

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, Bonn**

**VENRO
Arbeitspapier Nr. 6**

Inhaltsverzeichnis*

Einführung Dr. Walter Eberlei	S. 1
Begrüßung Prof. Dr. Peter Molt	S. 2
Schuldenerlasse für die ärmsten Länder Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ- Spezial Nr.03/Februar 1999	S. 4
Stellungnahme zur Kölner Schuldeninitiative der Bundesregierung Barbara Unmüßig und Walter Eberlei	S. 13
Eine Bestandsaufnahme der Debatte um ‘Debt Sustainability’ Philipp Hersel	S. 21
A Human Development Approach to Debt Relief for the World’s Poor Henry Northover/ Karen Joyner / David Woodward	S. 33
Background Note Henry Northover	S. 42
<u>Anhang</u>	
Tentative Costing of Illustrative Alternatives to the HIPC Initiative Framework The Worldbank Group	S. 45
Programm/Mitwirkende	S. 49

* In dieser Dokumentation wurden lediglich die abgelieferten Beiträge zusammengestellt.

Einführung

Dr. Walter Eberlei
Kindernothilfe

„Ohne einen radikalen Schuldenerlaß gibt es für viele der ärmsten Länder keine Hoffnung auf einen Neuanfang.“- Dieser Satz stammt nicht etwa von einer NRO, die sich für Entschuldung einsetzt. Er wurde formuliert von Bundeskanzler Gerhard Schröder und ist nachzulesen in einem Artikel des Kanzlers für die „Financial Times“ (21.01.1999). In diesem Artikel stellte Schröder die „Kölner Schuldeninitiative“ vor, d.h. Vorschläge der Bundesregierung für einen Schuldenerlaß für die ärmsten Länder, die auf dem Weltwirtschaftsgipfel (G-8-Gipfel) im Juni in Köln diskutiert und beschlossen werden sollen.

Was ist mit „Kölner Schuldeninitiative“ gemeint und wie ist die Initiative zu bewerten? Kann die Initiative tatsächlich den „radikalen Schuldenerlaß“ bringen, der für eine Lösung der Schuldenkrise ärmster Länder nötig ist? Dies sind die zentralen Fragen, die der VENRO-Studententag diskutieren und beantworten will.

Die Frage, ob die Schuldenkrise vor einer Lösung steht, ist eng verknüpft mit der Frage, wie denn „tragfähige Schuldenlast“ (debt sustainability) definiert wird. Denn Auslandsverschuldung von Entwicklungsländern ist kein Problem an sich. Entscheidend ist, ob durch die Verschuldung (d.h. durch zusätzlich finanzielle Ressourcen) Entwicklungsprozesse befördert werden können, oder ob die Schuldenlast sich als Hemmnis für eine sozial gerechte und ökologisch nachhaltige Entwicklung eines Landes auswirkt.

Begrüßung

Prof. Dr. Peter Molt
VENRO-Vorstandsvorsitzender

Der Studientag - zu dem ich Sie im Namen von VENRO ganz herzlich begrüßen darf - hat sich zwei Aufgaben gesetzt:

Zum einen will er die Kölner Schuldeninitiative der Bundesregierung kommentieren. Ende Januar hat die Bundesregierung unter Bundeskanzler Schröder angekündigt, auf dem Treffen der G8 im Juni in Köln für einen großzügigeren Schuldenerlaß für die ärmsten hochverschuldeten Länder (HIPC) eintreten zu wollen. Für diese Initiative wurden im Haushaltsentwurf für den Etat des BMZ 1999 erstmals 50 Mio. DM bereitgestellt, die für den HIPC-Treuhandfonds der Weltbank bestimmt sind. Eine detaillierte Beurteilung der einzelnen Elemente dieser Initiativen der Bundesregierung ist die Aufgabe der folgenden – möglicherweise kontroversen - Beiträge der Referenten und der Gesprächsteilnehmer dieses Studientags.

Zum anderen will der Studientag über die verschiedenen Konzepte von "Schuldentragfähigkeit" - einem zentralen Begriff im Rahmen der Diskussion über die HIPC-Initiative - aufklären. Philipp Hersel hat dazu im Auftrag von Misereor und der Kindernothilfe eine Studie erstellt, die die Diskussion am heutigen Tage erleichtern soll.

Bereits im Januar 1998 hat VENRO einen Studientag zur HIPC-Initiative veranstaltet. Damals hieß das Thema "Der Internationale Währungsfonds - neuer Akteur der Entwicklungsfinanzierung?" und im Zentrum des Meinungsstreits stand die Frage, ob der IWF, indem er Kredite an die ärmsten Entwicklungsländer zu sehr günstigen Zinssätzen vergibt (0,5%), einen substantiellen Beitrag zur Lösung der Schuldenkrise dieser Länder leistet, oder ob sein Beitrag zur Schuldenerleichterung nur marginal ist und deshalb die negativen Effekte, für die betroffenen Länder durch Befolgung der IWF-Auflagen langfristig schwerer wiegen. Seither hat der IWF weniger in seiner Rolle als Entwicklungsfinanzier, denn in seiner traditionellen Rolle als Feuerwehr bei akuten Zahlungsbilanzproblemen von sich reden gemacht. Bei den immer noch ungelösten Finanzkrisen in Südostasien, Rußland und Brasilien hat er zwar riesige Finanzmitteln bewegt, aber dabei alles andere als eine gute Figur gemacht. Seit dem Ausbruch der Finanzkrise in Thailand im Juli 1997 sind weltweit über 100 Mio. Menschen wieder unter die Armutsschwelle abgerutscht. Die Folgen waren der Zerfall des gesellschaftlichen Zusammenhalts und die Zunahme gewaltsamer Konflikte, wie aktuell am Beispiel Indonesiens zu sehen ist. Sie sind auch mit den Mitteln der Entwicklungshilfe zumindest kurz- und mittelfristig nicht mehr in den Griff zu bekommen sind.

Während die Kritik am IWF sich verstärkt, sieht die Weltbank mehr und mehr auf den sozialen Aspekt der Reformen. Es muß daran erinnert werden, daß die HIPC-Initiative auf einen Vorschlag des Weltbank-Präsidenten Wolfensohn zurückgeht, da nur durch einen eigenen, von den großen Gebern finanzierten Fonds der Erlaß der Weltbank-Schulden möglich ist. Es ist meiner Meinung nach bedeutsam, daß die Weltbank diese Initiative mit einem Konzept für einen umfassenden Rahmen der sozialen und strukturellen Gesichtspunkte der Entwicklung verbindet, welches die Grundlagen für ein nachhaltiges Wachstum und Armutsbinderung schaffen soll.

Ich glaube, dieses Konzept verdient unsere Aufmerksamkeit, weil es die politischen Voraussetzungen für einen Schuldenerlaß verbessert. Ein umfassender Erlaß der öffentlichen Schulden läßt sich nur rechtfertigen, wenn er wirklich der Bevölkerung der Entwicklungsländer zugute kommt, er muß also an eine verantwortungsvolle Politik der Regierungen der Entwicklungsländer gebunden werden und darf nicht eine neue Quelle für Fluchtkapital oder für die Finanzierung militärischer Rüstung dienen. Der Schuldenerlaß muß der Armutsbekämpfung zugute kommen. Bei der Umsetzung der Initiative werden sich hier, neben den ungelösten makroökonomischen Problemen, die größten Schwierigkeiten ergeben.

Ein weiteres Problem ist die Finanzierung der Schuldeninitiative. Da nicht alle Schulden nur noch als Buchwerte in den Bilanzen stehen, sondern zum Teil durch Anleihen gegenfinanziert sind, ergibt sich ein erheblicher Finanzbedarf, der den Steuerzahler der Geberländer Milliarden von US-Dollar kosten dürfte. Die von der Bundesregierung bereitgestellten 50 Millionen DM sind nur ein symbolischer Betrag, der zudem durch Kürzungen an anderer Stelle des Entwicklungshilfshaushaltes, etwa der Unterstützung von UNDP, finanziert wird. Es wäre höchst bedenklich, wenn dieses Vorgehen Schule machen würde, d.h. die Schuldeninitiative zu Lasten der Entwicklungszusammenarbeit ginge. Ohne eine wesentliche Erhöhung der Entwicklungshilfemittel wird es also nicht gehen.

Es gibt daher Grund zur Skepsis, daß wir bereits vor einer Lösung der Schuldenkrise stehen, weil nicht sicher ist, ob die großen Geberländer zu zusätzlichen finanziellen Anstrengungen bereit sind und gleichfalls nicht sicher ist, daß die Regierungen der Geber und Empfängerländer bereits sind, die Forderung von Präsident Wolfensohn aufzunehmen, daß die Internationale Finanzarchitektur die gegenseitige Abhängigkeit zwischen dem Makroökonomischen und Finanziellen einerseits und den strukturellen und sozialen menschlichen Problemen andererseits widerspiegeln muß. Damit ist auch die Frage verbunden, ob das Konzept von Präsident Wolfensohn sich innerhalb der Weltbank, des IWF und den beteiligten Regierungen verwirklichen läßt.

Ich hoffe, daß diese Tagung einige der wichtigen Aspekte der Kölner Schuldeninitiative einer Klärung näher bringen kann und dazu beiträgt, daß unsere Lobbyarbeit für diese Initiative überzeugend gestaltet werden kann.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Schuldenerlasse für die ärmsten Länder BMZ- Spezial Nr.03/Februar 1999

Die Bundesregierung hat auf Initiative der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung für den Kölner Gipfel der acht Staats- und Regierungschefs (G8-Gipfel) im Juni 1999 einen Schuldenerlaßvorschlag ausgearbeitet. Ziel ist die deutliche Entlastung hochverschuldeter armer Länder (Kölner Schuldeninitiative 1999).

Über die aktuelle Beschäftigung mit der weltweiten Finanzkrise, die insbesondere Länder in Asien und Lateinamerika sowie Rußland belastet, darf nicht vergessen werden, daß 17 Jahre nach dem Ausbruch der Verschuldungskrise der Entwicklungsländer eine ganze Anzahl der ärmsten Länder immer noch unter ihren Folgen leidet. Die meisten davon liegen in Afrika. Die Gläubiger haben das Instrumentarium für Schuldenerleichterungen schrittweise, aber nicht ausreichend verbessert. Ohne durchgreifende Schuldenerlasse haben viele der ärmsten und hochverschuldeten Entwicklungsländer kaum Hoffnung auf entscheidende Entwicklungsfortschritte.

Die Kölner Initiative baut auf der seit zwei Jahren laufenden Weltbank/IWF-Initiative zugunsten hochverschuldeter armer Länder auf, der sog. HIPC-Initiative (HIPC=Heavily Indebted Poor Countries). Daran sind auf der Gläubigerseite sowohl die multilateralen Finanzierungsinstitutionen wie Weltbank, IWF, Regionale Entwicklungsbanken, EU und andere beteiligt, als auch die im Pariser Club zusammengeschlossenen Gläubigerregierungen. Von den privaten Gläubigern im Londoner Club wird erwartet, daß sie sich mit gleichgerichteten Maßnahmen anschließen.

Die alte Bundesregierung hatte eine sehr restriktive Linie gefahren. Dies wollen wir ändern. Deshalb hat die neue Bundesregierung ein Maßnahmenpaket geschnürt, das auch viele Forderungen von Nichtregierungsorganisationen und auch der Kirchen aufgreift.

Die Initiative richtet sich an arme Entwicklungsländer mit einer Schuldenlast, die so hoch ist, daß die zu zahlenden Zins- und Tilgungsleistungen eine nachhaltige und auf die Beseitigung von Armut und Ungleichheit gerichtete Entwicklung stark behindern. Die Überschuldung der armen Länder ist v.a. eine Folge von ungewöhnlichen weltwirtschaftlichen Belastungen der Vergangenheit (Rückgang der Rohstoffpreise, hohe internationale Zinsen), mangelnder Entwicklungsorientierung der Schuldnerregierungen und unvorsichtiger Kreditvergabepolitiken öffentlicher und privater Gläubiger.

Um die Dimension des Problems zu verdeutlichen:

Da der Schuldendienst in Devisen bezahlt werden muß, wird die Belastung der Verschuldung am besten durch das Verhältnis des Schuldenstandes zu den Exporten eines Jahres zum Ausdruck gebracht. Bei einigen ausgewählten hochverschuldeten armen Ländern lag diese Zahl in den letzten Jahren in folgenden Größenordnungen: Guinea-Bissau 1500 %, Rwanda 550 %, Mosambik und Nicaragua ca. 500 % (berechnet vor Hurrikan Mitch), Tansania 300 %. Insgesamt benötigen etwa 20 Länder dringend Schuldenerleichterungen über die bisherige Praxis hinaus.

Für diese in der HIPC-Initiative auszuwählenden Länder schlagen wir ein 7-Punkte-Programm vor:

1. Damit die zugangsberechtigten Länder möglichst schnell Schuldenerlasse bekommen, soll die Vorlaufzeit verkürzt werden. Die bisher vorgesehene Frist von sechs Jahren "wirtschaftlicher und sozialer Reformen" soll auf drei Jahre halbiert werden. Allen zugangsberechtigten Ländern soll die Möglichkeit eröffnet werden, bis zum Jahr 2000 Klarheit über Umfang und Zeitpunkt der Erlasse zu erhalten.
2. Der bestehende Ermessensspielraum bei der Festlegung der Erlaßsumme soll nunmehr voll ausgeschöpft werden. Oder anders ausgedrückt: Der Zielwert für den Schuldenstand soll für alle zukünftigen Fälle einheitlich auf 200 % der Exporte festgelegt werden. Alle Länder, die einen Wert darüber aufweisen, können begünstigt werden.
3. In Ausnahmefällen soll der Pariser Club bei staatlich verbürgten Handelsforderungen die Schuldenerlaßgrenze auf bis zu 100 % anheben. Die bisherige Obergrenze von 80 % für den Erlaß auf Handelsforderungen hat sich für einige Länder in besonders schwieriger Lage als nicht ausreichend erwiesen.
4. Schulden aus der Entwicklungszusammenarbeit von Ländern, die sich für die HIPC-Initiative qualifizieren, sollen auf der Grundlage eines im Pariser Club abgestimmten Vorgehens vollständig erlassen werden. Die Bundesregierung könnte so 5 Ländern (Bolivien, Côte d'Ivoire, Guyana, Nicaragua und Honduras), die noch Schulden aus der Entwicklungszusammenarbeit haben, rd. 1,5 Mrd. DM erlassen. Unabhängig von der Kölner Initiative wollen wir die Politik fortsetzen, noch bestehende Schulden aus der Entwicklungszusammenarbeit der Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) zu erlassen, unabhängig von der HIPC-Initiative. Gegenwärtig kommt dabei insbesondere Madagaskar in Frage. ***Die Schuldnerländer sollen den gewonnenen finanziellen Spielraum für Vorhaben nutzen, die - unter Berücksichtigung von rechts- und sozialpolitischen Prinzipien – eine nachhaltige und auf die Beseitigung von Armut sowie Ungleichheit gerichtete Entwicklung fördern.***
5. Um die Finanzierung des auf die multilateralen Gläubiger entfallenden Anteils zur HIPC-Initiative zu unterstützen, wird die Bundesregierung 1999 einen Beitrag für den HIPC-Treuhandfonds der Weltbank leisten.
6. Auch der Internationale Währungsfonds muß in die Lage versetzt werden, seinen Beitrag zur HIPC-Initiative zu erbringen und ärmste Länder auch weiterhin mit neuen Mitteln finanziell zu unterstützen. Daher ist die Bundesregierung bereit, sich an der Bereitstellung von Mitteln zur Fortführung der sog. Erweiterten Strukturanpassungsfazilität¹ des IWF zugunsten seiner ärmsten Mitglieder zu beteiligen.
7. Neben der Gewährung dieser Schuldenerleichterungen sollte selbstverständlich die laufende entwicklungspolitische Zusammenarbeit fortgesetzt werden. Darüber hinaus sollte mit den Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung die Finanzierung von Projekten gefördert werden, die zu einer Stärkung der Export- und Devisenfähigkeit des Landes führt.

Fazit:

Für die begünstigten Länder ist dieses Maßnahmenpaket ein erheblicher Fortschritt

¹ Aus dem Fonds der Erweiterten Strukturanpassungsfazilität (ESAF) stellt der IWF den ärmsten Ländern bei Zahlungsbilanzungleichgewichten zinsvergünstigte Mittel zur Unterstützung ihrer wirtschaftlichen Reformen zur Verfügung.

gegenüber den bisherigen Möglichkeiten, Schuldenerleichterungen zu erlangen. Wir erwarten von ihnen, daß sie ihre Politiken auf nachhaltiges Wachstum, Innovation und eine sozial gerechte und ökologisch verträgliche Entwicklung ausrichten. Wir werden diese Reformen über die multilateralen Organisationen wie Weltbank und Internationalen Währungsfonds sowie in unserer bilateralen Entwicklungszusammenarbeit nach Kräften fördern.

Wir haben unsere Vorschläge den G8-Partnern zugeleitet und werden in den nächsten Monaten um ihre Unterstützung werben.

Anlage 1 - BMZ - Bonn, den 08. Februar 1999

Schuldenerleichterungen für Entwicklungsländer: Politik der Bundesregierung

1. Einteilung der Schulden

In nachfolgender Tabelle sind die Schuldenstände aller EL und 38 hochverschuldeter armer Länder auf die verschiedenen Gläubiger- und Schuldnerkategorien aufgeteilt. Schuldenerleichterungen, auf die die Bundesregierung direkt Einfluß nehmen kann, betreffen die fettgedruckten Kredite, die Regierungen der EL von bilateralen und multilateralen öffentlichen sowie privaten Gläubigern aufgenommen haben oder öffentlich garantiert haben.

Stand Ende 1996 ²	alle Entwicklungsländer	38 hochverschuldete Niedrigeinkommensländer (sog. SILICs) ³
langfristige Gesamtverschuldung	1.650 Mrd. \$	191 Mrd. \$

davon:		
öffentliche und öffentlich garantierte Kredite der Regierungen der Entwicklungsländer	1.397 Mrd. \$	186 Mrd. \$
<u>davon gegenüber:</u>		
multilateralen öffentlichen Gläubigern (=Weltbank, IWF, etc.)	285 Mrd. \$	52 Mrd. \$
bilateralen öffentlichen Gläubigern	543 Mrd. \$	107 Mrd. \$

² Quelle: Weltbankzahlen, Schuldenzahlen nominal

³ Diese Ländergruppe ist etwas anders abgegrenzt als die Gruppe der hochverschuldeten armen Länder (HIPCs). Aggregierte Daten liegen für die HIPCs nicht vor.

