, Strukturanpassungsmaßnahmen zur Inflationsbekämpfung, Budgetkonsolidierung, Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung einzuführen.²² Diese Maßnahmen werden in den Policy Framework Papers (PFP) festgelegt.

Das ESAF-Programm sollte ursprünglich im Jahr 2000 gestoppt werden. Im Rahmen der HIPC-Initiative wurde das Programm nun über das Jahr 2000 hinaus verlängert. Allerdings kann sich das ESAF-Programm erst ab dem Jahr 2004 durch Kreditrückzahlungen selbst finanzieren. Die ab dem Jahr 2000 bestehende Finanzierungslücke soll durch bilaterale Beiträge geschlossen wer-

den. Der Vorschlag von Fondspräsident Michel Camdessus, einen kleinen Teil der Goldreserven (etwa 5%) des Fonds zur Finanzierung zu verwenden, stieß auf erbitterten Widerstand einiger Mitgliedsstaaten (allen voran Deutschland, aber auch Österreich) und wurde deshalb bisher nicht ernsthaft erwogen.

ESAF wurde nun einer internen und einer externen Evaluierung unterzogen. Beide Studien stellten aus unterschiedlichen Gesichtspunkten fest, daß die Ziele des ESAF, nämlich nachhaltiges Wirtschaftswachstum, das mit einer Verbesserung des Lebensstandards einhergeht, sowie ein Ausgleich der Zahlungsbilanz, nicht immer erreicht wurden.

Laut internem Prüfbericht stieg das reale Pro-Kopf-Wirtschaftswachstum der ESAF-Empfängerländer nur um durchschnittlich 0,3% in den frühen 90er Jahren. Der Anstieg auf 1% in den Jahren 1994/95 war eher auf bessere internationale Austauschbedingungen und einem steigenden globalen Bedarf an den Exportgütern dieser Staaten zurückzuführen als auf die Maßnahmen der ESAF-Programme. Die afrikanischen Staaten hatten gar negative Wachstumsraten. Außerdem vermerkt der Bericht, daß das Pro-Kopf-Einkommen der ESAF-Länder stärker hinter das anderer Entwicklungsländer zurückfiel. Das Zahlungsbilanzdefizit konnte kaum reduziert werden, die Auslandsschulden verdoppelten sich nahezu zwischen 1985 und 1995. Erfolge konnten in einigen Ländern in der Inflationsbekämpfung und in der Verringerung des Budgetdefizits errungen werden. Das Budgetdefizit konnte jedoch nicht durch eine Erhöhung der Einnahmen, sondern nur durch eine Verringerung der Ausgaben (mit weitreichenden sozialen Konsequenzen) verringert werden. Schließlich vermerkt der interne Bericht, daß nur ein Viertel der 3 bis 4 Jahre dauernden ESAF-Programme ohne signifikante Unterbrechung abgeschlossen werden konnten. Dennoch stellt die interne Untersuchung die Erfahrungen mit den Programmen positiv dar: Die beteiligten Länder seien mit Hilfe des Währungsfonds nun marktorientierter und wirtschaftlich stärker als noch vor 10 Jahren (EURODAD 1998b).

Der externe Prüfbericht bemängelte, daß die vom Währungsfonds vorgeschriebene Politik die spezifischen Bedingungen vor Ort zu wenig in Betracht ziehen würde, und die Armen am meisten unter den auferlegten Maßnahmen zu leiden haben. Als Beispiel wurden u.a. Maisfarmer in Sambia, die durch eine frühzeitige Liberalisierung des Marktes in den Ruin getrieben wurden, genannt. Vor allem die Landwirtschaft ist nicht auf Liberalisierungen vorbereitet. Die Experten stellten weiters Fehler bei der Gestaltung des Zeitplanes für Reformmaßnahmen fest.²³