(=Pariser Club)		
privaten Gläubigern (=Londoner Club)	569 Mrd. \$	27 Mrd. \$
Kredite privater Schuldner (nicht garantiert)	253 Mrd. \$	5 Mrd. \$

2. Unabhängig von der neuen Initiative trägt die Bundesregierung bereits mit einem flexiblen Instrumentarium zur Erleichterung der Schuldenlast vieler Länder bei. Dies ist jedoch nur auf der Basis dreier Grundsätze möglich:

Nachweis von Reformbemühungen des Schuldnerlandes

Multilateral abgestimmtes Vorgehen der Gläubiger

Fallweise Festlegung der erforderlichen Maßnahmen

3. Zugunsten der ärmsten Länder hat die Bundesregierung insgesamt bisher folgende Schuldenerleichterungsmaßnahmen ergriffen:

Seit 1978 sind 36 LDCs und anderen armen Entwicklungsländern FZ-Forderungen in Höhe von rd. 9,1 Mrd. DM erlassen worden bzw. der Erlaß in Aussicht gestellt worden (Die Einschränkung der Inaussichtstellung betrifft nur Myanmar). (Vgl. Anl. 3)

LDCs erhalten FZ-Neuzusagen seitdem ausschließlich in Form von Zuschüssen, bisher insgesamt ca. 12,5 Mrd. DM.

Seit 1993 wurden Schuldenumwandlungen zugunsten von Umweltschutz-, Armutsbekämpfungs- bzw. Bildungsprojekten im Volumen von 709 Mio. DM vereinbart. (Vgl. Anl. 4)

Handelsforderungen hat die Bundesregierung in Höhe von über 3,2 Mrd. DM (seit 1988) durch Anwendung der im Pariser Club immer weiter zugunsten der Schuldnerländer verbesserten Umschuldungskonditionen erlassen. (Vgl. Anl. 5)

4. Eine weitere Verbesserung der Umschuldungskonditionen zugunsten einer Reihe von armen hochverschuldeten Ländern stellt die sog. HIPC-Initiative dar. Ziel der Initiative ist es, den Schuldenstand bei gleichzeitiger Umsetzung von Anpassungsprogrammen auf ein tragfähiges Niveau abzusenken. Im Rahmen des Pariser Clubs der öffentlichen Gläubiger kann die Bundesregierung hier bis zu 80% der einbezogenen Forderungen erlassen. (Bisher lag die maximale Erlaßquote bei 67%.)

Wichtiger und neu an der Initiative ist aber v.a., daß erstmals auch die Reduzierung der Schulden bei multilateralen Institutionen (Weltbank etc.) möglich wird. Die Bundesregierung hat diese Neuerung unterstützt.

Konkret beschlossen sind Schuldenerleichterungsmaßnahmen im Rahmen dieser Initiative zugunsten von Uganda, Burkina Faso, Bolivien, Guyana, Côte d'Ivoire, Mosambik und Mali. Als Folge dieser Entscheidungen sparen diese sieben Länder im Laufe der Jahre ca. 6,1 Mrd. US-\$ an nominalen Schuldendienstzahlungen ein.

Insgesamt erwarten Weltbank/IWF die Teilnahme von ca. 20 Ländern an der HIPC-Initiative. (Vgl. "HIPC-Initiative – Ablaufschema und Umsetzungsstand", Anl. 2)

5. In der Debatte um Schuldenerlasse wird häufig übersehen, daß die Schuldendienstzahlungen armer Entwicklungsländer nur ein Aspekt ihrer Finanzbeziehungen zu den Gläubigerstaaten ausmachen. Berücksichtigt man neue öffentliche Leistungen aus der Entwicklungszusammenarbeit, ergibt sich eine deutlich positive Bilanz zugunsten der Entwicklungsländer. Gerade bei hochverschuldeten armen Länder übersteigen neue Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit aus bilateralen und

multilateralen Quellen deren Schuldendienstzahlungen so wesentlich, daß netto im jeweiligen Land so viel verbleibt, daß damit in der Mehrzahl der Länderfälle die angeblich durch den Schuldendienst stark eingeschränkten Bildungs- und Gesundheitsausgaben zusammen bestritten werden könnten.

6. Für nicht angemessen halten wir den oft angesprochenen Vergleich von Entwicklungsländerumschuldungen mit dem Londoner Schuldenabkommen von 1953. Die Forderung, auch Entwicklungsländer sollten als Ergebnis der Schuldenerleichterungen eine Schuldendienstquote von nicht mehr als 5% bezahlen, so wie es damals bei Deutschland der Fall gewesen sei, berücksichtigt ebenfalls den Aspekt neuer Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit nicht. Deutschland hat die letzten Marshallplangelder 1952 erhalten, also vor dem Londoner Schuldenabkommen, während Entwicklungsländer, wie oben bereits erwähnt, fortlaufend substantielle, weit über den Schuldendienst hinausgehende, Leistungen aus der Entwicklungszusammenarbeit erhalten.

Anlage 2

HIPC-Schulden-Initiative - Ablaufschema und Umsetzungsstand (2/99) -

1. Stufe (3 Jahre)
<ul style="list-style-type: none">▪ Pariser Club: <i>Fälligkeiten</i> Umschuldung (bis zu 67%-Erlaß="Neapel")▪ Andere bilaterale und private Gläubiger: vergleichbare Umschuldungen▪ Multilaterale Institutionen: Unterstützung Anpassung mit laufendem Instrumentarium▪ Schuldnerland: erlangt ersten dreijährigen guten "track-record"
„Decision-Point“
Nach Weltbank/IWF-Analyse der Verschuldungssituation eines Landes: Entscheidung, ob gegenüber bisher möglichen Schuldenerleichterungen zusätzliche Maßnahmen der HIPC-Initiative nötig sind, um Schuldnerland in tragfähige Schuldensituation zu bringen. Falls ja und hat das Land einen guten "track-record" ist es zum Eintritt in 2. Stufe qualifiziert. Die Tragbarkeit der Verschuldungssituation wird gemessen durch das Verhältnis des Schuldenstandes zu den Exporten (in Barwerten). Ist dies zum Completion Point nach der 2. Stufe immer noch über 200-250%, gilt die Schuldensituation als untragbar.

2. Stufe (3 Jahre)

- **Pariser Club: Fälligkeiten Umschuldung**

→Pariser Club ist bereit, fallweise einen Erlaß von bis zu 80% der einbezogenen Forderungen vorzusehen.

- **Andere bilaterale und private Gläubiger: vergleichbare Umschuldungen**

Multilaterale Institutionen: Unterstützung Anpassung mit neuen und z.T. zusätzlichen konzessionären Mitteln (Weltbank über IDA, IWF über ESAF)

→Weltbank ist flexibel, auch in 2. Stufe bereits mit Schuldenerleichterungsmaßnahmen aus Treuhandfonds zu beginnen. (sog. Interim Measures)

Schuldnerland: erlangt zweiten dreijährigen guten "track-record"

"Completion Point"

- **Pariser Club: Schuldenstandsumschuldung** (über Neapel-Konditionen hinausgehend)

→Pariser Club ist bereit, fallweise einen Erlaß von bis zu 80% vorzusehen.

- **Andere bilaterale und private Gläubiger: vergleichbare Umschuldungen**

- **Multilaterale Institutionen:** Falls track-record gut, (automatische)

Schuldenerleichterungen in Ausmaß, das erforderlich ist, um tragfähige

Schuldenbelastung zu erreichen; Finanzierung aus Treuhandfonds, beim IWF über

ESAF-Zuschüsse bzw. Kredite mit längeren Laufzeiten. Beiträge zum Treuhandfonds:

Weltbank hat bereits 750 Mio. US-\$ bereitgestellt, weitere Beiträge der Weltbank

(weitere 100 Mio. US-\$ fest geplant) in der Zukunft. Diverse bilaterale Beiträge.

Umsetzungsstand

Weltbank/IWF erwarten die Qualifizierung von 20 Ländern mit Gesamtkosten über 8,2 Mrd. US-\$ (in Gegenwartswerten von 1996)

Konkret beschlossen sind Schuldenerleichterungen im Rahmen der HIPC-Initiative im Gegenwartswert von zusammen 3,08 Mrd. US-\$ zugunsten von 7 Ländern: Uganda (effektiver, auf den gesamten, in Gegenwartswerten berechneten Schuldenbestand bezogener Erlaß am Completion Point: Uganda (19%), Bolivien (13%), Burkina Faso (14%), Côte d'Ivoire (6%), Guyana (25%), Mosambik (57%), Mali (10%). An nominalen Schuldendienstzahlungen sparen diese sieben Länder dadurch im Laufe der Jahre ca. 6,1 Mrd. US-\$ ein.

Weltbank/IWF erwarten weitere 13 Länder: Äthiopien, Mauretanien, Madagaskar, Nicaragua, Niger, Tansania, Sambia, Burundi, Guinea-Bissau, DR Kongo (Ex-Zaire), Myanmar, Rwanda, Sao Tomé und Príncipe. Hinzu kommt vermutlich noch Honduras.

Erlaß von FZ-Schulden⁴⁵
(Stand 2/99)

Land	Erlaßsumme in Mio. DM	Jahr des Regie- rungsabkommens
Äthiopien	118,6	1990
Bangladesch	866,1	1979
Benin	37,4	1979
Botswana	61,8	1979
Burkina Faso	170,0	1979
Burundi	55,2	1979
Dschibuti	20,0	1985
Gambia	20,0	1979
Ghana	536,6	1989
Guinea	105,9	1979 und 1989
Haiti	45,9	1985
Jemen (Arab. Rep.)	195,4	1979
Kambodscha	16,4	1994
Kenia	809,9	1989
Laos	56,6	1991
Lesotho	22,0	1979
Madagaskar	224,7	1990
Malawi	90,0	1979
Mali	171,9	1984
Mauretanien	113,2	1988
Mosambik	180,0	1989
Myanmar	940,6	⁶
Nepal	89,0	1978
Niger	179,7	1979
OMVS ⁷	179,0	1990
Ruanda	103,1	1979
Sambia	715,3	1989 und 1992
Senegal	363,9	1989
Sierra Leone	172,4	1985 und 1988
Somalia	104,1	1979
Sudan	438,6	1979 und 1989
Tansania	366,5	1979 und 1987
Togo	295,5	1984 und 1989
Tschad	15,7	1983
Uganda	69,1	1981 und 1987
Zaire	567,8	1990
Zentralafrikanische Republik	33,6	1982 und 1988
Nicht zuordenbarer Zinsverzicht	580,0	
Summe	9131,5	

⁴ ohne Schuldenumwandlungen

⁵ Mit Ausnahme von Botswana, Kenia, Ghana und Senegal wurden seit dem Erlaß Neuzusagen in Zuschußform gewährt

⁶ von BuReg. beschlossen, aber aus politischen Gründen noch nicht umgesetzt

⁷ garantiert von Mali, Mauretanien, Senegal

Anlage 4

**FZ-Schuldenumwandlungen (1993 – 1998) zugunsten von Vorhaben des
Umweltschutzes, der Armutsbekämpfung oder der
Bildungsförderung(Stand 1/99)**

Land	Umwandlungszusage (in Mio. DM)
Bolivien	138,3
Côte d'Ivoire	30,0
Ecuador	21,06
Honduras	5,0
Jordanien	169,5
Kamerun	20,0
Republik Kongo	15,0
Nicaragua	61,21
Peru	160,0
Philippinen	12,78
Vietnam	76,0
Summe	709,15

Anlage 5

**Erlasse von Handelsforderungen im Rahmen des Pariser
Clubs**

Land	in Mio. DM
Ägypten	1.159,56
Äthiopien	119,43
Benin	6,91
Bolivien	69,88
Cote d'Ivoire	46,53
Guinea-Bissau	2,22
Guinea Conakry	6,18
Guyana	17,63
Honduras	3,58
Jemen	5,56
Madagaskar	93,02
Mauretanien	5,69
Mosambik	233,3
Nicaragua	610,54
Polen (kein Entwicklungsland)	3753,89
Sambia	489,67
Sierra Leone	18,65
Tansania	156,68
Togo	17,45
Tschad	1,65
Uganda	1,33
Vietnam	4,65
Zaire (DR Kongo)	119,9
Zentral Afrikanische Republik	2,28
SUMME	6.946,18
Summe ohne Polen	3192,29

Stellungnahme zur Kölner Schuldeninitiative der Bundesregierung⁸

Barbara Unmüßig (WEED) und Walter Eberlei (Kindernothilfe)

A. Vorbemerkung

Das BMZ hat einen mit allen beteiligten Bundesministerien (Finanzministerium, Auswärtiges Amt, Wirtschaftsministerium) abgestimmten Vorschlag für eine Entschuldungsinitiative zum G 8-Gipfel in Köln vorgelegt, der mittlerweile auch der internationalen Öffentlichkeit durch einen Artikel von Bundeskanzler Schröder in der Financial Times (21.1.1999) vorgestellt wurde. Ob die Kölner Schuldeninitiative den Worten Bundeskanzler Schröders zufolge einen radikalen Plan für Schuldenerlasse darstellt und für die hochverschuldeten ärmsten Länder einen neuen Start für eine zukunftsfähige Entwicklung einleitet, wollen wir einer kurzen Bewertung unterziehen.⁹

Die Bundesregierung behauptet, daß dem nun geschnürten Maßnahmenpaket "früher unterbreitete Vorschläge von Nichtregierungsorganisationen" (BMZ-Vermerk vom 18.1.1999) zugrunde liegen. Dies gilt nur in bescheidenem Ausmaß. So begrüßenswert einzelne Elemente der Kölner Schuldeninitiative sind, sie reichen sowohl in quantitativer Hinsicht (Umfang der realen Erlasse) als auch in qualitativer Hinsicht (Festhalten an den umstrittenen Strukturanpassungsprogrammen) nicht für einen Neuanfang der hochverschuldeten armen Länder aus. Trotz einiger neuer positiver Akzente bewegt sich die Schuldeninitiative im Rahmen des derzeitigen internationalen Krisenmanagements gegenüber den hochverschuldeten armen Ländern. Wir werden deshalb auch einige Nachbesserungen benennen, die wir derzeit im Kreis der G 8 Länder für politisch diskutierbar und durchsetzbar halten.

B. Die Bundesrepublik und die hochverschuldeten ärmsten Länder (HIPC):

Die deutsche Bundesregierung ist einer der größten Gläubiger der insgesamt 41 hochverschuldeten ärmsten Länder. Insgesamt sind die HIPC-Länder bei allen nördlichen Gläubigern (private und öffentliche) mit über 200 Mrd. US-Dollar verschuldet. Ende 1997 summierten sich die geschätzten Forderungen der Bundesrepublik Deutschland an diese Ländergruppe auf ca. 15,5 Mrd. DM. Schulden, die aus Hermesbürgschaften entstanden sind, stellen mit 11,5 Mrd. DM den größten Anteil, gefolgt von 2,7 Mrd. DM aus der bilateralen finanziellen Zusammenarbeit und 1,3 Mrd. DM übernommene Forderungen aus der ehemaligen DDR. Dies entspricht etwa 10 % aller Forderungen bilateraler Gläubiger an diese Ländergruppe. Auch bei der multilateralen Verschuldung trägt die Bundesregierung eine herausragende Verantwortung. Deutschland ist bei der Weltbank der drittgrößte Kapitalanteilseigner. Gemeinsam mit Japan hält Deutschland hinter den USA Rang 2 bei den Mitgliedsquoten des IWF.

⁸ Diese Stellungnahme wurde erstmals am 26.1.1999 als WEED-Stellungnahme zur Kölner Schuldeninitiative der Bundesregierung veröffentlicht. Die Referate von Barbara Unmüßig und Walter Eberlei auf dem Studententag von VENRO am 17. März 1999 basierten auf diesem Papier.

⁹ Eine ausführliche Auseinandersetzung mit der HIPC-Initiative und der deutschen Gläubigerpolitik gegenüber den ärmsten Ländern haben die Autoren veröffentlicht in: Schuldenreport 1999 - Auswege aus der Schuldenkrise der Entwicklungsländer, Bonn 1999, WEED, Bertha-von-Suttner-Platz 13, 53111 Bonn, Fax 0228-69 64 70

Eine glaubwürdige Schuldeninitiative der Bundesregierung muß sich demzufolge gleichermaßen auf die bilaterale und multilaterale Verantwortung der Bundesregierung gegenüber den hochverschuldeten ärmsten Ländern beziehen. Es ist deshalb begrüßenswert, daß die Bundesregierung die G 8 Länder zu einem neuen international abgestimmten Vorgehen gegenüber dieser Ländergruppe bewegen möchte. Damit setzt sich die neue Bundesregierung von der Blockadehaltung der alten Bundesregierung ab. Mit diesem Schritt rückt die Bundesregierung immerhin zur Position anderer großer Gläubigerländer wie Großbritannien und Frankreich auf, die die HIPC-Initiative bereits seit Jahren - was z.B. die Zeitfristen anbelangt - vorangetrieben und bilaterale Finanzbeiträge zum HIPC-Trust Fund geleistet haben.

Die nun vorgelegte Kölner Schuldeninitiative baut allerdings ausschließlich auf der seit zwei Jahren laufenden Weltbank/IWF-HIPC-Initiative auf und will auch Schuldenerlasse aus der bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) zunächst multilateral abstimmen. Damit schöpft die Bundesregierung ihre bilateralen Handlungsmöglichkeiten bei weitem nicht aus. Die Bundesregierung muß deshalb bereits im Vorfeld und als Signal für Köln deutlich machen, daß sie ihre Vorschläge auch bilateral umsetzen wird, wenn es in Köln nicht zu einem einheitlichen Beschluß kommt.

Unbedingt nachgebessert werden muß der Vorschlag im Blick auf einen bilateralen Erlaß der Ex-DDR-Forderungen für ärmste Länder. Der jetzt in Aussicht gestellte FZ-Erlaß bleibt deutlich hinter dem FZ-Erlaß zurück, den die alte Bundesregierung 1988/89 sechs afrikanischen Ländern zusagte: Damals wurden rund 3 Mrd. DM bilateral erlassen, das heißt ohne weitere multilaterale Abstimmung.

C. Das "7-Punkte-Programm"

Im folgenden kommentieren wir das "7-Punkte-Programm" im einzelnen. Wir beziehen uns dabei auf die Kernaussagen des ressortabgestimmten Vermerks des Bundesministeriums der Finanzen, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, des Auswärtigen Amtes sowie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom Januar 1999.

1. Beschleunigung des HIPC-Prozesses: "Damit die zugangsberechtigten Länder möglichst schnell Schuldenerlasse bekommen, sollte der Zeitraum bis zur Schuldenentlastung verkürzt werden. (...) die bisher vorgesehene Frist [sollte] von sechs auf drei Jahre verkürzt werden. Allen zugangsberechtigten Ländern sollte dabei die Möglichkeit eröffnet werden, bis zum Jahr 2000 Klarheit über Umfang und Zeitpunkt der Entschuldung zu erhalten."

Kommentar:

Die Verkürzung der Zeitfristen ist absolut notwendig und daher zu begrüßen. Die damit jedoch weiterhin gegebene Koppelung von Erlassen an die umstrittenen Strukturanpassungsprogramme (SAP) ist zu kritisieren. Dies könnte nur dann akzeptiert werden, wenn die Bundesregierung die im Koalitionsvertrag angekündigte Reform der Strukturanpassungsprogramme unter sozialen und ökologischen Gesichtspunkten gleichzeitig anstößt und durchsetzt. Eine Koppelung an SAP herkömmlicher Prägung lehnen wir ab. Nichtregierungsorganisationen in allen Teilen der Welt haben immer wieder die Entkoppelung der Strukturanpassungsprogramme von der HIPC-Initiative gefordert. Die Entscheidung über Erlasse bis zum Jahr 2000 ist positiv zu bewerten. Sie schafft für die betroffenen Länder Planungssicherheit.

2. Maximale Auslastung des Entlastungsspielraums: *"Es ist sicherzustellen, daß die im Rahmen der HIPC-Initiative vereinbarte Schuldenentlastung tatsächlich zu einer dauerhaften Lösung des Verschuldungsproblems führt. Daher sollte der Schwellen- und Zielwert für den Schuldenstand für alle zukünftigen Fälle einheitlich auf 200% der Exporte festgelegt werden bei flexibler Anwendung im Ausnahmefall."*

Kommentar:

Hier ist zunächst festzustellen, daß die HIPC-Initiative in ihrem jetzigen Rahmen nicht zu einer dauerhaften Lösung des Verschuldungsproblems führen wird, sondern sich in einem Krisenszenario bewegt, das wenig reale Schuldenentlastung bringt, allerdings die Schuldendienstfähigkeit der Schuldnerländer wieder herstellt. Die Bundesregierung geht mit den 200% an die untere Schwelle des bisherigen Wertes (200-250 Prozent), der im Rahmen der HIPC-Initiative für das Verhältnis Schuldenstand zu Exporterlösen gültig ist. Allerdings ist 200 Prozent noch immer zu hoch. Die Festlegung dieses Wertes, der die Schuldentragfähigkeit ("debt sustainability") eines Landes beurteilen soll, basiert auf Schätzungen, die auf den Erfahrungen mit lateinamerikanischen Schwellenländern in den 80er Jahren beruhen. Diese sind mit der Situation ärmster Länder heute nicht vergleichbar. Die Indikatoren für die Schuldentragfähigkeit der HIPC bleibt nach wie vor höchst willkürlich. Die ärmsten Länder sind nach jüngsten Schätzungen der Weltbank von den internationalen Finanzkrisen besonders betroffen. Ihre Wachstumschancen gehen u.a. wegen stark rückläufiger Exporteinnahmen weiter drastisch zurück. Das Festhalten am Schuldenindikator Exporterlöse zum Schuldenstand ist deshalb ungenügend. Die Bundesregierung sollte deshalb darauf drängen, daß in die Analyse und Bewertung der "debt sustainability" ärmster Länder die (welt-) wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Gesichtspunkte einbezogen werden. Außerdem darf die Regelung nicht nur für künftige Umschuldungen gelten. Auch Länder, die bereits eine "abschließende" Umschuldung im Rahmen der HIPC erhielten (z.B. Uganda), müssen entsprechend neu bewertet werden.

3. In Ausnahmefällen auch Totalerlaß durch Pariser Club bei Handelsforderungen: *"Es ist absehbar, daß einige Länder.....in besonders schwieriger Lage einen höheren Schuldenerlaß benötigen. ... Bei diesen Ländern sollte auf bis zu 100% der Handelsforderungen verzichtet werden, wenn dies im Rahmen der Finanzberechnungen von Weltbank und IWF notwendig erscheint."*

Kommentar:

Die Forderung nach 100 Prozent stellt einen Tabubruch dar und ist deutlich zu begrüßen. Richtig ist auch, den Versuch zu unternehmen, dieses Vorgehen multilateral abzustimmen. Mit Unterstützung der bisher häufig progressiven britischen und französischen Regierung könnte es nunmehr gelingen, auch die Bremser im Club (Japan und USA) zu diesem abgestimmten Vorgehen zu bewegen. Der Terminus "in Ausnahmefällen" ist zu streichen. Ohnehin verhandelt der Pariser Club nur auf "case-by-case"-Basis.

Die Bundesregierung muß sich dafür einsetzen, daß "100 Prozent" auch tatsächlich eine vollständige Streichung bedeuten. Dies bedeutet, daß auch die kleingedruckten, aber oft entscheidenden Bedingungen des Pariser Clubs (z.B. das cut-off-date), die bisher dazu führten, daß auch ein nominaler 67 %-Erlaß nur einem tatsächlichen Erlaß von 20-25 Prozent entsprach, verändert werden müssen.

Die Bundesregierung muß ihren Willen bekräftigen, den 100-Prozent-Erlaß in jedem Fall anzustreben, auch dann, wenn der Pariser Club nicht mitzieht. Dies bedeutet, daß bei einem Scheitern oder Verwässern der Kölner Initiative ein entsprechendes bilaterales Programm aufzulegen ist. Dies gilt insbesondere für die Ex-DDR-Forderungen an einige ärmste Länder, deren Streichung von NRO seit Jahren gefordert wird. Auch das Auswärtige Amt hatte die schnelle und unbürokratische Lösung des Problems der Ex-DDR-Forderungen schon 1993 gefordert ("Leitlinien von Accra"). Daß die Ex-DDR-Forderungen in dem jetzt vorgelegten Vorschlag der Bundesregierung nicht erwähnt werden, ist ein erhebliches Manko der Initiative.

4. Totalerlaß von Entwicklungsschulden (ODA) im Pariser Club: *"Für hoch verschuldete ärmste Länder kann aus der Krediten der Entwicklungszusammenarbeit resultierende Schuldendienst jedoch selbst zum Entwicklungshemmnis werden. Zu dessen Beseitigung schlagen wir ein multilateral abgestimmtes Vorgehen vor, das einen im Rahmen des Pariser Clubs verbindlichen vollständigen Erlaß von Schulden aus der Finanziellen Zusammenarbeit für diejenigen Länder vorsieht, die sich für Hilfen bei der Schuldeninitiative [gemeint ist die HIPC-Initiative] qualifizieren (...)"*

Kommentar:

Die Bundesregierung hat angekündigt gegenüber 5 Ländern (Bolivien, Côte d'Ivoire, Guyana, Nicaragua und Honduras) Forderungen aus der bilateralen Zusammenarbeit im Volumen von rd. 1,5 Mrd. DM zu erlassen (BMZ-Vermerk vom 18.1.1999). Für die genannten fünf Länder stellt der Erlaß eine Entlastung dar und ist deshalb positiv zu bewerten. Allerdings grenzt die Einschränkung auf die Länder, die sich für die HIPC-Initiative qualifizieren, eine Reihe von Ländern aus. Bislang können sich nach Ansicht der Gläubiger nur 20 der insgesamt 41 HIPC-Länder "qualifizieren"; etwa die Hälfte der HIPC haben derzeit noch keinen Erlaß zu erwarten, da ihr Verschuldungsniveau nach den bislang geltenden fragwürdigen Kriterien als tragfähig eingestuft wird. Außer den fünf genannten Ländern haben weitere elf HIPC Schulden aus der FZ gegenüber der Bundesregierung in einem Gesamtumfang von einer weiteren Milliarde DM. Neben Madagaskar, für das die Bundesregierung gegenwärtig einen bilateralen FZ-Erlass prüft, müßten auch Länder wie Vietnam, Laos oder Ghana in die Überprüfung einbezogen werden. Die Koppelung der Erlasse an eine Verwendung der Mittel für entwicklungsfördernde Maßnahmen ist sinnvoll. Zu fragen ist allerdings, wie dies im Detail geregelt werden soll.

5. Mittel für Treuhandfonds der Weltbank: *"Die Finanzierung des auf die multilateralen Gläubiger entfallenden Beitrags zur HIPC-Initiative ist sicherzustellen. Die Gipfelstaaten stehen in der Pflicht, zu der vollständigen Finanzierung der HIPC-Initiative durch Beteiligung am Treuhandfonds der HIPC-Initiative beizutragen. Deutschland wird dazu 1999 einen Beitrag leisten."*

Kommentar:

Mit der Ankündigung eines bilateralen Beitrags an den HIPC-Trust Fund wird ein gravierendes Versäumnis der alten Bundesregierung aufgehoben. Gemeinsam mit den USA war die Bundesrepublik Deutschland das einzige G 7 Land, das keinen einzigen Dollar in die verschiedenen Fonds eingezahlt hat. Die künftige Finanzausstattung des HIPC Trust Funds ist jedoch die entscheidende Größe, wenn die Beschleunigung und Ausweitung der HIPC-Initiative – wie von der Bundesregierung gefordert – auch tatsächlich realisiert werden soll. Als Vorbereitung auf die HIPC Reformdiskussion haben Weltbank und IWF erste

Kostenschätzungen für insgesamt vier neue HIPC-Varianten veröffentlicht. Die Gesamtkosten erhöhen sich je nach Veränderungen gegenüber dem Ausgangsszenario von 12,5 auf 15,2 bis 19,6 Mrd. US-Dollar. Die Kosten werden noch höher, wenn sich der Kreis der Länder von derzeit 26 auf 33, die in die HIPC-Initiative einbezogen werden, erweitert. Die von der Bundesregierung nun in Aussicht gestellten 50 Mio. DM sind angesichts der benötigten Summen und angesichts der Tatsache, daß Deutschland auf vorderster Gläubigerposition rangiert, ein bescheidener Finanzbeitrag. Im Vergleich mit den Beiträgen der anderen G 7 Staaten jedoch ein deutlicher Fortschritt. Die Wirksamkeit und Umsetzung der Kölner Schuldeninitiative wird sich deshalb nicht zuletzt am Finanzbeitrag der Bundesregierung und der anderen G 7 Länder bewähren müssen.

6. Sicherung des IWF-Beitrags zur HIPC-Initiative: *"Der IWF muß in den Stand gesetzt werden, seinen Beitrag zur HIPC-Initiative voll zu erbringen und ärmste Länder auch weiterhin finanziell zu unterstützen. Die Frage des Verkaufs eines Teils des IWF-Goldes sollte weiter geprüft werden. Die für die Fortführung der ESAF kurzfristig benötigten Kapitalmittel sollten bilateral zur Verfügung gestellt werden. Deutschland ist bereit, sich daran zu beteiligen."*

Kommentar:

Die Koppelung der HIPC-Initiative an die herkömmlichen Strukturanpassungsprogramme (SAP) ist abzulehnen. Die ESAF-Programme sind sowohl intern als auch extern evaluiert und kritisiert worden. Danach sind drei Viertel aller ESAF-Programme gescheitert, weil sie oftmals nicht erreichbare Ziele formulieren und die politische und soziale Akzeptanz in den Empfängerländern fehlt. Ein grundsätzliches Überdenken der ESAF-Programme ist deshalb dringend erforderlich. Die Beschränkung auf die Frage der ESAF-Finanzierung greift daher viel zu kurz. Der Vorschlag der Bundesregierung widerspricht zudem der Koalitionsvereinbarung, sich für eine neue Generation von SAP einzusetzen.

Der IWF verfügt über ausreichend eigene Rücklagen (Goldreserven), um Erlasse zu finanzieren. Der IWF hat sich 1998 erneut bereit erklärt, 5 Prozent seiner Goldreserven zu verkaufen, um die Entschuldungsinitiative zu unterstützen. Die von der Bundesregierung nun geforderte Überprüfung ist ein richtiger Schritt. Wir halten die Forderung aufrecht, daß sich die Bundesregierung für den Goldverkauf einsetzen muß, um tatsächliche Erlasse von Forderungen an ärmste Länder zu finanzieren. Wenn sich auch die Weltbank, der IWF und andere multilaterale Gläubiger mit ihrer Erlaßquote an der Quote des Pariser Clubs orientieren sollen, d.h. einen 80- bis 100prozentigen Erlaß vorzunehmen, wird die HIPC-Initiative zwar endlich im Sinne durchgreifender Entschuldung wirksam, aber eben auch wesentlich teurer.

7. Neue Kredit- und Finanzierungsmöglichkeiten: *"Die Gipfelstaaten unterstützen bei Ländern, die sich für die HIPC-Initiative qualifiziert haben und eine nachhaltige Umschuldung erhalten, neue Kredit- und Finanzierungsmöglichkeiten, die insbesondere der Verbesserung der Schuldendienstfähigkeit des betreffenden Landes dienen. Hierbei geht es in erster Linie um die Finanzierung von Projekten, die zu einer Stärkung der Export- und Devisenfähigkeit des Landes führen (...)."*

Kommentar:

Die Grenzen der HIPC-Initiative werden hier erneut deutlich erkennbar. Sie zielt weniger auf eine umfassende Entschuldung als auf eine Wiederherstellung der Schuldendienstfähigkeit. Darüber hinaus wirft dieser Passus eine Reihe von Fragen auf, unter anderem, warum auch

die rot-grüne Bundesregierung offenbar an dem neoliberalen Modell der möglichst weitgehenden Weltmarktintegration (Devisenerwirtschaftung) der ärmsten Länder festhält. Über Alternativen zu diesem Modell, das zumindest für die ärmsten Länder als gescheitert anzusehen ist, verliert die Bundesregierung kein Wort.

An dieser Stelle hätte ferner der wichtige Hinweis stehen können, ob die Bundesregierung die künftige finanzielle Zusammenarbeit für die HIPC-Länder weiterhin auf Kreditbasis anbieten will, oder ob sie - ähnlich den Least Developed Countries - eine Umstellung auf Zuschußbasis anstrebt. Letzteres wäre wünschenswert und sinnvoll. Überdies sollte der Vorschlag dringend um die Forderung nach einem internationalen Insolvenzrecht ergänzt werden, mit dem das internationale Schuldenmanagement auf eine neue und gleichberechtigte Grundlage gestellt werden kann.

D. Fazit:

Die neue Initiative der Bundesregierung enthält einige positive Elemente und ist insofern ein Schritt in die richtige Richtung. Einen radikalen Plan für Schuldenerlasse stellt sie allerdings ebensowenig dar wie sie einen neuen Start für eine zukunftsfähige Entwicklung einleiten wird. Eine glaubwürdige Rolle als Vorreiter in der internationalen Schuldenpolitik kann die Bundesregierung nur dann für sich reklamieren, wenn sie konsequent ihre bilateralen Handlungsmöglichkeiten ausschöpft und sich für weitreichende Schuldenerlasse und strukturelle Reformen auf der multilateralen Ebene einsetzt. Es wäre in diesem Sinne enttäuschend, wenn die angezeigten Nachbesserungen nicht erfolgten. In diesem Fall würde die Chance vertan, den endgültigen Durchbruch in der Schuldenkrise der ärmsten Länder zu schaffen.

Eine Bestandsaufnahme der Debatte um ‘Debt Sustainability’ Philipp Hersel

Arbeitspapier zur Diskussion in der VENRO-AG „Internationale Finanzinstitutionen“
am 12.1.1999 in Bonn im Auftrag von Kindernothilfe und Misereor

1. Einleitung

Der Begriff *debt sustainability* (DS) hat seit Beginn der Schuldeninitiative von IWF und Weltbank für die Gruppe der Heavily Indebted Poor Countries (‘HIPC-Initiative’) im Jahre 1995 neues Gewicht in der internationalen Schuldendiskussion bekommen.

Das vorliegende Papier versucht, verschiedene mit dem Begriff DS verknüpfte Konzepte und Überlegungen vorzustellen. Schon in den siebziger Jahren bezog man sich, wenngleich anders als heute, auf Aspekte von DS. Neben verschiedenen Etappen seiner Begriffsgeschichte lassen sich unterschiedliche DS-Konzepte anhand ihrer divergierenden Zielsetzungen unterscheiden. In der aktuellen Debatte um DS wird deutlich, daß sich die gegenüberstehenden Positionen am Zielkonflikt zwischen Zahlungsfähigkeit der Schuldner und menschlicher Entwicklung in den Schuldnerländer festmachen lassen. Dieser Zielkonflikt schlägt sich u.a. im Verhältnis der Positionen von Gläubigern und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) deutlich nieder. Dieses Papier orientiert sich an diesen unterschiedlichen Zielsetzungen und geht daher nach einem kurzen Ausflug in die Begriffsgeschichte auf die DS-Konzepte von Gläubigern und NGOs ein. Auf Gläubigerseite scheint die Definitionshoheit für das Konzept DS, ebenso wie für die ganze HIPC-Initiative, bei IWF und Weltbank zu liegen. Anregungen nationaler Gläubigerregierungen zum Thema DS dringen nur selten an die Öffentlichkeit, sondern werden hinter den Kulissen diskutiert. Ebenso verhält es sich bei den Schuldnerregierungen. Von wenigen Ausnahmen abgesehen sind auch diese, was öffentliche Stellungnahmen zu DS angeht, sehr zurückhaltend.¹⁰ Statt dessen werden die Positionen der Schuldnerregierungen eher multilateral über die Blockfreienbewegung oder UNCTAD artikuliert. Dieses Papier konzentriert sich daher v.a. auf die Positionen von IWF, Weltbank, UNCTAD und NGOs. Beide Seiten warten zur Begründung ihrer Positionen mit wissenschaftlicher Expertise auf. Das darüber hinaus gehende Spektrum „unabhängiger“ Wissenschaft ist leider inzwischen fast ausgestorben. Waren wissenschaftliche Äußerungen zur Schuldenkrise des Südens in den 80er Jahren noch ein Muß für die persönliche akademische Lorbeersammlung, so ist das Thema inzwischen in die Nischenforschung abgedrängt worden. Es ergeben sich allerdings einige vage Anknüpfungspunkte an die zeitgenössische Forschung zur Tragfähigkeit und Optimierung von öffentlicher Verschuldung in Inlandswährung im Norden, wie sie im Zusammenhang von Europäischer Währungsunion und der Umgestaltung der Staatsfinanzen im Norden stattfindet¹¹. Diese Forschung ist hier aber kaum berücksichtigt, da es den Rahmen dieses Papier eindeutig sprengen würde.