Der Währungsfonds hat nun mit einer Reihe von Vorschlägen für die künftigen ESAF-Programme versucht, Schlüsse aus den beiden Evaluierungen zu ziehen und diese zur Diskussion gestellt (International Monetary Fund 1998). Obwohl jedoch beide Evaluierungen den Hauptfehler bei vergangenen Programmen darin orteten, daß ein Maßnahmenpaket allen Schuldnerländern vorgeschrieben wurde, ohne auf länderspezifische Besonderheiten einzugehen, wird nun wieder ein Maßnahmenpaket präsentiert, dessen Kernforderungen – wie beim Washington Consensus – Inflationsbekämpfung, Privatisierung und Handelsli-

beralisierung sind. Künftig soll aber der Gesundheits- und Bildungsbereich geschützt werden und nicht zum Gegenstand von Budgetkürzungen werden (obwohl der Fonds andererseits von Ländern verlangt, Gebühren für Sozialdienste einzuheben, um die Regierungseinnahmen zu steigern). Auch erkennt der Fonds, daß das ESAF-Programm zum Scheitern verurteilt ist, wenn die Regierung kein Engagement zeigt, dieses auch umzusetzen („ownership“). Einen nationalen Konsens über das ESAF-Programm herzustellen, halten die Autoren der IWF-Studie für „... desirable but perhaps not always feasible or essential, especially before the fruits of the reform effort become evident or when some factions of society see the program as impinging upon their short-term interests“.

4. Fazit

Die HIPC-Initiative kann in ihrer derartigen Form die Schuldenkrise hochverschuldeter Staaten nicht lösen. Die zögernde Haltung vieler Gläubigerstaaten und -institutionen, das äußerst komplizierte Prozedere und hohe Grenzwerte zur Festlegung, ab welcher Höhe die Schuldenlast „tragfähig“ ist, ergeben in Summe einen Schuldenerlaß „too little, too late“. Die geringen freiwerdenden Mittel, sowie die Koppelung eines Schuldenerlasses an die Erfüllung von IWF-Strukturanpassungsmaßnahmen und die bisher mangelnde Einbeziehung der Zivilgesellschaft der Schuldnerländer lassen befürchten, daß HIPC wenig zu einer wirtschaftlichen Erholung und einer wirksamen Armutsbekämpfung der schwerverschuldeten Länder beiträgt.

Eine Reaktion der Zivilgesellschaft darauf ist „Jubilee 2000“ („Erlaßjahr 2000“). Diese weltweite Bewegung fordert einen Schuldenerlaß der unbezahlbaren Schulden in einem fairen und transparenten Verfahren im Jahr 2000. Die dabei freiwerdenden Mittel sollen zwingend Entwicklungsvorhaben zugeführt werden. Als eine Möglichkeit eines fairen Verfahrens wird das Einsetzen eines „Internationalen Insolvenzverfahrens“ von Kunibert Raffer diskutiert (Raffer 1990; Raffer 1996). Ursprünglich von kirchlichen Gruppen ausgehend, haben sich Organisationen und Einzelpersonen bereits in über 40 Ländern dieser Kampagne angeschlossen. In Österreich ging die „Initiative 96 Entschuldung“ (eine Entschuldungskampagne, die 1996 durchgeführt und von über 100 österreichischen Organisationen unterstützt wurde) in „Erlaßjahr 2000“ über.

Abstracts

The multilateral debt relief initiative launched in september 1996 geared at poor and highly indebted countries ("HIPC-Initiative") comprises all creditors (commercial, public bilateral and multilateral), contrary to the debt relief activities carried out so far. The debt relief agreed upon within the frame of the above initiative. It should reduce the accumulated debts of the respective indebted country to a sustainable level whereby "sustainability" is defined by criteria

worked out by the World Bank and the International Monetary Fund.

This article gives an overview of all debt relief activities implemented so far, the technical details of the HIPC-Initiative as well as its flaws which resulted up to now. Special attention is given to the ESAF-Programs (Enhanced Structural Adjustment Facility) of the International Monetary Fund. The fulfilment of then is a precondition for any debt relief.

Die im September 1996 gestartete multilaterale Entschuldungsinitiative für arme, hochverschuldete Staaten („HIPC-Initiative“) bezieht, im Gegensatz zu bisherigen Schuldenerleichterungsmaßnahmen, alle Gläubigergruppen (kommerziell, öffentlich bilateral, multilateral) ein. Der im Rahmen dieser Initiative beschlossene Erlaß soll den Schuldenberg des jeweils überschuldeten Landes auf ein „tragbares“ Maß reduzieren, wobei die „Tragfähigkeit“ nach Kriterien festgelegt wird, die von Weltbank und Währungsfonds ausgearbeiteten wurden. In diesem Artikel wird ein Überblick über alle bisherigen Schuldenerleichterungsmaßnahmen gegeben, sowie auf die technischen Einzelheiten der HIPC-Initiative und die bisher zutage getretenen Schwachpunkte eingegangen. Im speziellen wird auf die ESAF (Enhanced Structural Adjustment Facility)-Programme des Internationalen Währungsfonds eingegangen, deren Erfüllung Voraussetzung für einen Schuldenerlaß ist.

Anmerkungen

- 1 Heavily Indebted Poor Countries: Zu dieser neuen Weltbankkategorie werden folgende Länder gezählt:
 - 31 SILICs (Severely Indebted Low Income Countries), die von der Weltbank 1994/95 als solche qualifiziert wurden, d.h. deren Bruttonationalprodukt pro Kopf nicht mehr als 675 Dollar und deren Gesamtschuldendienst (Barwert) mehr als 80% ihres BNP bzw. mehr als 220% ihrer jährlichen Exporterlöse ausmacht (Äquatorial-Guinea, Äthiopien, Burundi, Cote d'Ivoire, D. R. Kongo, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Kenia, Laos, Liberia, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Mosambik, Myanmar, Nikaragua, Niger, Ruanda, Sao Tomé/Principe, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tanzania, Uganda, Vietnam, Yemen, Zambia, Zentralafrikanische Republik);
 - 7 Länder, deren Kredite vom Pariser Club umgeschuldet wurden (Benin, Bolivien, Burkina Faso, Kamerun, Senegal, Togo und Tschad);
 - 2 Länder mit mittlerem Einkommen, die „IDA-only“ Länder wurden (Angola und Kongo).
- 2 Das 41. HIPC, Nigeria, wurde seitens Weltbank und Währungsfonds nicht in die Berechnungen aufgenommen, da es kein „IDA only“-Land ist und noch keine konzessionäre Umschuldung seitens des Pariser Clubs erhielt.
- 3 Die Weltbank geht davon aus, daß ein vertraglich vereinbarter Schuldendienst, der 15% der jährlichen Exporterlöse übersteigt, als hoch, ein Schuldendienst, der 25% übersteigt, als bedenklich zu bewerten ist. Ebenso gilt ein Gesamtschuldenstand, der die jährlichen Exporterlöse um 200% übersteigt, als kritisch.
- 4 Siehe auch David Woodward, „Debt Sustainability and the Debt Overhang in HIPCs: Some Comments on the IMF's View“, in: EURODAD 1996a: 29 ff.
- 5 Von den 1996 als SILICs qualifizierten Ländern befinden sich 28 Staaten in Afrika südlich der Sahara.
- 6 Oxford International 1997, „Fiscal Sustainability“.
- 6 Diese Zinskapitalisierungen machen heute einen beträchtlichen Teil des Schuldenberges aus. Es ist daher kein Zufall, wenn etwa das SADC-Sekretariat darauf drängt, diese in