¹⁰ Bei näherem Hinsehen kann das auch kaum verwundern. Sollten einzelne Schuldnerländer lauthals verkünden, daß sie auch nach einer Schuldenreduzierung durch die HIPC-Initiative langfristig nicht „debt sustainable“ sein, so würde sie sich damit im Voraus um das bißchen Bonität bringen, welches sie mit der HIPC-Initiative (z.B. im Hinblick auf Portfolio- und Direktinvestitionen) hätten dazugewinnen können. Das ist selbstverständlich nicht der einzige Grund für die diplomatische Zurückhaltung der Schuldnerländer.

¹¹ Vgl. hierzu z.B. Drudi/Prati (1993), Carlberg (1995), Blomgren-Hansen/Taetinen (1995).

Um grob zu skizzieren, was IWF und Weltbank (bisweilen) mit *debt sustainability* meinen, wird vorab eine ihrer weiter gefaßten Definitionen von DS vorangestellt, die wohl von den bestehenden IWF/Weltbank-Definitionen noch am meisten Zustimmung finden dürfte.¹²

„Broadly speaking, a country can be said to have a sustainable external position if it is expected to be able to meet its current and future external obligations in full, without recourse to relief or rescheduling of debts or the accumulation of arrears, and without unduly compromising economic growth.“ (IMF/Worldbank, 1996a: 2)

2. Ein paar Anmerkungen zu Kontext und Begriffsgeschichte von *debt sustainability*

Zunächst einmal stellt sich die Frage, ob zur Begriffsgeschichte von DS nur solche Konzepte und Debatten gehören, die ausdrücklich diesen Namen verwenden. Die jüngste mir bekannte Veröffentlichung, die den Begriff explizit verwendet, ist die des IWF-Mitarbeiters McDonald (1982: 607), aber der Begriff ist sicherlich auch schon vorher verwendet worden. Entscheidender als die Verwendung des Begriffs sollten aber Überlegungen sein, die enge Parallelen zu dem aufweisen, was heute unter DS diskutiert wird, auch wenn sie den Begriff selber nicht explizit verwenden.

Aus diesem Grunde sollte man sich der Debatte zur Verschuldungs- und Schuldendienstfähigkeit von Entwicklungsländern in den siebziger und frühen achtziger Jahren annehmen. Lange vor dem „Ausbruch“ der Schuldenkrise im August 1982 wurde dort diskutiert, wieviel Schulden die entsprechenden Länder wohl noch aufnehmen könnten und ab wann eine kritische Höhe erreicht sei. Zu diesem Zwecke wurden verschiedene Indikatorenmodelle entwickelt, die sich selbst z.T. als Frühwarnsysteme zur Abwendung von Überschuldungs- und Schuldendienstschwierigkeiten verstanden (siehe Frank/Cline, 1971; Dhonte, 1975; Feder/Just, 1977; Petersen, 1977). Die Modelle stützten sich dabei zumeist auf ex post Untersuchungen von Umschuldungsfällen seit den 60er Jahren.

Spätestens seit Anfang der 80er Jahre wurden diese Modelle von vielen Seiten, u.a. von IWF und Weltbank, als wenig überzeugend und unbrauchbar kritisiert (vgl. McDonald, 1982: 623; Holthus, 1981: 245ff.; Erbe/Schattner, 1980; Gutowski/Holthus, 1983). Die Kritik zielte v.a. darauf, daß diese „Frühwarnsysteme“ keine ökonomischen Modelle zur Grundlage hätten, sondern wahllos nach statistischen Korrelationen, zwischen Schuldenproblemen bzw. Umschuldungen einerseits und Schuldenquoten (SQ), Schuldendienstquoten (SDQ), Reservepositionen, Exporterlösen und deren Wachstum, BIP-Entwicklung und etlichen anderen Variablen auf der anderen Seite, suchten. Hinsichtlich der Aussagekraft der Schuldendienstquote schlußfolgerte Holthus (1981: 245ff.):

„Natürlich weist eine hohe Schuldendienstquote darauf hin, daß das betreffende Land kurzfristig in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geraten *kann*, wenn die Exporteinnahmen plötzlich zurückgehen. Sie sagt aber nichts darüber aus, ob sich der Exportrückgang nicht anderweitig ausgleichen läßt. Länder mit hoher Schuldendienstquote sind dabei womöglich flexibler als solche mit niedriger Quote. Eine kritische Höhe läßt sich also nicht definieren.“

McDonald kommt angesichts der Komplexität, die ein brauchbares, theoretisch fundiertes Konzept von Schuldendienstfähigkeit abbilden müßte, zu einer noch ablehneren Einschätzung.

„The wide range of these considerations tends to rule out any easily applied analytically derived formula for judging the sustainability of any particular debt situation.“ (McDonald, 1982: 604).

¹² Dies bedeutet keineswegs die Anerkennung dieser Definition oder irgendeiner a priori Definitionsmacht des IWF und der Weltbank. UNCTAD/UNDP (o.J.: 2) äußert sich bis auf den letzten Teilsatz fast gleichlautend. Dieser lautet „while allowing an acceptable level of economic growth.“

Jenseits der berechtigten Kritik an diesen Modellen sei noch darauf hingewiesen, daß z.B. Petersen (1977) in seinem zweistufigen „Frühwarnsystem“ eine SQ (Nominalwerte) von über 120% bzw. 160% als Indikator für eine mittlere bzw. hohe Alarmstufe ansah.

Selbstverständlich unterscheidet sich diese Debatte über Schuldendienstfähigkeit vor 1982 grundlegend vom Kontext der heutigen DS-Debatte für die HIPC's. Der größte Unterschied liegt wohl darin, daß es heute um Schuldenreduzierung geht, während es damals noch um die vorausschauende Vermeidung von Überschuldungsproblemen gehen sollte. Die Tatsache, daß wir heute über Schuldenreduzierungen reden müssen weist aus, daß das Rezept mit der vorausschauenden Vermeidung von Überschuldung offensichtlich nicht ganz aufgegangen ist. Es lassen sich aber trotz der Unterschiede mindestens zwei Lehren für die heutige Debatte ziehen:

1. Bei statistisch-empirischen Untersuchungen von Überschuldungsproblemen in den 60er und 70er Jahren sind Werte als kritisch und besorgniserregend ermittelt worden, die heute von den DS Kriterien der HIPC-Initiative als unproblematisch angesehen werden (s.u.).
2. IWF und Weltbank haben Anfang der 80er Jahre die statistisch-empirischen Untersuchungen wegen theoretischer Mängel verworfen, während sie ihre heutigen Grenzwerte für SQ und SDQ mit einer atheoretischen „Daumenregel“ aus der Erfahrung Lateinamerikas in den 80er Jahren begründen.

3. Das *debt sustainability*-Konzept von IWF und Weltbank im Kontext der HIPC-Initiative

Zur Erläuterung der beiden vorgenannten Lehren bedarf es nun endlich einer genaueren Darstellung des Konzeptes von DS, welches IWF und Weltbank in jüngerer Zeit gemeinsam vertreten. Es ist zunächst festzuhalten, daß sie neben der oben zitierten Definition noch andere Definitionen von DS verwenden. So wird z.B. für die *debt sustainability analysis* (DSA) festgehalten:

„The purpose of debt sustainability analysis is to assess whether a country with a given profile of scheduled external debt payments is able in all likelihood to meet its current and future external obligations in full without resorting to reschedulings in the future or accumulation of arrears.“ (IMF/Worldbank, 1996b: 4).¹³

„This type of analysis obviously cannot answer the question whether the burden of debt service is excessive according to some welfare criterion. Such a judgement is not a matter of positive economics.“ (IMF/Worldbank, 1996b: 4)

Im Gegensatz zur erstgenannten Definition umfaßt diese letztere kein explizites Bekenntnis, daß ein tragbares Schuldenniveau das wirtschaftliche Wachstum des Schuldnerlandes nicht „unangemessen“ belasten darf. Während letztgenannte Definition also ganz klar und ausschließlich die „nachhaltige“ Zahlungsfähigkeit der Schuldner zum Ziel von DS macht, läßt die obere Definition die Hoffnung zu, daß auch für die Schuldnerseite etwas dabei herauspringt. Da beide Formulierungen von DS weiterhin und manchmal auch parallel von Fonds und Bank verwandt werden, sollte man diesbezüglich keine übertriebene Exegese betreiben. Man darf aber zumindest feststellen, daß aus Sicht der Gläubiger DS zwingend die ordnungsgemäße Bedienung der Schulden, aber nicht notwendigerweise Wirtschaftswachstum in den Schuldnerländern befördern muß.

Jenseits dieser unterschiedlichen Akzente wird DS in der Praxis jedoch einheitlich bemessen. IWF und Weltbank benennen dazu folgende Kriterien für DS (vgl. IMF/Worldbank, 1996c: 2):

- (i) eine Schuldenquote unterhalb von 200-250 % (bei Barwertkalkulation (NPV)),

¹³ Diese Position wird auch in einer später veröffentlichten Version dieses Papiers aufrechterhalten (vgl. Claessens et al., 1997: 236).

- (ii) eine Schuldendienstquote unter 20-25% und
- (iii) ein Verhältnis der Schulden (NPV) zu den Staatseinnahmen von 280 % (Anwendbar nur auf Schuldnerländer mit besonders hoher Weltmarktintegration (Exporte/BIP > 40 Prozent), die zusätzlich hoher Steueraufbringungsanstrengungen (Steuereinnahmen/BIP > 20%) nachweisen können)¹⁴

3.1 *Debt sustainability analysis*: Theorie ...

Die genauere Festlegung der kritischen Werte innerhalb der Bandbreiten erfolgt länderspezifisch in den DSAs. Diese simulieren eine Zahlungsbilanzsituation des Schuldnerlandes bis in die 2010er Jahre, indem Prognosen über die Entwicklung der relevanten Flußgrößen (flows) miteinander kombiniert werden: Exporterlöse, Kredite, Hilfszuflüsse, Portfolio- und Direktinvestitionen u.a. auf der Einnahmenseite; Importe und Schuldendienst auf der Ausgabenseite. Die Höhe des möglichen Schuldendienst wird dann am Schluß so bestimmt, daß die Zahlungsbilanz ohne Rückgriff auf die Reserven ausgeglichen ist. Über Schuldenreduzierungen soll dann der fällige dem möglichen Schuldendienst angepaßt werden. Entgegen der o.g. Unklarheiten, ob DS mit oder ohne Wachstum der Schuldnerländer einhergehen soll, gehen die DSAs i.d.R. von BIP-Wachstumsraten zwischen 4 und 6 % aus. Grund für diese zunächst positiven Gesamtprognosen sind allerdings meist unhaltbar optimistische Einschätzungen der zukünftigen Entwicklungen der Exporterlöse und Kapitalzuflüsse. Statt einer Kritik der Willkürlichkeit dieser Prognosen (vgl. Hersel, 1997), soll der Blick hier zunächst auf die theoretische Konsistenz der DSAs gerichtet werden. Ihre Methode zur Bestimmung von DS lehnt sich an traditionelle *gap-models* (vgl. Tran-Nguyen, o.J.; Addison, 1996) postkeynesianischer *growth cum debt* Entwicklungsökonomie an (vgl. z.B. McDonald, 1982: 605ff.; Eibner, 1991: 343ff.). Das Modell der DSAs unterstellt, daß ein geringerer Zustrom z.B. an privaten Direktinvestitionen durch eine vermehrte Kreditaufnahme im Ausland ausgeglichen werden kann. In der Praxis wird das aber nur über gezielte Staatsverschuldung oder doch zumindest staatlich garantierte Verbindlichkeiten passieren können. Letztlich wird damit dem Staat eine entwicklungsstrategische Rolle zugewiesen, die ihm über die Konditionalität neoklassisch inspirierter Strukturanpassungsprogramme gleichzeitig explizit verboten ist. Die DSA erwarten also staatliche Handlungsfähigkeiten zur Sicherstellung von DS, die sie an anderer Stelle für nicht gegeben halten.¹⁵

Neben den verschiedenen *gap-models* greifen IWF und Weltbank in ihrem DS-Konzept auch auf die *debt-overhang-theory* und Aspekte von *crowding out* und *uncertainty effects* zurück (IMF/Worldbank, 1996b; Claessens et al., 1997). Die *debt-overhang-theory* besagt, daß durch Überschuldung die Motivation zur Besserung der Lage erstickt wird, da von ihr primär nur die Gläubigern profitieren würden (vgl. Krugman, 1988; Borensztein, 1990; Nunnenkamp, 1991). Dieser Effekt beeinflußt ebenso inländische wie ausländische Investoren, die aufgrund aktueller und zukünftiger Schuldenverpflichtungen des Staates Steuererhöhungen erwarten und deshalb ein Wegsteuern ihrer Renditen befürchten. Für die ausländischen Investoren

¹⁴ Dieser Indikator wurde erst im nachhinein eingeführt (vgl. IMF/Worldbank, 1997). Bei seiner Einführung fiel auf, daß er idealtypisch auf den Länderfall Côte d'Ivoire zugeschnitten war. Dies könnte man einerseits darauf zurückführen, daß Côte d'Ivoire tatsächlich ein ganz spezifisches Schuldenproblem hat, das sich an besonderen Indikatoren nachweisen läßt. Die Wahrheit scheint aber eher darin zu liegen, daß solch weitgehende Korrekturen am Konzept der HIPC-Initiative weniger auf ökonomische und neutrale Einsicht, als vielmehr auf politische Intervention zurückzuführen ist. Angeblich hat die französische Regierung ihre Zustimmung zu Einzelfragen in IWF, Weltbank und Pariser Club davon abhängig gemacht, daß die Frankreich „sehr am Herz“ liegenden Länder Frankophon-Afrikas (ehemalige französische Kolonien) hinreichend von der HIPC-Initiative profitieren. Nichtsdestotrotz trafen sich hier politische Intervention und ökonomische Rationalität zumindest insofern, daß das Transferproblem nicht in allen Schuldnerländern das zentrale Nadelöhr darzustellen scheint.

¹⁵ Diese Kritik mag zwar ein wenig wie aus dem akademischen Elfenbeinturm klingen, aber sie macht aus den „bösen“, „neoliberalen“ oder „herzlosen“ Ökonomen von IWF und Weltbank v.a. erstmal Leute, die ihr Handwerk nicht sauber verstehen oder nicht verstehen wollen.

kommt noch dazu, daß sie durch die Schuldendienstverpflichtungen des Staates in Fremdwährung ihre Chancen gemindert sehen, etwaige Gewinne in Devisen zu retransferieren.

Ein *debt-overhang* trifft aber genauso die Politik: Warum soll eine Schuldnerregierung durch schmerzhaft Anpassungsmaßnahmen ihren Rückhalt im (Wahl-)Volk aufs Spiel setzen, wenn die volkswirtschaftlichen Gewinne aus diesen Maßnahmen größtenteils den Gläubigern im Ausland zufließen? Trotz der intuitiven Offensichtlichkeit von *debt-overhang*-Effekten können sich IWF und Weltbank nicht dazu durchringen, für die HIPC's einen klaren allgemeinen *debt-overhang* festzustellen (vgl. IMF, 1995; zur Kritik siehe Woodward, 1996), aber die Wahrscheinlichkeit negativer Auswirkungen wird durchaus eingeräumt (IMF/Worldbank, 1996b: 10ff., Claessens et al., 1997: 240ff.).

Die Existenz eines *debt-overhang* schadet sowohl Schuldner als auch Gläubiger („nicht pareto-optimal“), da er die Wertschöpfung, in dessen Interesse auch immer sie nachher verwendet wird, von vornherein mindert. Das Bestehen eines *debt overhang* kann also unmöglich mit DS vereinbar sein. Insofern IWF und Weltbank die Existenz eines *debt-overhang* nicht grundsätzlich ausschließen, müßte sein Vorhandensein logischerweise in den länderspezifischen DSAs überprüft werden. Dies aber geschieht nicht. Es muß allerdings ebenso zugestanden werden, daß die Feststellung eines *debt overhang*, also die Messung potentieller Erwartungsveränderungen im Falle eines Politikwechsels, extrem schwierig ist. Ebenso schwierig zu bestimmen sind andere *uncertainty effects*, die sich infolge andauernder Umschuldungen negativ auf Wachstum und Investition auswirken (vgl. IMF/Worldbank, 1996b: 13). Klarer zu quantifizieren ist hingegen die *crowding out*-These, welche davon ausgeht, daß die dem Schuldner über Schuldendienst entzogenen Ressourcen nicht mehr für Konsum und Investitionen zur Verfügung stehen und Schuldendienst daher wachstumshemmend wirkt. IWF und Weltbank (ibid.: 12) argumentieren allerdings, daß diese Ressourcen durch zweckgebundene ausländische Hilfszuflüsse für Investitionen dem Schuldner wieder zugeleitet werden könnten und würden, wodurch dieser negative Effekt auf inländisches Wachstum ausgeglichen würde. *Crowding out* müsse daher nicht zwingend bei der Bestimmung von DS berücksichtigt werden, solange die Hilfszuflüsse groß genug seien.

Das nun schon wiederholt erwähnte Papier IMF/Worldbank (1996b) spielt bei der Formulierung des DS Konzeptes der HIPC-Initiative eine erhebliche Rolle. Es untersucht wichtige theoretischen Zusammenhänge von Auslandsverschuldung und Wirtschaftswachstum und negiert keineswegs die potentiellen negativen Auswirkungen einer zu hohen Schuldenbelastung. Im nächsten Schritt geht das Papier dann zu (weitgehend bank- bzw. fondsinternen) empirische Studien über, um die praktischen Wirkungen von *crowding out* und *debt-overhang* zu beurteilen (ibid.: 16ff.). Insgesamt wird ein in der Praxis beobachtbarer negativer Zusammenhang von Verschuldung und Investitionstätigkeit zugestanden, es ließe sich aber oftmals kein kausales Verhältnis oder auch nur eine klare Rückführung auf einzelne Aspekte wie *debt-overhang* oder *crowding out* herstellen. Ein zusätzliches Hindernis bei der Anwendung dieser empirischen Erkenntnisse sei die Tatsache, daß diese sich überwiegend auf hochverschuldete Länder mit mittlerem Einkommen (SIMICs) konzentrierten.