- Zukunft zu verbieten. („The Debt Crisis in Southern Africa. Note from the Secretariat“, SADC/JCSO/1/98, Pkt. 9 d).
- 7 Private Bankkredite ohne staatliche Garantie, Kredite bei Unternehmungen sowie Schuldverschreibungen (Bonds).
 - 8 Die IDA (International Development Agency) ist jene Institution der Weltbankgruppe, die günstige Kredite an einkommensschwache Länder vergibt.
 - 9 Bankkredite mit staatlicher Garantie, denen ein Exportgeschäft zugrunde liegt, sowie Kredite, die vom Gläubigerland (etwa aus dem Entwicklungshilfe-Budget) finanziert werden.
 - 10 Die Schweizer Regierung führte 1991 ein Entschuldungsprogramm im Umfang von 500 Mio. sfr ein. Dies geschah aufgrund massiven öffentlichen Drucks, da die Schweizer Nichtregierungsorganisationen 1989/90 eine Petition lanciert hatten, die von 250.000 SchweizerInnen unterstützt wurde.
- Mit den Mitteln der Entschuldungsfazilität werden vier Programme finanziert:
- Entschuldung von Schweizer Exportkrediten (und Ausbezahlung des Selbstbehaltes an die Exporteure),
 - Ankauf von kommerziellen Schulden der Programm-Länder auf dem internationalen Sekundärmarkt,
 - Rückzahlung multilateraler Schulden sowie Beteiligung am Trust Fund der Weltbank für die HIPC-Initiative und
 - Zahlungen in Form von Zahlungsbilanz- und technischen Hilfen an jene Länder, die dank einer verantwortungsvollen Schuldenpolitik nicht schwer verschuldet sind und daher keine Schuldenerleichterungen erhalten.
- Siehe: Swiss Coalition of Development Organizations (Mai 1998: 1 ff.).
- 11 Der österreichische Staat darf ausstehende Forderungen prinzipiell nicht erlassen, dafür wäre ein eigenes Gesetz vonnöten. Außerdem verteilen sich die Kosten der Schuldendienstreduktion auf die gesamte Kreditlaufzeit, während die Kosten einer Kapitalstreichung einmalig anfallen und das jeweilige Jahresbudget mehr belasten würden.
 - 12 Konsolidierungsperiode: Zeitraum vom Beginn der Zahlungsschwierigkeiten bis zum angenommenen Zeitpunkt, an dem das Land wieder seine Zahlungen aufnehmen kann. Die Konsolidierungsperiode beträgt in der Regel 12 bis 36 Monate, abhängig von Dauer und Erfolg des Strukturanpassungsprogrammes des Schuldnerlandes.
 - 13 Schulden bei der Weltbank, beim Internationalen Währungsfonds sowie bei den regionalen Entwicklungsbanken, der EU und der OPEC.
 - 14 IBRD = Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, gehört ebenso wie die Internationale Entwicklungsagentur (IDA) der Weltbank-Gruppe an.
 - 15 Diese Definition wurde von einer 1993 erschienenen Weltbank-Studie über die Erfahrungen Mexikos mit dem Brady-Plan übernommen.
 - 16 Diese Analysen beurteilen die Exportkonzentration, Variabilität der Exporte, Anteil der öffentlichen Schulden am BIP, Währungsreserven sowie Zahlungsbilanzdefizit. Auch werden externe Faktoren wie ein Sinken der Weltmarktpreise oder Dürre miteinbezogen. Sozialindikatoren haben keinen Eingang in diese Analysen gefunden.
 - 17 Die zwei zusätzlichen Kriterien haben eigentlich nur den Zweck, die Zahl der zusätzlich aufgenommenen Länder und damit die Kosten der Initiative zu begrenzen.
 - 18 Der Barwert der Schulden ist die Summe der abgezinsten, künftigen Schuldendienstzahlungen. Als Diskontsatz dient im Rahmen der HIPC-Initiative ein gewichteter CIRR-Satz (Commercial Interest Reference Rate).
 - 19 Treuhandschuß (escrowed grant) bedeutet, daß der dem Schuldner erlassene Anteil auf ein Treuhandkonto überwiesen wird, das diesen Kreditanteil abdeckt, sobald der nicht erlassene Kreditanteil vom Schuldner gezahlt wird.
 - 20 Siehe etwa die „Declaration of the Eastern and Southern African Conference on HIPC and ESAF: Towards a Solution of Africa's External Debt“, 31.8.–2.9.1998.
 - 21 Deutschlands Gesamtschulden etwa wurden 1953 im „Londoner Abkommen“ zu über 50% gestrichen, der Rest so günstig umgeschuldet, daß das Land nicht mehr als knapp 4% seiner Exporterlöse zur Tilgung verwenden mußte. Dieser Erlaß trug nicht unwesentlich zum „Wirtschaftswunder“ bei, ist heute aber so gut wie vergessen. Siehe Hütz-Adams 1997. Japans Reparationszahlungen nach dem Zweiten Weltkrieg wurden teilweise erlassen.