„In sum, while the hypothesis that HIPC's suffer from significant adverse effects from overhangs of debt can neither be confirmed nor denied given the present state of knowledge, evidence from the middle income countries does suggest that high levels of external debt may act as a constraint on investment and growth, and that debt reduction can have beneficial effects if the policy environment is right.“ (IMF/Worldbank, 1996b: 20)

Diese vagen, aber für IWF/Weltbank-Verhältnisse keineswegs selbstverständlichen Zugeständnisse, finden aber dann letztlich doch keine direkte Berücksichtigung im DS-Konzept der Institutionen. Die konstruktive Einbeziehung von *debt-overhang* und *crowding out* in ein Konzept von DS hätte letztlich bedeutet, daß z.B. durch Meinungsumfragen bei

potentiellen Investoren hätte bestimmt werden müssen, ab wann deren Erwartungsbildungskalküle nicht mehr durch die Auslandsverschuldung des einzelnen Landes negativ beeinflusst werden. Derartige Untersuchungen zum *debt-overhang*-Effekt hätten, ebenso wie zu *crowding out* und Unsicherheitseffekten, länderspezifisch erhoben werden müssen. Abschließend bleibt festzustellen, daß ein wirksamer Abbau des *debt-overhang* mit Sicherheit nicht von einer Schuldeninitiative geleistet werden kann, bei der von vorn herein weitverbreitete Zweifel bestehen, ob sie dauerhaft (d.h. für mindestens 15-20 Jahre) aus der Umschuldungsspirale führt.

3.2 Debt sustainability analysis: ... und Praxis

Nach all diesen theoretischen Überlegen erscheinen dann plötzlich die genannten DS-Grenzwerte 200-250% SQ und 20-25% SDQ auf der Bildfläche. Mit ein paar Sätzen wird alle Theorie vom Tisch gewischt. Statt dessen werden die beiden Hauptbedingungen für DS jenseits theoretischer Zusammenhänge von Verschuldung und Wachstum definiert:

„first, during the projection period balance of payments equilibrium must be achieved without resorting to exceptional financing; and second, the level of indebtedness at the end of the projection period must be low enough to make future debt service problems unlikely. The latter condition is typically evaluated by computing indebtedness indicators such as the debt-to-GDP ratio, the debt-to-exports ratio, or the debt-service ratio“ (IMF/Worldbank, 1996b: 5).

Gleich im Anschluß wird dann eingeräumt, daß

„As noted ... it is often not possible, even after the fact, to measure the factors that would allow an accurate prediction as to what levels of the ratios would be sustainable¹⁶. The chief practical value of indicators is that they signal situations in which debt service difficulties become increasingly likely. The „rule of thumb“ warning sign is usually taken to be when the ratio of the present value of debt service to exports is of the order of 200-250 percent and where the debt service-to-export ratio is of the order of 20-25 percent“ (IMF/Worldbank, 1996b: 5)

Nach allen akademischen Fingerübungen ökonomischer Schuldentheorie halten sich IWF und Weltbank also doch lieber ans „über den Daumen peilen“. Allerdings sind auch hier einige Versäumnisse anzumahnen. Erstens wird nicht erwähnt, ob in den untersuchten Ländern zum Zeitpunkt der Untersuchungen Wirtschaftswachstum stattfand. Gerade für die Standardbeispiele Mexiko und Brasilien (vgl. IMF/Worldbank, 1996b: 4) mitte der 80er Jahre sollte das bezweifelt werden. Zweitens sind die Situationen nicht vergleichbar, da HIPC's anderen Importrigiditäten ausgesetzt sind¹⁷. Drittens geht es bei der HIPC-Initiative nicht um die Abwendung von drohender Überschuldung („debt service difficulties become increasingly likely“), sondern die Lösung einer bereits eingetretenen Schuldenkrise. Haben sich private Investoren aber erst einmal die Finger verbrannt, dann braucht es zur Wiederherstellung des Vertrauens drastischere Schuldenreduzierungen¹⁸. Viertens muß man auf Studien hinweisen, die auf ebenfalls rein statistisch-empirischem Wege zu dem Ergebnis kommen, daß sowohl HIPC's als auch etliche Schuldnerländer mit mittlerem Einkommen ab einer SQ von über

¹⁶ An anderer Stelle ist die Weltbank sogar noch vorsichtiger: „There are standard indicators for measuring the burden of external debt, but there are no firm critical levels which, if exceeded, constitute a danger point.“ (Klein/Verbeek, 1994: 128)

¹⁷ Der Anteil von überlebensnotwendigen Importen (Medikamente, Nahrungsmittel) an den Gesamtimporten dürfte bei HIPC's deutlich höher liegen als bei SIMIC's. Letztere konnten kurzfristig stärker bei „entwicklungsnotwendigen“ Importen wie Kapitalgütern sparen (vgl. Zitat von Holthus, 1981).

¹⁸ Die Kapitalzuflüsse an SIMIC's in Lateinamerika erklären sich meiner Meinung nach weniger aus einer Wiederherstellung von DS als vielmehr aus den politischen Bedingungen erzwungener privater Zuflüsse Anfang der 80er („fresh money“) und der Veränderung der Kapitalverkehrsregime dieser Länder (Portfolio- statt Direktinvestitionen).

150% (Zeitraum 1989-94) regelmäßig die vereinbarten Schuldendienst nur teilweise geleistet haben (vgl. Verhagen, 1997: 24).

Zusammengenommen ist daher anzunehmen, daß die genannten Grenzwerte nicht nach einem Kalkül der ökonomischen Tragfähigkeit für die Schuldner, sondern entsprechend der Finanzierungsbereitschaft der Gläubiger für Schuldenreduzierungen ausgewählt wurden. Dies wird inzwischen auch von Mitarbeitern der Weltbank zugegeben (vgl. Hanfstängl, 1998: 11). Zur Vorgeschichte des DS-Konzepts der HIPC-Initiative sei noch ergänzt, daß IWF und Weltbank keineswegs immer gemeinsame Positionen zu DS vertreten haben. Der IWF hat ein unabhängiges Konzept von *medium-term viability*, welches sich deutlich vom DS-Konzept unterscheidet und insgesamt deutlich brauchbarer klingt:

„The concept of sustainability used here [bei der HIPC-Initiative] differs importantly from the normal Fund definition of medium-term viability, which precludes recourse to further exceptional financing, including use of Fund resources and other forms of balance of payment assistance. Given the dependence of the HIPCs on continued aid inflows, including those of an exceptional nature, and their likely need to continue drawing on ESAF resources, it would be extremely difficult for many of these countries to achieve viability excluding all such forms of financing.“ (IMF/Worldbank, 1996a: 2)

Die Weltbank hat bei verschiedenen Gelegenheiten früher andere Zahlen als „Daumenmaße“ für DS in die Debatte geworfen.

„... a comparative perspective of the debt profile and track record of developing countries suggests that debt service ratios in excess of 15 percent are high and that debt-to-export ratios in excess of 200 percent have generally proved to be unsustainable.“ (Worldbank, 1994a: 21; vgl. auch Worldbank, 1995a: 40)

Zurückkommend auf die Ausgangsfrage dieses Abschnitts, ob das DS Konzept der HIPC-Initiative hinreichend Wachstumsspielräume für die Schuldnerländer oder letztlich doch nur deren Zahlungsfähigkeit im Interesse der Gläubiger bezweckt, ließe sich folgendes Resümee ziehen: IWF und Weltbank haben nichts dagegen, wenn den Schuldnerländer über das ordnungsgemäße Bedienen der nach Behandlung im Rahmen der HIPC-Initiative verbleibenden Schulden noch Spielräume für wirtschaftliches Wachstum bleibt. Weder die methodische Inkonsistenz der DSAs noch die zur Bemessung von DS vorgebrachten historischen Erfahrungen machen Mut, daß dies so sein wird. Vielmehr ist davon auszugehen, daß mit dem derzeitigen DS-Konzept nicht einmal dauerhafte Zahlungsfähigkeit, d.h. ein Ende des Umschuldungsmarathons der HIPCs, erreicht wird.

4. Debt sustainability-Konzepte mit dem Schwerpunkt menschliche Entwicklung

Das DS-Konzept der HIPC-Initiative ließe sich am ehesten mit dem Ziel Zahlungsfähigkeit der Schuldner mit im günstigsten Fall erreichbaren Wachstumsspielräumen beschreiben. Eine gänzlich andere Herangehensweise besteht in der Verknüpfung von DS mit der Debatte um nachhaltige Entwicklung, wie sie von vielen NGOs hergestellt wird. Für die meisten NGOs, die sich heute in die Debatte um DS einbringen, ist der Begriff *sustainability* nicht von normativen Zielsetzungen zu trennen, wie sie seit Beginn der 90er Jahre im Rahmen des UNCED-Prozesses „Umwelt und Entwicklung“ und danach unter dem Stichwort „Nachhaltige Entwicklung“ diskutiert werden¹⁹. Viele dieser NGOs sind zum Zeitpunkt dieser Prozesse entweder erst entstanden oder haben dadurch zumindest programmatische Veränderungen durchgemacht. Anders als IWF und Weltbank, die den Begriff schon sehr viel

¹⁹ „Nachhaltige Entwicklung“ hat zwar ungefähr so viele unterschiedliche Bedeutungen, wie sich Leute an der Diskussion dieses Begriffes beteiligen, aber er markiert dennoch eine klare Distanzierung vom traditionellen Modell nachholender Industrialisierung und wirtschaftlichem Wachstum als Hauptziel von Entwicklung.

länger verwenden, setzen NGOs *debt sustainability* daher begrüßenswerterweise stärker ins Verhältnis zu Konzepten von *sustainable development*. Gliedert man nachhaltige Entwicklung in ökologische Überlebensfähigkeit einerseits und soziale, d.h. an den Bedürfnissen der Menschen orientierte, Entwicklung andererseits auf, so läßt sich klar feststellen, daß letzterer Aspekt in der DS-Debatte von NGOs besonders stark aufgegriffen wird. Aufbauend auf den Diskursen um menschliche Entwicklung und die Messung derselben (vgl. die Konzepte von UNDP (div. Jahrgänge) zu Human Development und zum Human Development Index) und die Prozesse rund um den UN-Gipfel zu sozialer Entwicklung 1995 in Kopenhagen haben sowohl UNCTAD, UNDP (vgl. UNCTAD/UNDP, o.J.) als auch viele NGOs auf die bedrohlichen Folgen der Überschuldung des Südens für die soziale „menschliche“ Entwicklung hingewiesen. Genau diesen Aspekt sehen sie im DS-Konzept von Bank und Fond völlig unzureichend berücksichtigt.

„The fact that the Bank/Fund criteria make no allowance for the state of human development in the classification of whether a country has a sustainable debt situation is worrying, since it will lead to human development being seen as a secondary priority in debt relief operations.“ (Addison, 1996: 4)

UNCTAD und NGOs haben daher eigene Konzepte zur Festlegung eines „tragfähigen“ Verschuldungsmaß vorgelegt, die DS v.a. als die Abwesenheit negativer Auswirkungen der Verschuldung auf die menschliche Entwicklung definieren.

Die Idee all dieser DS Konzepte „mit menschlichem Antlitz“ ist prinzipiell immer dieselbe: Als tragbar gilt Schuldendienst nur dann, wenn die verfügbaren Mittel des Schuldnerstaates dessen notwendigen Ausgaben zur Sicherung menschlicher Entwicklung überschreiten.

Gemäß dem Vorschlag von UNCTAD/UNDP (o.J.) sollte in jedem Schuldnerland für jeden Sektor, der für die menschliche Entwicklung besonders bedeutsam ist (v.a. Basisgesundheitsdienste, Primärschulbildung, Wasser- und Abwasserversorgung, gezielte Ernährungsprogramme, vgl. UNCTAD/UNDP, o.J.: 14), ein Bemessungsverfahren zur Ermittlung der notwendigen Staatsausgaben durchgeführt werden. Für die Bemessung der notwendigen Staatsausgaben und möglichen Schuldendienstleistungen wird am Beispiel Basisgesundheitsdienste folgendes Procedere vorgeschlagen (ibid: 35):

1. Festlegung bestimmter Ziele für einzelne Schlüsselindikatoren, z.B. Senkung der Säuglingssterblichkeit auf oder um bestimmten Prozentsatz.
2. Feststellung der zu diesem Ziel erforderlichen Mittel und Ressourcen (Kosten für entsprechende Basisgesundheitsversorgung).
3. Bemessung der zur Verfügung stehenden Mittel im betreffenden Sektor (totale Gesundheitsausgaben) und Überprüfung von Umschichtungsmöglichkeiten innerhalb des Teilbudgets (z.B. von High-Tech-Medizin zu Basisgesundheitsversorgung).
4. Suche nach zusätzlichen Mitteln durch Umschichtungen im Gesamtbudget (z.B. vom Militär- zum Gesundheitsbudget).
5. Vergleich der nach Umschichtungen im Budget vorhandenen und der ermittelten erforderlichen Mittel. Agregierung der für menschliche Entwicklung notwendigen Staatsausgaben in den relevanten Sektoren. Nur in dem Maße, wie diesen notwendigen Ausgaben vom Staatshaushalt überschritten werden, darf Schuldendienst bezahlt werden, d.h. die Schulden müssen entsprechend reduziert werden.

Etwas einfacher machen es sich Northover/Joyner/Woodward (1998) in ihrem Papier für CAFOD, das Hilfswerk der katholischen Kirche in England und Wales. Hier werden zunächst die Staatseinnahmen über die Steuerbasis errechnet, indem das BIP mit maximal 25% besteuert werden darf und pro Person ein Freibetrag von 1 US-\$ pro Tag (in Kaufkraft von 1985, Schätzung der Weltbank hinsichtlich absoluter Armutsgrenze) abgezogen wird. Vom errechneten Staatsbudget werden die Ausgaben abgezogen, die zur Sicherstellung minimaler menschlicher Entwicklung notwendig sind. Diese werden angelehnt an Weltbankuntersuchungen auf 16 bzw. 12 \$ pro Person pro Jahr für Basisgesundheits- bzw. Primärbildung festgesetzt. Von dem dann noch verbleibenden Staatsbudget („net feasible revenue“) dürfen bis zu 20 Prozent für Schuldendienst ausgegeben werden (vgl. Northover/Joyner/Woodward (1998: 4f.)). Die mit einem solchen Schuldendienst korrespondierende Verschuldung wird dann als tragbar eingeschätzt. Angewendet auf ein paar Länderbeispiele stellt sich heraus, daß dieses Bemessungsverfahren z.B. für Äthiopien und Tansania einen vollständigen Schuldenerlaß und für Sambia eine Schuldenentlastung von 3,6 Mrd. US-\$ (2,7 Mrd. mehr als unter der HIPC-Initiative) erfordern würde.

Joseph Hanlon (1998) hat den Vorschlag von Northover/Joyner/Woodward (1998) ergänzt. Er beruft sich zur Begründung von Schuldenerlaß auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Art. 25, 26: u.a. Recht auf Nahrung, Kleidung, Unterkunft, Bildung etc.) und die Selbstverpflichtung des Development Assistance Committee (DAC) der OECD, bis 2015 die absolute Armut um die Hälfte zu reduzieren. Hanlon geht von derselben Steuerbasis aus wie Northover/Joyner/Woodward (1998), stellt dann aber verschiedene Modelle zur Bemessung der für die menschliche Entwicklung notwendigen Staatsausgaben vor. Er errechnet dann die für Schuldendienst verbleibenden Ressourcen, kommt darüber auf den nötigen Schuldenerlaß und kontrastiert diesem mit den im Rahmen der HIPC-Initiative zu erwartenden Schuldenreduzierungen. In seinen Bemessungsmodellen für notwendige Staatsausgaben finden sich interessante Einschätzungen von UNDP und Jeffrey Sachs, wieviel der Staat sinnvollerweise für Armutsbekämpfung, Bildung, Gesundheit, Administration, Polizei, Verteidigung und Infrastruktur ausgeben sollte, bevor er seine Schulden bedient. Je nachdem, ob diese Modelle einzeln angewandt oder ihre Bemessungsergebnisse gemittelt werden, kommt Hanlon zu dem Ergebnis, daß für mindestens 7 und maximal bis zu 30 HIPCs eine vollständigen Schuldenstreichung erforderlich sei, da ihre Staatshaushalte keinerlei Schuldendienstzahlungen zulassen.

Abschließend stellt Hanlon noch einmal gegenüber ob und wieviel zusätzlichen Schuldenerlaß einzelne Länder im Vergleich zur HIPC-Initiative erhalten würden, wenn der Schuldendienst auf 6 Prozent des BIP beschränkt würde²⁰. Viele HIPCs würden demnach erheblich von einer solchen Obergrenze profitieren. Dies ist v.a. von daher erhellend, als daß IWF und Weltbank bei ihren Referenzen auf DS in lateinamerikanischen Ländern in den 80er Jahren (v.a. Brasilien, Mexiko) dort einen maximalen Nettoressourcentransfer als Anteil des BIP von bis zu 5 Prozent als *sustainable* angesehen haben (IMF/Worldbank, 1996b: 4). Der Haken liegt hier aber in der Tatsache, daß sich Hanlon bei seinen Rechnungen auf BIP-Angaben stützt, welche in der Regel ausländische Kapitalzuflüsse und Hilfen nicht berücksichtigen. Es handelt sich daher bei seinen Ergebnissen wahrscheinlich um Brutto- und nicht um Nettoressourcentransfers.

Zum Abschluß von DS-Konzepten „mit menschlichem Antlitz“ sei noch eine Herangehensweise von Peter Wahl (1998) erwähnt. Entsprechend dem Umweltraumkonzept

²⁰ Er leitet diesen Prozentsatz für mich nicht ganz nachvollziehbar aus dem fiskalischen Grenzwert 280% Schuldenstand (NPV)/Staatseinnahmen ab. Theoretisch unterstellt er damit Opportunitätskosten für alternative Kreditaufnahme in Höhe von mindestens 10,7 % Zinsen. Aus Sicht der Gläubiger erscheint mir das zu hoch, aus Sicht der Schuldner hingegen zu gering.

aus der Debatte um ökologische Nachhaltigkeit (vgl. Misereor/BUND, 1996) stehe, so Wahl, jedem Menschen ein bestimmter „Entwicklungsraum“ (Human Development Space, HDS) zu. Langfristig strebt Wahl zur genaueren Operationalisierung seines Entwicklungsraumkonzepts einen HDS-Indikator (HDSI) an, benutzt aber hilfswise erstmal das Existenzminimum. Dieses definiert er gemäß EU Kriterien als die Hälfte des landesspezifischen Durchschnittseinkommens. Als tragfähig wird dementsprechend ein Schuldendienst angesehen, der ein Land nicht daran hindert, die zur Sicherstellung des Existenzminimums seiner Bevölkerung nötigen Ausgaben zu tätigen. Wie sich diese Ausgaben bemessen ist nicht im Detail ausgewiesen, aber für das kurz durchgespielte Länderbeispiel Äthiopien hält Wahl einen vollständigen Schuldenerlaß für absolut zwingend.

Abgesehen von der völlig anderen Zielsetzung „menschliche Entwicklung“ anstelle von Zahlungsfähigkeit haben sämtliche DS-Konzepte „mit menschlichem Antlitz“ implizit auch eine andere ökonomische Analyse von Schuldenbelastung. Ausgehend von umfangreichen Aufgaben des Staates im Entwicklungsprozeß orientieren sie sich im Gegensatz zum Konzept der HIPC-Initiative am Aufbringungsproblem im Staatshaushalt und nicht am von IWF und Weltbank favorisierten Transferproblem in Fremdwährung. Im Hinblick auf das zugrundeliegende Entwicklungsmodell treffen daher die von NGOs bevorzugten binnenwirtschaftlichen Entwicklungskonzepte auf die von den Gläubigern empfohlenen aktiven Weltmarktintegrationsstrategien mittels einer Förderung des Exportsektors. Die Methodik der DSAs schreibt aktive Weltmarktintegration quasi immanent vor, indem sie den Kapitalzufluß ausländischer Privatinvestoren zum Eckpunkt ihrer Berechnungen macht. Ein Verständnis von DS, das dem Schuldnerland auch die Wahl eines selbstbestimmten Entwicklungswegs ermöglichen soll, ist daher mit den Modellen von IWF und Weltbank per se unvereinbar.²¹ Die DS-Konzepte „mit menschlichem Antlitz“ sind in dieser Hinsicht allerdings ebenfalls konditionierend, da sie ein klares Entwicklungsideal in Richtung „menschliche Entwicklung“ vorgeben. Es stellt sich daher eher die Frage nach „richtiger“ und „falscher“ Konditionalität. Am wünschenswertesten wäre sicherlich ein klares Mandat seitens der armen Bevölkerungsmehrheit in Schuldnerländern, das NGOs aus dem Norden und Süden ebenso wie den Gläubigern das Recht gäbe, den nicht immer demokratisch legitimierten Schuldnerregierungen entsprechende Auflagen bei Schuldenreduzierungen aufzuerlegen²². Jenseits aller Konditionalität im Interesse menschlicher Entwicklung muß man sich aber immer wieder vor Augen führen, daß eine Reduzierung der Verschuldung auf ein tragfähiges Niveau lediglich notwendige, nie aber hinreichende Bedingung für menschliche Entwicklung sein wird.

Zum Abschluß der Darstellung von NGO-Positionen sei noch darauf hingewiesen, daß sich deren Beiträge zur DS-Debatte keineswegs nur auf eigene DS-Konzepte beschränken. Es gibt ebenfalls sehr pragmatische Kritik, die sich innerhalb des DS-Konzeptes der HIPC-Initiative bewegt und auf eine Senkung der DS-Grenzwerte abzielt. EURODAD z.B. hält die Grenzwerte der HIPC-Initiative zwar für zu hoch, nennt aber in jüngerer Zeit keine eigenen Zahlen für eine tragfähige SQ und SDQ mehr. Nur für den fiskalischen Indikator wird eine Reduzierung des Schuldenstands/Staatseinnahmen auf maximal 200 % vorgeschlagen (EURODAD, 1998b). Im Falle Mosambiks forderte EURODAD zu Beginn dieses Jahres eine Senkung der SQ auf 150% (EURODAD, 1998a). Die deutsche „Erlaßjahr 2000“ Kampagne verweist als Richtwert auf eine SDQ von 5%, die sich auf die Erfahrungen des Londoner Schuldenabkommens von 1953 stützt (Hütz-Adams, 1998; siehe auch Hersel, 1997). Andere nationale Erlaßjahrkampagnen beziehen sich zwar auf Begriffe wie *unpayable debts* (z.B.

²¹ Die IFIs werden aber darauf hinweisen, daß die Entscheidung zur Weltmarktintegration bei Aufnahme ausländischer Kredite getroffen wurde und Strukturanpassung daher nur eine logische Konsequenz sei.

²² Zur Frage von Mandaten und Legitimation von NGOs siehe Hersel (1998: 20ff).

Jubilee 2000 UK), aber in der Praxis handhaben sie das über eine Liste von zu entschuldigenden Ländern.

Zusammenfassend kann man festhalten, daß die Konfliktlinien in der Debatte um DS hauptsächlich entlang der Interessengegensätze zwischen Gläubigern und Nicht-Gläubiger verlaufen. Der Fortgang der Debatte wird daher vor allen Dingen davon abhängen, wieweit sich in Gläubigerländern der Zielkonflikt zwischen Zahlungsfähigkeit und menschlicher Entwicklung an die Öffentlichkeit vermitteln läßt. Deren Verzichtsbereitschaft wird letztlich darüber entscheiden, ob sich IWF und Weltbank mit ihrem Konzept von DS durchsetzen, oder ob weitergehende DS-Konzepte „mit menschlichem Antlitz“ verstärkt Gehör finden. Die öffentliche Vermittlung des Schuldenproblems voranzutreiben beinhaltet für NGOs u.a. die Herausforderung, sich im Spannungsfeld von detailverliebter, auf Lobbyarbeit orientierter Expertise und öffentlicher Vermittelbarkeit erfolgreich zu positionieren.

5. Bibliographie

- Addison, Tony (1996): Debt Sustainability & Human Development. First Draft, prepared for the Financing Unit of the Development Finance Branch, UNCTAD, Manuskript, Warwick.
- Blomgren-Hansen, Thomas/Tahtinen, Timo (1995): Are economists crying „Wolf“? A critique of the tests for sustainability of public debt in the OECD countries, Kiel advanced studies working paper, Kiel: Kieler Institut für Weltwirtschaft.
- Borensztein, Eduardo (1990): Debt Overhang, Credit Rationing and Investment, in: Journal of Development Economics 32, North-Holland.
- Carlberg, Michael (1995): Sustainability and Optimality of Public Debt, Heidelberg.
- Claessens, Stijn/Detragniache, Enrica/Kanbur, Ravi/Wickham, Peter (1997): HIPC's Debt Review of the Issues, in: Journal of African Economies, Vol.6, No.2.
- Dhonte, P.D. (1975): Describing External Debt Situations: A Roll-Over-Approach, in: IMF-Staff Papers, Vol.22, No.1.
- Drudi, Francesco/Prati, Alessandro (1993): Signalling Debt Sustainability, London: Centre for Economic Policy Research.
- Eibner, Wolfgang (1991): Grenzen internationaler Verschuldung der Dritten Welt, München: V. Florentz.
- Erbe, Rainer/Schattner, Susanne (1980): Indicator systems for the assesment of the external debt situation of developing countries, in: Intereconomic, Vol.15, No.5, wiederabgedruckt in Gutowski, Armin/Holthus, Manfred/Kebschull, Dietrich (Ed.) 1986: Limits to International Indebtedness, New Brunswick and Oxford: Transaction Books.
- EURODAD (1998a): HIPC Update, Paris Club results on Mozambique, Revised preliminary version, 27 Jan 1998, Brüssel.
- EURODAD (1998b): The HIPC-Initiative Reviewed: Baker, Brady, HIPC ... What is next?, in; EURODAD: Taking Stock of Debt, Brüssel.
- Feder, G./Just, R.E. (1977): A Study of Debt Servicing Capacity Applying Logit Analysis, in: Journal of Development Economics, Vol.4, No.1.
- Frank, C.R./Cline, W.R. (1971): Measurement of Debt Servicing Capacity: An Application of Discriminant Analysis, in: Journal of International Economics, Vol.1, No.3.
- Gutowski, Armin/Holthus, Manfred (1983): Limits to International Indebtedness, in: Fair, D.E./Bertrand, R. (eds.): International Lending in a Fragile World Economy, The Hague, Boston, Lancaster, wiederabgedruckt in Gutowski, Armin/Holthus, Manfred/Kebschull, Dietrich (Ed.) 1986: Limits to International Indebtedness, New Brunswick and Oxford: Transaction Books.

- Hanfstängl, Michael (1998): Ein Erlaßjahr für Tansania? Länderstudie des Nordelbischen Missionszentrums, Hamburg.
- Hanlon, Joseph (1998): Linking Debt Service to Development, Discussion paper for the unpayable debt workshop of the Jubilee 2000 Rome meeting 16 November 1998.
- Hersel, Philipp (1997): Das Londoner Schuldenabkommen von 1953 und die aktuelle HIPC-Initiative der Weltbank, unveröffentlichtes Manuskript.
- Hersel, Philipp (1998): Democratizing World Politics - The Role of NGOs, MA Dissertation, University of Sussex.
- Holthus, Manfred (1981): Verschuldung und Verschuldungsfähigkeit von Entwicklungsländern, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 26. Jg.
- Hütz-Adams, Friedel (1998): Das Londoner Schuldenabkommen von 1953, Hintergrundpapier der Erlaßjahrkampagne.
- IMF (1995): Official Financing for Developing Countries, Washington DC.
- IMF/Worldbank (1996a): Debt Sustainability Analysis for the Heavily Indebted Poor Countries, Januar 30, Washinton DC.
- IMF/Worldbank (1996b): Analytical Aspects of the Debt Problems of Heavily Indebted Poor Countries, Januar 31 Washinton DC.
- IMF/Worldbank (1996c): The HIPC Debt Initiative - -Elaboration or Key Features an Proposed Procedures, August 26, Washinton DC.
- IMF/Worldbank (1997): Cap Paper for the Preliminary HIPC Initiative Documents for Bolivia, Burkina Faso, Côte d'Ivoire and Uganda, April 2, 1997, Washinton DC.
- Klein, Thomas M./Verbeek, Jos (1994): Measuring Debt Servicing Capacity, in: Klein, Thomas M.: External Debt Management. An Introduction. Worldbank Technical Paper No. 245.
- Krugman, Paul (1988): Financing vs. Forgiving a Debt Overhang, in: Journal of Development Economics 29.
- McDonald, Donogh (1982): Debt Capacity and Developing Country Borrowing: A Survey of the Literature, in: IMF Staff-Papers, Vol. 29.
- Misereor/BUND (1996): Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung, Studie des Wuppertal Instituts.
- Northover, Henry/Joyner, Karen/Woodward, David (1998): A Human Development Approach to Debt Relief for the World's Poor, Positionspapier für CAFOD.
- Nunnenkamp, Peter (1991): Developing Countries' Attractiveness for Foreign Direct Investment - Debt Overhang and Sovereign Risk as Major Impediments?, in: The Pakistan Development Review, 30. Jg., Nr. 4, Islamabad.
- Petersen, H.J. (1977): Debt Crisis of Developing Countries: A Pragmatic Approach to an Early Warning System, in: Konjunkturpolitik, Vol.23, No.2.
- Tran-Nguyen, A-N. (o.J., wohl 1996 oder später): Approaches to Debt Sustainability Analysis, UNCTAD.
- UNCTAD/UNDP (o.J., wohl 1997): Debt Sustainability, Social and Human Development, and the Experiences of the Heavily Indebted Poor Countries (HIPCs). Draft.
- UNDP (div. Jahrgänge seit 1990): Human Development Report, New York.
- Verhagen, Marinus (1997): Economic an Social Indicators of Debt Sustainability: An Empirical Study, First Draft, Manuskript, vorgestellt am 27. Januar in Den Haag.
- Wahl, Peter (1998): Zur Kritik des Begriffs „Tragfähige Schulden“/Priorität für Menschliche Entwicklung, Manuskriptentwurf.
- Woodward, David (1996): Debt Sustainability and the Debt Overhang in Heavily-Indebted Poor Countries: Some Comments on the IMF's View, in: EURODAD (Hrsg.) (1996): World Credit Tables, Brüssel.
- Worldbank (1994a): Reducing the Debt Burden of Poor Countries, Washington DC., Prepublication Edition, September 1994.
- Worldbank (1995a): World Debt Tables 1994/95, Washington DC.

A Human Development Approach to Debt Relief for the World's Poor

Henry, Northover/ Karen Joyner / David Woodward
CAFOD

September 1998

The Highly Indebted Poor Country (HIPC) Initiative of the World Bank and International Monetary Fund announced in October 1996 was welcomed by many as providing huge potential for poverty reduction as it was the first comprehensive approach to the cancellation of poor country external debt. This paper challenges the measures used in the HIPC Initiative to assess the capacity of poor countries to repay their debts. The paper goes on to propose an alternative set of criteria to judge debt sustainability, a set of standards which are consistent with the target set by the Development Assistance Committee of the Organisation of Economic Co-operation and Development (OECD) of halving global poverty by 2015.

The HIPC initiative aims to reduce external debt to what the World Bank and IMF term a sustainable level, but CAFOD argues that the definition of what constitutes a sustainable level of debt is limited and flawed. The current definition measures countries' ability to repay debt in relation to their export income, irrespective of their levels of poverty, and the investment required to fulfil basic human needs such as primary education and health care. Instead, using a human development approach as outlined in this paper the financial resources needed to pay for basic needs such as education and health as well as for investment in productive capacity should be subtracted from a country's revenue base before any demands for debt repayments are met. Using this alternative human development measure of debt sustainability, 10 countries qualify for 100% debt cancellation including three of the countries CAFOD works in, Ethiopia, Zambia and Tanzania.

CAFOD concludes by comparing the projected outcomes at completion point under the current HIPC framework and their alternative proposal using a number of country examples.

The HIPC model as it stands

The Latin American debt crisis of the 1980s raised serious concerns, being seen – with some justification – as a threat to Western financial markets and even the international financial system. After much procrastination and crisis management, it was resolved (temporarily, at least) by the Brady Initiative, which allowed these countries to reduce the value of their debts. However, the Latin American debt crisis eclipsed another debt crisis in the poorest developing countries – a crisis at least as serious for the countries concerned, but less threatening to the international financial community. The crisis is still ongoing, and for many countries is both chronic and acute, largely because the international community has merely tried to contain the problem rather than taking effective action to resolve it. This debt crisis represents a continuing humanitarian crisis for some 700 million of the world's poorest people. During the last decade the world's most heavily indebted continent, Africa, has experienced falling life expectancies, falling incomes, falling investment levels and rising infant and maternal mortality rates.

In October 1996 the first real attempt was made to deal with this situation, when the World Bank and International Monetary Fund won agreement from their Boards of Governors for the establishment of the *Highly Indebted Poor Country* (HIPC) Initiative. At its launch, the policy offered the promise of poor countries achieving a "robust exit" from the burden of unsustainable debts. Campaigning groups and non-governmental organisations (NGOs) welcomed this policy as the first comprehensive approach to debt write-offs with an enormous potential for poverty reduction.

However, discussions between representatives of the Bretton Woods Institutions and NGOs, together with the difficult passage and modest debt relief on offer for Mozambique and

Uganda, have given cause for a reassessment of the HIPC Initiative and its prospects of achieving a "robust exit" from debt for the world's poorest indebted countries.

The HIPC process brings together all creditors - multilateral, commercial and bilateral - in a comprehensive assessment of the indebtedness of poor countries. Each creditor shares the burden of debt cancellation. However, as it stands the measures which the HIPC framework uses to judge the levels at which a country's external debts are unsustainable focus almost exclusively on their export earnings.

Under the present terms a country's debts are deemed to be unsustainable if these exceed a level of between two and two and half times its annual export earnings. Using specific formulae this can be expressed as a present value of debt to exports (PV/XGS) of 200-250% or more; and a total debt service to exports (TDS/XGS) of 20-25% or more. Using these two ratios, the International Financial Institutions (IFIs) have assessed the sustainability of debt burdens for 41 countries.

Before a country can be considered for debt relief, it is required to accumulate a three-year track record of good performance in its implementation of IMF-supported structural adjustment reforms - referred to as *the first stage*. The country then reaches its *decision point*, when the amount of debt relief is determined in the manner described above. The country then enters *the second stage*, receiving a reduction in its debt-service payments while it accumulates a further three-year track record in implementing an enhanced structural adjustment programme with social targets as well as conventional economic targets. Only then does a country reach its *completion point* and actually have its debt stock written down by the agreed amount. Furthermore, if at any point in this process a country fails to fully implement its adjustment programme its debt relief may be delayed.

It soon became evident that countries with relatively open economies and high exports, like Côte d'Ivoire, would not have "unsustainable" debts as long as sustainability was calculated only on the basis of the present value debt to exports ratio. However, the French Government was insistent that Côte d'Ivoire should receive debt reduction under the Initiative.

The IFIs therefore came up with another criterion under which countries would be eligible for debt relief via the HIPC Initiative. This fiscal criterion was designed to assess the budgetary burden of debt. Specifically if a country's present value of debt to annual government revenue equals or exceeds 280% it becomes eligible for debt relief. However, this criterion would have increased the cost of the Initiative considerably. The IFIs therefore introduced two further rules to limit its application: countries could qualify under this additional criterion if and only if their exports were at least 40% of gross domestic product (GDP) and government revenues were at a minimum of 20% of GDP.

The IFIs maintain that this fiscal criterion is intended to target support to those countries whose benefits under the export criterion are limited by their particularly high levels of exports, while the imposition of a revenue to GDP floor is intended to encourage countries seeking to qualify via the fiscal criterion to increase their revenue-raising capacity as efficiently as possible.

However, in the internal document where these criteria were first discussed, the staff of the Bank and Fund made it very clear there was only one real reason for setting these sub-criteria: Staff are not aware of a firm analytical basis which would provide guidance on the levels at which the exports-to-GDP and revenue-to-GDP ratios should be set. However, based on pragmatic considerations of assuring eligibility for the most *deserving cases* but also *containing the additional costs* of the Initiative, staff could envisage setting the minimum thresholds for the exports-to-GDP at 40 percent, and for the revenue-to-GDP ratio at 20 percent." (our italics)

Clearly, the premium which the IFIs attach to "deserving cases" and their willingness to introduce a flexible interpretation of eligibility criteria suggests that the HIPC Initiative is open to adaptation. Thus the HIPC framework is not governed solely by financial constraints.

The above modifications suggest that creditors are able to institute reform when and where they view it to be necessary.