- 22 Diese Programme bauen auf dem neoliberalen „Washington Consensus“ auf. Dieser Consensus wird zunehmend kritisiert, erst kürzlich vom Weltbank-Chefökonom Joseph Stiglitz (siehe Stiglitz 1998).
- 23 Zusammenfassung siehe Inter Press Service 1998.

Literatur

- DAC. 1996. *Report 1995: Development Co-operation. Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*. Paris.
- Eberlei, W., Th. Fues. 1995. *WEED Schuldenreport 1995*. WEED Arbeitspapier 1/95, Bonn.
- EURODAD. 1996a. *World Credit Tables*. Bruxelles.
- EURODAD. 1996b. *Does the Debt Overhang Effect Exist?* Information Sheet, Bruxelles.
- EURODAD. 1998a. *Debt and Structural Adjustment in ACP countries*. Background Paper, Bruxelles.
- EURODAD. 1998b. *Readjusting Adjustment Policies: Reviews reveal ESAF's fundamental shortcomings*. Infosheet.
- Europäisches Parlament. 1997. *Bericht über die Mitteilung der Kommission „Strukturanpassungshilfe und Schuldenerlaß für hochverschuldete AKP-Staaten – Strategie der Gemeinschaft im Rahmen der HIPC-Entschuldungsinitiative“*. Sitzungsdocument vom 1. Dezember 1997.
- Hanlon, J. 1998. As IMF continues to tighten its purse strings: Mozambique a hopeless case for debt relief. In: *The Market Place*, August 21.–27, 1998.
- Hütz-Adams, Friedel. 1997. Unsere Schulden wurden erlassen: Das Londoner Schuldenabkommen von 1953. In: *Erlaßjahr 2000*, „Die Wuppertaler Auftakttagung der Erlaßjahr 2000 Kampagne“, Siegburg, 14 ff.
- Initiative „Dialog 2000“. 1998. Der menschliche Preis der Auslandsschuld. Erklärung der Initiative „Dialog 2000“. In: *Weltkirche* 6, 189 ff.
- Inter Press Service. 1998. *IWF-Anpassungsprogramme unangepaßt*. Meldung vom 19. März.
- International Monetary Fund. 1998. *Distilling the Lessons from the ESAF Reviews*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/distill/index.htm>.
- Ministry of Finance Uganda. Juni 1998. *Poverty Action Fund and Background to the Budget*.
- Oxfam International Position Paper. 1996. *Multilateral Debt: The Human Costs*. London.
- Oxfam International Position Paper. 1997. *Debt Relief for Mozambique: Investing in Peace*. London (e-mail).
- Pettifor, A., A. Wood. 1996. *A Fresh Start For Africa*. London.
- Raffer, K. 1990. Applying Chapter 9 Insolvency to International Debts: An Economically Efficient Solution with a Human Face. In: *World Development*, Vol. 18, No. 2, 301 ff.
- Raffer, K. 1996. Debt Relief – International Chapter 9 Proceedings. In: Raffer, K., H. W. Singer. *The Foreign Aid Business, Economic Assistance and Development Co-operation*. Vermont, 203 ff., <http://www-personal.umich.edu/~russoj/debt/Raffer97.htm>.
- Stiglitz, Joseph E. 1998. *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*. WIDER Annual Lectures 2, <http://www.wider.unu.edu/stiglitz.htm>.
- Swiss Coalition of Development Organizations. May 1998. *The Swiss Debt Reduction Facility: From Debt to Development*. Bern.
- Uganda Debt Network. 1998. Letter to President Museveni. In: *Focus on President Clinton's Visit*, Beilage in New Vision, 13.3.1998.