Failure to consider the human cost of debt

While initially the IFIs made it clear that the HIPC Initiative had not been designed to resolve the social problems of highly indebted poor countries, more recently - probably to generate wider support - the World Bank has presented the HIPC Initiative as part of a larger development orientated package.

Officials of the IFIs are quick to refer to the net inflows of concessional finance into HIPC countries - the implication being that the need for debt relief is not urgent. The volume of aid inflows, however, is not part of the HIPC framework. And, notwithstanding the volume of aid, the economic instability and disincentive to investment as a result of the debt overhang does provide a very real constraint on economic growth. For these reasons, there is an urgency in the need for debt relief that is not reflected in the long delays built into the HIPC Initiative's timeframe.

The most crucial question from a human-needs perspective is *how much and how soon* debt relief is to be provided. The IFIs have taken a very limited view of the first and failed to consider the second at all.

The IFIs have also failed to sufficiently take account of the fiscal capacity of HIPC countries to meet their debt-servicing obligations and social sector spending requirements at completion point. While there is a clear need for debt relief formulae to include analyses of a country's foreign exchange earnings (debt repayments are made in dollars), such measures must also include an appraisal of an indebted country's fiscal capacity and the opportunity costs the debt-servicing regime imposes on social sector expenditures and investment. This is particularly vital at a time when global aid flows are continuing to decline. Thus any debt relief package which claims for itself the provision for poor countries of a "robust exit" from the debt burden at completion point must include analyses of governments' expenditure requirements at completion point and the corresponding level of finance available to meet basic human needs.

The proposal set forth in this paper for remodelling the HIPC Initiative's thresholds of debt sustainability on the basis of human need is an attempt to adjust debt relief measures for these countries according to their needs. The IFIs' narrow concept of sustainability is based strictly on balance of payments considerations is modified to include a debt sustainability measure in which human development is an integral part.

Moreover, the OECD Development Assistance Committee's stated ambition to halve global poverty by the year 2015 provides an invaluable opportunity for readjusting current debt relief mechanisms to fit in with broader development strategies. Therefore, the inclusion of HIPC governments' fiscal capacity, and their ability to meet the financing of basic human needs, within debt sustainability analyses is a necessary condition for meeting the 2015 target.

The human development approach

Similar to the fiscal criterion used within the HIPC Initiative, the human development approach is concerned with assessing the *fiscally* sustainable level of debt. However, rather than arbitrarily setting "sustainable" ratios of debt to revenue qualified by even more arbitrary sub-criteria, the human development approach takes as its starting point the amount of revenue which a government can realistically be expected to raise *after* deductions of necessary funds for basic human needs have been made.

This methodology is termed the *feasible net revenue approach*, whereby it is assumed that all revenue potentially or actually raised by a government in a highly indebted poor country cannot reasonably be used to service debt. Nor can an arbitrary proportion of that revenue be allocated to debt servicing without first addressing human needs.

The approach focuses on the capacity of HIPC governments to raise revenue without increasing poverty or compromising future prospects for economic development. Measurements of what countries can afford in terms of debt-servicing are considered after minimum levels of government spending have been set aside to meet targets for the most basic level of human development. Human development expenditure is limited here to basic health and primary education. If this model were adopted, it could be expanded to include other needs within highly indebted poor countries.

Human Development Approach Assumptions and Method

This approach is based on four central *assumptions*:

That it is not reasonable to levy tax on income below the international absolute poverty line - determined by the World Bank to be \$1 per person per day at purchasing power parity at 1985 prices;

That an incidence of taxation of greater than 25% on incomes *above* this level (i.e. adjusted GDP) - only slightly below the average for the G7 countries - will give rise to excessive distortions in the economy and thus hinder economic development. Therefore given the heavy dependence of HIPCs on indirect taxation this share is set at 25%;

That debtor governments must be allowed to put aside the finance needed to meet their populations' basic human development needs before having revenues subject to debt service demands;

That only a limited amount of any remaining revenue should be allocated towards debt service, in order to leave resources for other essential government expenditure. Servicing demands above this level would be inconsistent with debtor governments' ability to meet their countries' development needs at completion point.

In order to *calculate* the net revenue available for debt servicing, and thus the sustainable level of debt for countries under for this approach, the following steps are followed:

For each country, the amount of income or GDP below the international absolute poverty line is subtracted from the taxable income base. In other words, earnings below the poverty line are not subject to taxation.

This adjusted income or GDP figure is then divided by four to arrive at maximum taxation or revenue.

The resources required for the two key human needs (basic health and primary education) are also subtracted from this revenue so that the government can meet these needs of its population without being hindered by an excessive debt burden. In 1993, the World Bank estimated \$12 per person per year (at 1990 prices) to be the amount needed for essential health expenditure in low income countries, assuming health service coverage of 80% of the population. To adjust to 1998 costs and to extend coverage to 100% of the population, we have raised this figure to \$16 per person. An equivalent figure of \$12 per person per year has been estimated for education to bring the per capita annual expenditure on primary health care and education to \$28.

It is then assumed that only about 20% of this *net feasible revenue* can reasonably be allocated to service an impoverished indebted country's external debt burden. This level of debt servicing is translated into a net present value of debt to net feasible revenue of between 286 and 333% (depending on the discount rate used in calculations of net present value).

Using this approach most countries under the HIPC Initiative qualify for further debt cancellation and Malawi, (not included by the IFIs as a country qualifying for debt relief), is now within the thresholds for substantial relief.

This approach implies that at least ten countries need 100% debt cancellation. These are: *Burundi, Chad, the Democratic Republic of Congo, Ethiopia, Malawi, Mali, Mozambique, Rwanda, Sierra Leone and Tanzania*. In other words, the need for basic human development expenditure in these countries is greater than their feasible net revenues. These ten countries

are among the nineteen countries with the lowest GNP per capita at purchasing power parity in the world.¹⁰ Their combination of extreme poverty and severe indebtedness qualifies them for 100% cancellation of their external debts.

Allocation of freed resources

Given the formulation of this criterion for debt relief around assessments of poor countries' human development, it is only logical that advocates of this approach would want to see the resources freed up being targeted towards addressing deficits in human development. The World Bank has been promoting the HIPC Initiative as a mechanism for freeing resources for human development by tying relief to spending on development projects, such as health and education programmes in Uganda. However, under the HIPC Initiative additional resources will and can only be released for alternative uses if and only if debt service is actually reduced below the level which is currently being paid, which is generally far below the amounts due. The current HIPC framework is unlikely to reduce debt service obligations below the amounts that the HIPC countries are actually paying – as opposed to what they are supposed to be paying. The greater debt reduction under the human development approach provides a much greater prospect of making this objective a reality.

The human development approach detailed above should be accompanied by a more inclusive mechanism for determining how the savings from debt relief would be spent. The debtor country government should have a stronger voice than under the HIPC Initiative as it is currently designed. But, even more importantly, civil society should be actively involved in the process as well. CAFOD is acutely aware of the need to develop ownership on the part of the population. An involved, informed and empowered civil society which is represented through its non-government, sectoral, religious and other bodies is likely to be a more effective guarantor of equity in the allocation of newly freed resources than remote decision-makers in the IFIs.¹¹

The human development approach – some comments and issues

1. It has been noted above that there are limits to the human needs addressed under this approach. In order to rectify what is lacking in the HIPC Initiative as it currently stands, under the human development approach debt relief would allow countries to pursue their most *basic* human development needs in terms of health and education. Health and education are clearly among the essential needs for human development but this is not limited to these two areas. Therefore the IFIs should also be open to considering other investment needs in the pursuit of human development goals, such as the provision of water and sanitation and the creation of sustainable livelihoods through investment in small-scale agriculture and micro-credit systems.

2. As set out above, the costs for health and education expenditure are approximate; and the 20% threshold for debt service as a percentage of net feasible revenue and the notional 25% tax rate are essentially arbitrary, if not excessively generous to creditors. However, they are no more arbitrary than the present value to exports and present value to revenue thresholds, the exports to GDP requirement or the revenue to GDP floor in the HIPC Initiative. The World Bank has conceded that the current thresholds in the HIPC Initiative are "rule of thumb" measures developed in the debt cancellation exercises of the 1980s; and the calibrations used were developed according to "sustainability" assessments of middle income Latin American economies.

These thresholds are even less appropriate for the much poorer and less developed countries that comprise the HIPCs. The potential for and nature of economic growth in these countries requires different measures of debt sustainability. Their resource base, the scale of their

domestic markets and their levels of human development mean that there is not a strong correlation between rates of economic growth and widespread poverty reduction.

Thus the nature of these economies is radically different from the richer and more developed countries of Latin America, as is the nature of their interaction with the world economy. A level of external debt which may be sustainable for Mexico, Brazil or Argentina cannot be assumed to be sustainable for Rwanda or Mozambique. Moreover, the living conditions and human development needs of the HIPCs are in a different league. If the major developed countries and the IFIs are to seize the development opportunities in debt relief processes and firmly embrace the 2015 target of reducing world poverty by half, it is essential that their debt policies adopt a human development approach in terms of their debt sustainability analyses.

More important than the specific ratios used here is the idea behind this alternative approach - that poor countries must be sufficiently liberated from their debt burdens to enable them to pursue essential human development improvements, and not just enough to enable them to service their debts without defaulting, at whatever continued cost to their populations. Many of the people of these countries have paid many times over for the bad policies of their past governments (which in most cases they did not choose) and the IFIs (which were entirely beyond their control), and for the shortcomings of the global economy. Until an effective solution to this ongoing debt crisis is put into place, they will go on paying; and the HIPC Initiative is likely to fail in its promise of providing a "robust exit" from the debt burden.

A debt relief initiative designed to address these problems and to end the human suffering resulting from the excessive debt burdens of the poorest countries would be a truly enduring and meaningful celebration of the new millennium.

3. Some IFI officials have suggested that a 100% write off of debt, as our model proposes for those countries with large human development deficits, would amount to a deterrence in attracting future lending and investments. Their argument runs that if all debts were cancelled, it would set a precedent and allow for the possibility of further debt cancellation in the future. This would be viewed as an indication that the economies of the beneficiary countries are non-viable and as opening doors to the "moral hazard" of irresponsible future borrowing.

There are a number of observations which lead us to reject this assertion. Firstly, at present HIPCs do not have access to significant levels of commercial finance and are unlikely to in the foreseeable future. Secondly, commercial borrowing is too expensive for low income countries and will be in the foreseeable future. Thirdly, by cancelling all a poor countries debts, its foreign exchange constraint would be considerably relieved and economic performance should be enhanced beyond traditional HIPC mechanisms. This would accelerate the establishment of conditions in which commercial borrowing would be affordable. Fourthly, HIPC Initiative has been designed as a project for a one-off write down of unsustainable debt. If the Initiative is to provide for a genuinely sustainable debt threshold and permanent exit from the debt burden, it should provide the most generous terms possible for countries struggling to meet basic needs.

4. Another comment made regarding the human development approach has been to note that HIPCs are wholly reliant on donor aid to bridge the fiscal deficits incurred by governments in meeting their expenditure requirements. This perspective notes that as HIPCs are dependent on donor support, any *feasible net revenue* approach should include donor financing in its calculations.

However, the HIPC Initiative is an attempt to achieve debt sustainability for these countries. At its launch, it held out the promise of a "robust exit" from the burden of unpayable debts. A continuing need for donor financing to cover expenditure gaps does not suggest "exit" (*qua* exit) from the debt burden. Moreover, the great majority of donor aid is channelled towards

capital expenditure, whereas the health and education funding figures used here are for recurrent spending only.

Some comparative analysis of debt relief under the current HIPC Initiative and under the human development approach

In the following country examples the projections made using the *human development* approach are consistent with the available World Bank and UNDP data. IFI staff themselves admit their projections for export growth are often over-optimistic, and debt figures are amended retrospectively from year to year, demonstrating the World Bank's ongoing "struggle" to get the figures right. Therefore the figures used provide a reasonable (if necessarily approximate) starting point for estimating the overall cost of this initiative and assessing the possibility of more just and sustainable outcomes under the HIPC Initiative.

As well as questions relating to the taxation of incomes below the poverty line, and marginal tax rates above this level, problems may arise in relation to the feasibility of levying and collecting taxes on some areas of economic activity, notably subsistence agriculture and the informal sector, which represent a large proportion of total income in many low-income countries.

At all times our figures have erred on the side of modest or conservative estimates. The World Bank's analysis of the poor revenue-raising capacity of some of the world's least developed economies suggests that the estimates on *feasible net revenue* may need to be adjusted downwards. Indeed many HIPC economies are heavily reliant on other forms of revenue and less so on income tax. While this is true, nevertheless, other forms of indirect taxation, such as VAT, impact onto the purchasing power of all income groups and a figure of 25% is arrived at in the belief that it represents a realistic assessment of what level of taxation an economy can afford to sustain.

For the calculations presented population figures are taken from *Trends in Developing Economies 1996* (World Bank), projected from 1995 to 1998 using the growth rate for 1994 to 1995. GDP figures are taken from *Trends in Developing Economies 1996* (World Bank), projected from 1995 using a per capita growth of 2% per year.

In calculating debt relief under the current HIPC Initiative the following assumptions are made:

All estimates for debt relief under the HIPC Initiative are based on the assumption that creditors would opt for targeting a present value of debt to exports ratio of 200% - the lower end of the scale.

Furthermore, it is assumed that the 3 countries examined would only qualify for treatment under the exports criterion rather than the fiscal criterion.

In estimating levels of debt relief granted under the HIPC Initiative 1996 net present value of debt figures have been used as projections were regarded as unreliable. The 1996 exports figures have been increased by 6% a year up to completion point to account for inflation and export volume growth.

Throughout the calculations inflation has been assumed to run at 2% per year from 1998. In deriving the net present value for public and publicly guaranteed debt the nominal amount of private non-guaranteed debt is subtracted (where reported by the World Bank) assuming the present value of this debt is roughly the same as the nominal value.

Country examples

In each of the following examples the term *decision point* refers to the time at which a country's debt package would be agreed and the term *completion point* refers to the time at which a country would receive the bulk of its debt relief. In

the country tables the term poverty gap used refers to the income shortfall of the poorest group below the poverty line (i.e. those whose earnings are less than the absolute poverty line of a dollar a day at purchasing power parity at 1985 prices)¹²

Looking at the deficits in human development in basic health care and education in the three countries examined, Ethiopia, Tanzania and Zambia, the benefits from resources being freed up for investment in these areas are immense. In Ethiopia over 100,000 die annually from easily preventable diseases yet debt repayments are four times more than public spending on health. In Tanzania 40% of people die before the age of 35 yet debt payments exceed expenditure on basic health by a factor of six to one. Zambia spends five times as much paying interest on its debts as it does on education. In the case of both Ethiopia and Tanzania after providing for basic health care and primary education both Governments would have no revenue available to service any amount of external debt. Hence both would be eligible for 100% debt cancellation.

Ethiopia

The IMF has declared Ethiopia off track with its structural adjustment programme. This has delayed the timing of its decision and completion points indefinitely. If Ethiopia were able to reach completion point by the end of 2001, however, it would receive some \$5,565 million in debt relief, assuming the best possible treatment under the HIPC Initiative. Under the human development approach Ethiopia would receive a 100% cancellation of its external debt – relief amounting to \$7,997 million in net present value terms. This represents an increase of over \$2,400 million using this alternative approach. The level of relief would be even higher, given the likely scenario of an increase in the net present value of Ethiopia's external debt.¹³

GDP estimate for 1998: \$6,743.9 million

Poverty gap: 12.4%

GDP per capita: \$500

Taxable GDP: \$1,137.5 million

Maximum revenue at 25%: \$284.4 million

Cost of basic health & education provision: \$1,722.8 million

Life expectancy at birth (1995): 49

Infant mortality rate (per 1,000 live births, 1995): 112

Adult illiteracy (%): 65 (75 female, 55 male)

Net feasible revenue: -\$1,438.4 million

Total debt relief under human development approach: 100% debt cancellation

Cost of 100% debt cancellation (NPV terms): \$7,997 million

Additional relief under human development approach: \$2,432 million

Tanzania

Under the HIPC Initiative Tanzania is not expected to reach decision point until the end of 1999 and will not reach completion point before the end of 2002. At this time Tanzania could expect to receive some \$1,098 million. Again, because Tanzania has an extended period before it is likely to receive debt relief under the HIPC Initiative, its exports could be expected to grow more rapidly than its external debt, leaving it to receive less debt relief. In the interim, it has to get through another four years of high debt servicing and structural adjustment.

Under the human development approach Tanzania would receive a 100% cancellation of its external debt – relief amounting to \$5,561 million in net present value terms. Thus comparing the HIPC and human development approaches, Tanzania would receive over \$4,400 million more in debt relief under the latter. This figure would be even higher when considering that Tanzania's net present value of debt is likely to rise.

Decision point: end of 1999

Completion point: end of 2002
Relief expected under current HIPC: \$1,098 million
GDP estimate for 1998: \$6,569.5 million
Poverty gap: 2.1%
GDP per capita: \$656
Taxable GDP: \$1,917 million
Maximum revenue at 25%: \$479.25 million
Cost of basic health & education provision: \$877.24 million
Life expectancy at birth (1995): 51
Infant mortality rate (per 1,000 live births, 1995): 82
Adult illiteracy (%): 32 (43 female, 21 male)
Net feasible revenue: -\$398 million
Total debt relief under human development approach: 100% debt cancellation
Cost of 100% debt cancellation (NPV terms): \$5,561 million
Additional relief under human development approach: \$4,463 million

Zambia

Under the HIPC Initiative Zambia is not expected to reach decision point until the end of 1999 and will not reach completion before the end of 2002. At this time Zambia is projected to receive some \$848 million in debt relief, assuming best possible treatment under HIPC. Again, because Zambia has so long to wait for its debt relief under the HIPC Initiative, its exports are anticipated to grow much more rapidly than its external debt, resulting in less debt relief. Zambia's external debt has grown modestly over the last few years and any lending it will see over these next few years will be highly concessional. Meanwhile it has to get through another four years of high debt servicing and structural adjustment.

Under the human development approach Zambia would receive \$3,583 million in debt relief or over \$2,700 million more than under the HIPC Initiative. The level of debt relief would be even higher when considering that Zambia's net present value of debt is likely to rise.