- UNDP. 1997. *Bericht über die menschliche Entwicklung 1997*. Bonn.
 World Bank. 1996. *World Debt Tables. External Finance for Developing Countries*. Washington.
 World Bank. 1998. *Global Development Finance 1998*. Washington.

Martina Neuwirth, „Erlaßjahr 2000 Österreich“,
 Türkenstraße 3, A-1090 Wien
 e-mail: koo@magnet.at

Journal für Entwicklungspolitik XIV/4, 1998, S. 439–464

Christian Pippan

Positivmaßnahmen als Aspekt der Demokratieförderung in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union

1. Einleitung

Demokratieförderung ist ein vergleichbar junges Feld der Entwicklungszusammenarbeit (EZA). Zwar haben einzelne nichtstaatliche (meist parteinahe) Träger der Entwicklungskooperation bereits seit den frühen siebziger Jahren Aktivitäten auf diesem Gebiet entwickelt, die eigentliche Herausbildung der Demokratieförderung als selbstständiges Konzept im Rahmen der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit setzte jedoch erst mit Beginn der neunziger Jahre ein. Begünstigt durch die politischen Umbrüche in Osteuropa und in der Sowjetunion, das Ausklingen des Ost-West Konflikts und die etwa Zeitgleich einsetzenden demokratischen Transformationsprozesse in zahlreichen Staaten Afrikas südlich der Sahara wurden die politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen in den Empfängerstaaten zunehmend zu einem maßgeblichen Gegenstand der Nord-Süd Kooperation (vgl. allgemein Crawford 1995, Erdmann 1996, Hanisch 1996). Im Mittelpunkt stand dabei zunächst die Anwendung „negativer“ politischer Konditionalität, also die Androhung der Reduzierung oder Aussetzung der Zusammenarbeit seitens der nördlichen Geber im Falle grober Menschenrechtsverletzungen oder massiver Verstöße gegen grundlegende demokratische Prinzipien in einem Entwicklungsland (Stokke 1995, Tomasevski 1997: 93 ff.). Wegen des hohen Interventionsgrades negativer Konditionalität, der ungelösten Frage nach geeigneten Kriterien und Standards und den in der Vergangenheit vielfach unbefriedigenden Ergebnissen einer ausschließlich auf Sanktionsmaßnahmen beruhenden Strategie der Demokratieförderung ging die internationale Gebergemeinschaft während der letzten Jahre vermehrt dazu über, Demokratie und Menschenrechte durch eine aktive Unterstützungspolitik, insbesondere durch den Einsatz positiver Maßnahmen vor Ort, zu fördern. Das bedeutet freilich nicht, daß auf das Mittel der negativen Konditionalität zur Gänze verzichtet wurde. Vielmehr können positive und negative Maßnahmen der Demokratieförderung komplementär zur Anwendung gelangen, wobei heute aber einer positiven Konditionalität in der Regel der Vorzug gegeben wird (Waller 1996: 77).

Die Europäische Union (EU) hat sich dieser Neuorientierung in der Entwicklungszusammenarbeit nicht verschlossen. Da der Verfassungsordnung der EU das Bekenntnis zu den Grundsätzen der Demokratie sowie der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit immanent ist und wohl kein Zweifel daran bestehen kann, daß die Regierungssysteme ihrer Mitgliedstaaten tatsäch-