Decision point: end of 1999

Completion point: end of 2002

Relief expected under current HIPC: \$848 million

GDP estimate for 1998: \$3,812.5 million

Poverty gap: 53.8%

GDP per capita: \$860

Taxable GDP: \$2,840.7 million

Maximum revenue at 25%: \$710.2 million

Cost of basic health & education provision: \$261.8 million

Life expectancy at birth (1995): 46

Infant mortality rate (per 1,000 live births, 1995): 109

Adult illiteracy (%): 22 (29 female, 14 male)

Net feasible revenue: \$448.5 million

Maximum amount of debt that can be serviced: \$1,495 million

Total debt relief under human development approach: \$3,583 million

Additional relief under human development approach: \$2,735 million

Conclusion

The external debt burden is perhaps the greatest obstacle in the development of some of the world's poorest nations. As the millennium approaches the need for enduring debt relief and social justice is now more urgent than ever. The human development approach to debt

sustainability outlined in this paper provides a tool for policymakers to integrate human development needs into debt relief measures, and to achieve coherence between debt policy and other stated development goals. One of the most critical of these is the OECD Development Assistance Committee's target of halving world poverty by the year 2015.

Background Note

Henry Northover

March 1999

Since the launch of the paper *A Human Development Approach to Debt Relief for the World's Poor* in September 1998 there has been a substantial shift in the policy debate surrounding the reduction of the debt burden of the most heavily indebted poor countries. The comprehensive review of the HIPC (*Heavily Indebted Poor Country*) Initiative marks a change in the official position of creditors. Prior to the announcement of the Fundamental Review in October 1998, creditors insisted the policy would produce levels of debt relief sufficient for the world's poorest countries to achieve a genuine and "robust" exit from the crushing burden of debt.

Two and half years after the launch of the HIPC Initiative, we are now in a position to judge the promise. So far, the results have been disappointing.

Guyana, after reaching the so-called "completion point" in its passage through the HIPC Initiative, will still be paying around 35 per cent of its government's revenues towards debt-servicing. Mozambique, one of the world's poorest countries, will, following its HIPC Initiative treatment, have a reduction on its actual debt-servicing payments of some ten per cent. Similarly, Uganda's ten per cent reduction in actual debt servicing obligations will leave the Ugandan government with about \$1 extra per year to spend on each of its citizens. In a country where one in every fourth child will not live to see its fifth birthday, this level of debt cancellation is clearly inadequate to address the "P" in the HIPC acronym.

To those campaigning for greater debt relief, it would appear that the HIPC Initiative is more concerned with helping the world's poorest and heavily indebted economies to return to a position where they can become "good debtors" – in other words, to a position where their finances can stretch to meet their debt-servicing obligations in full. It is clear that the Initiative has little to do with mobilising the additional finance necessary to support broader development strategies and international poverty reduction targets. Indeed, the World Bank suggests as much in *Global Development Finance* 1998 where it supports a narrow definition of debt sustainability as "the country's ability to achieve, over a defined period, equilibrium in the balance of payments, and to reach a level of debt by the end of the period that is low enough to make future debt service problems unlikely".

For CAFOD the key issue has been how to define measures of debt sustainability which are more appropriate for the world's least developed economies and measures which address both the vulnerability of their economies to external "shock" and ones which take into account the extremely low levels of human development.

Currently the HIPC Initiative's Debt Sustainability Analyses focus, almost exclusively, on a country's capacity to sustain its debts according to the levels of income from exports. A country's debts are unsustainable if they measure over between two and two-and-a-half times

its annual income from exports. However, this formula was based on relatively benign assumptions of the global trade and investment environment. The global financial turmoil of the last eighteen months must now warrant a re-examination of the reliability of this criterion as an accurate predictor of future debt sustainability.

There is also the question of the appropriateness of the HIPC Initiative's rather narrow conception of debt sustainability in meeting the humanitarian and economic needs of the world's least developed countries.

If creditors are genuinely proposing a once and for all "robust" exit from the burden of unpayable debt, the question must arise, what is the residual state of HIPC government finances after completion of their debt relief settlement? In other words, if we are to devise a mechanism which provides a genuine exit from the burden of unpayable debts, one of the considerations must be whether at completion point the residual revenues are sufficient for those governments to fund poverty reduction programmes and basic human development needs.

It is no longer feasible for creditors to suggest that the financing of HIPC governments' social sector delivery systems can and are being fully met through donor financing. With a few honourable exceptions, the late 1980s and 1990s have witnessed an alarming decline in the flows of official development assistance. If we are to move away from the salami-slicing approach to debt write offs and to look at the provision of genuine debt sustainability at completion point, then debt sustainability analyses must include assessments of the feasible revenue of those governments and their capacity to meet basic human development needs. The Comprehensive Review must therefore focus on the HIPCs' fiscal capacity and, as part of debt sustainability analyses, assessments of the financing gap in meeting minimal human development needs and providing for the necessary investments in productive capacity.

CAFOD's proposed human development approach to debt sustainability analyses suggests the preferential creditor status enjoyed by the international financial institutions should be stood on its head and should instead become the preferential option for the poor. The model we put forward proposes that the first call on HIPC government revenues should be the funding of minimal social sector provision of universal primary health care and primary education. Of the remaining net revenue, we propose only a fifth, at most, should be dedicated to meeting external debt servicing obligations.

The rather modest thresholds and costs we have used in this approach are based on established international economic norms or, indeed, thresholds proposed by the World Bank itself. In essence, we suggest a model for analysing a country's capacity to sustain its debts which is consistent with mobilising the necessary finance to meet the *Development Assistance Committee* of OECD's targets to halve global poverty by the year 2015.

With CAFOD's development of alternative debt sustainability analyses centred on the imperative to meet fundamental humanitarian goals, we are able to conclude that the current HIPC Initiative is proving to be woefully inadequate in providing debt relief sufficient to meet some of the most basic of human development needs amongst the world's poorest people.

Tentative Costing of Illustrative Alternatives to the HIPC Initiative Framework

The Worldbank Group

1. The IMF and World Bank have begun a process of consultation on debt relief and the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative.¹ Staff are now seeking the views of stakeholders including member countries, other multilateral creditors, NGOs, religious groups, and other interested institutions. To this end, a [request for comments and proposals](#) on the HIPC Initiative has been posted on the Fund and Bank web sites, and staff are attending conferences in Africa, Europe, Latin America and the United States for further discussions on the Initiative.
2. To help facilitate this consultation and review process, the attached tables provide highly tentative estimates of the costs of changing some key parameters of the current framework of the HIPC Initiative. It must be emphasized that the choice of alternatives for inclusion here does not imply any endorsement by the official community, or by the staff or management of the IMF or the World Bank. Nor is it intended that these these options constitute the range which could be considered. Rather, the alternatives shown are intended to illustrate the kinds of proposals which have been made by NGOs such as Eurodad, Jubilee 2000, Oxfam, and religious groups. None of the alternatives is intended to represent specific proposals made by any organization, including in particular the German Cologne Debt Initiative.²
3. These costing estimates are necessarily rough, and subject to a number of assumptions and caveats. The underlying methodology and assumptions are presented in "The Initiative for Heavily Indebted Poor Countries--[Review and Outlook](#)," September 22, 1998. To provide early information, staff has used the database developed in preparation for the costing analysis presented in that paper, which in turn was based on joint debt sustainability analyses (DSAs) available at that time. Limitations of this analysis are noted in the following points, the first three of which suggest that these tentative costings may underestimate current and alternative costs:
 - Declining commodity prices are likely to reduce export prospects for many HIPCs. Non-energy commodity prices declined by 13 percent between the fourth quarter of 1997 and 1998, and prices are projected to remain depressed over the next several years.³ While individual country experiences will differ based on the mix of exports, the next round of DSAs is likely to include lower exports for a number of countries.⁴
 - Discount rates have declined over the past year, tending to increase the present value of debt as calculated in individual DSAs.
 - It is likely that some of the alternative frameworks presented in this note-particularly as they diverge from the current framework-would potentially provide debt relief to countries which have not been classified as HIPCs. However, staff has not been able to assess these costs since the database includes only 41 countries.⁵
 - It is not possible to provide a breakdown of bilateral and multilateral costs in the current note since the database contains this debt breakdown only for those countries whose DSAs have indicated they would be eligible for assistance under the current framework. The August 1998 costing analysis showed roughly equal costs in the aggregate under the Initiative for multilaterals and bilaterals, although different country-specific debt distributions could affect this ratio under alternative scenarios.

- The database covers debt stocks, not flows, and thus the impact on debt-service payments of various options has not been calculated. The debt-service impact would depend on how creditors choose to deliver debt relief.
4. Several aspects of the attached tables deserve attention. First, while the estimates of cost levels are subject to substantial margins of uncertainty as noted above, somewhat more confidence is attached to the relative costs of the various options and in particular the direction of change in moving from one option to another. Second, the HIPC Initiative is designed to provide debt relief for those countries with strong reform programs which have unsustainable debt situations *after* full use of traditional debt relief-Naples terms from Paris Club bilateral creditors and at least comparable relief from non-Paris Club bilateral and commercial creditors. The cost estimates presented in the tables thus relate only to costs under the HIPC Initiative, and exclude the substantial amounts of debt relief already provided-or assumed to be provided-by Paris Club and other bilateral creditors and institutions. Third, the columns showing the cost impact of shorter track records assume early adoption and sustained implementation of Bank- and Fund-supported reform programs. Finally, the costs are presented in net present value (NPV) terms, with costs at the completion point expressed in 1998 US dollars using a 6 percent discount rate. As a rough rule of thumb, the amount of nominal debt-service relief, or the nominal debt reduction, delivered under the Initiative is twice the NPV reduction, although this ratio depends on the specific profile of assistance chosen by creditors. As at end-1998, based on the 1998 costing database, the total NPV of debt of all 41 HIPCs after assumed full use of traditional (Naples-terms) debt relief is estimated at approximately US\$100 billion.
 5. In considering proposals, it is important to keep in mind that financing for the current HIPC Initiative (even assuming the exclusion of Liberia, Somalia, and Sudan) has yet to be fully secured, despite the exceptional measures taken by creditors. Both the IMF and World Bank remain committed to funding their full costs under the HIPC Initiative.⁶ The World Bank expects to make continuing transfers as necessary to its HIPC Trust Fund from net income to finance its costs. For the IMF, a consensus appears to be forming in support of steps that would enable the Fund substantially to cover its expected costs under the present structure of the HIPC Initiative and for the continuing ESAF facility. There is a shortfall in the funding of the contribution of some multilateral creditors, including the African Development Bank, despite substantial bilateral contributions on their behalf through the World Bank's HIPC Trust Fund.
 6. Questions on this information note may be addressed to Ms. Gita Bhatt (202-623-7968, gbhatt@imf.org) or Mr. Anthony Gaeta (202-473-1798, agaeta@worldbank.org).

¹ General information regarding the HIPC Initiative can be found on the [Fund](#) and [Bank](#) web sites.

² See the letters from Finance Minister Lafontaine to Messrs. [Camdessus](#) and [Wolfensohn](#) dated January 21, 1999.

³ See the IMF non-fuel commodity price index; and World Bank, *Global Commodity Markets*, January 1999.

⁴ A sensitivity analysis in the August 1998 costing exercise indicated that aggregate costs (excluding Liberia, Somalia, and Sudan) would increase by about US\$1 billion in 1996 dollar terms (about 12 percent) if export growth were 2 percentage points lower in every year prior to the completion point.

⁵ Angola, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Cameroon, Central African Republic, Chad, Congo, Dem. Rep. of, Congo, Rep. of, Côte d'Ivoire, Equatorial Guinea, Ethiopia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Kenya, Lao P.D.R., Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, Niger, Rwanda, São Tomé and Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tanzania, Togo, Uganda, Vietnam, Yemen, Republic of Zambia.

⁶ See the discussion of financing contained in the "HIPC Initiative--[Review and Outlook](#)," September 22, 1998, and "HIPC Initiative--[A Progress Report](#)," September 25, 1998. [Tables](#) also available in pdf format.

Table 1. Tentative Costings of Illustrative Changes in HIPC Initiative Framework
All 41 Countries [1/](#)

	NPV Debt-to-Export Target Percent (1)	Fiscal Window Thresholds (Percent) (2)	NPV Debt-to-Revenue Targets (Percent) (3)	Costs (1998 U.S. \$ billions) (4)	Number of countries receiving assistance (5)	Of which: under fiscal criterion (6)	Additional Costs of Retroactivity (1998 U.S. \$ billions) (7)	Eliminate First Stage (8)	Eliminate Second Stage (9)	Shorter Track Record Total Costs (1998 U.S. dollar billion) (10)
1. Current frame work	200	40/20	280	16	23	3	--	19	24	17
2. Lower NPV debt/export target	150	40/20	280	22	30	3	2	25	31	24
3. Lower NPV debt/revenue target										
With lower thresholds										
(a)	200	30/15	250	17	25	5	1	20	25	18
(b)	200	30/15	200	18	26	7	2	22	27	19
With no thresholds										
(c)	200	- / -	250	19	29	17	1	23	30	21
4. Lower NPV debt export and NPV debt-revenue targets										
(a)	150	- / -	200	25	36	20	5	29	36	28
(b)	100	- / -	150	34	38	15	8	38	45	36

Source: HIPC Initiative-Review and Outlook; and, staff estimates based on information collected for that paper. Costs expressed in 1998 U.S. dollars at a 6 percent discount rate.

1/ The countries are: Angola, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Cameroon, Central African Republic, Chad, Congo, Dem. Rep. of the Congo, Côte d'Ivoire, Equatorial Guinea, Ethiopia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Kenya, Lao P.D.R., Liberia, Madagascar, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sao Tome and Principe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Uganda, Vietnam, Yemen, and Republic of Zambia.

2/ First number refers to the minimum ratio of exports/GDP (percent) and second threshold refers to minimum ratio of fiscal revenue/GDP (percent) that countries must qualify for NPV debt-to-revenue target. - / - means no minimum thresholds applied.

3/ Applying alternative targets/thresholds only to countries that have not reached decision or completion points.

4/ Applying alternative targets/thresholds to countries that have reached completion point (Bolivia and Uganda) and decision point (Côte d'Ivoire, Guyana, Mali, Mozambique, and Senegal).

5/ Implying an overall track record of three years with countries reaching decision points as soon as possible followed by a three-year second stage to the decision point. Assumes no delays in implementation.

6/ Implying an overall track record of three years with countries reaching decision and completion points simultaneously and no second stage to the decision point. Assumes no delays in implementation.

7/ Implying an overall track record of five years, with a three-year first stage to the decision point and a two-year second stage to the completion point. Assumes no delays in implementation.

Table 2. Tentative Costings of Illustrative Changes in HIPC Initiative Framework

41 Countries excluding Liberia, Somalia, and Sudan

	Shorter Track Record Total Costs (1998 U.S. dollar billions) <u>2/</u>							
	NPV Debt-Fiscal to-Export Target (Percent)	Window Thresholds (Percent)	NPV Debt- to Revenue Targets (Percent)	Costs <u>2/</u> (1998 U.S. \$ billions)	Additional Costs of Retroactivity <u>3/</u> (1998 U.S. \$ billions)	Eliminate First Stage <u>4/</u>	Eliminate Second Stage <u>5/</u>	Shorten Second Stage by One Year <u>6/</u> (8)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1. Current framework	200	40/20	280	10	--	11	16	11
2. Lower NPV debt/export target	150	40/20	280	15	2	17	22	17
3. Lower NPV debt/ revenue target								
With lower thresholds								
(a)	200	30/15	250	10	1	12	17	11
(b)	200	30/15	200	12	2	14	18	13
With no thresholds								
(c)	200	- / -	250	12	1	14	21	14
4. Lower NPV debt export and NPV debt-revenue targets								
(a)	150	- / -	200	18	5	20	27	20
(b)	100	- / -	150	26	8	29	36	28

Source: HIPC Initiative-Review and Outlook; and, staff estimates based on information collected for that paper. Costs expressed in 1998 U.S. dollars using a 6 percent discount rate.

1/ First number refers to the minimum ratio of exports/GDP (percent) and second threshold refers to minimum ratio of fiscal revenue/GDP (percent) needed to qualify for NPV debt-to-revenue target. -/- means no minimum thresholds applied.

2/ Applying alternative targets/thresholds only to countries that have not reached decision or completion points.

3/ Applying alternative targets/thresholds to countries that have reached completion point (Bolivia and Uganda) and decision point (Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guyana, Mali, Mozambique, and Senegal).

4/ Implying an overall track record of three years with countries reaching decision points as soon as possible followed by a three-year second stage; assumes no delays in implementation.

5/ Implying an overall track record of three years with countries reaching decision and completion points simultaneously and no second stage; assumes no delays in implementation.

Programm

10.30 Uhr

Begrüßung

Prof. Dr. Peter Molt, VENRO-Vorstandsvorsitzender

Einleitung und Moderation

Christiane Overkamp, Misereor

10.45 Uhr

Die „Kölner Schuldeninitiative“- ein Beitrag zu „debt sustainability“?

Präsentation der deutschen Initiative

Alexander Pieske,

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

11.30 Uhr

Kritische Analyse der Initiative aus Sicht von Nichtregierungsorganisationen

Barbara Unmüßig, WEED

Dr. Walter Eberlei, Kindernothilfe

anschließend Diskussion

12.45 Uhr

Mittagspause

13.30 Uhr

Was heißt „tragfähige Verschuldung“?

Einführung in den Stand der Diskussion über „debt sustainability“- Konzepte

Philipp Hersel

A Human Development Approach to Debt Sustainability

Henry Northover, CAFOD (UK)

15.15 Uhr

Schuldenkrise vor der Lösung?

Diskussion mit

Dr. Uschi Eid, MdB Bündnis 90 / Die Grünen, Parlamentarische Staatssekretärin im BMZ

Klaus- Jürgen Hedrich, CDU/CSU

Jan Christensen, Kampagne „Erlaßjahr 2000“)

.....und dem Plenum

16.30 Uhr Abschluß

Die Mitwirkenden:

Jan Christiansen, Referent im Nordelbischen Missionszentrum, Hamburg. Mitglied des Kampagnenrates von „Erlaßjahr 2000“.

Dr. Walter Eberlei, bis 31.03.1999 Kindernothilfe e.V., Sprecher der AG „Internationale Finanzinstitutionen“ von VENRO, Co- Autor des „WEED- Schuldenreports 1999“.
Seit 1.4.1999 Mitarbeiter im Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg.

Dr. Uschi Eid (MdB Bündis 90 / Die Grünen), Parlamentarische Staatssekretärin im BMZ. Das BMZ hat die Inhalte der Kölner Schuldeninitiative erarbeitet.

Klaus-Jürgen Hedrich* (MdB CDU/CSU), Mitglied des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit (AwZ).

Philipp Hersel arbeitet als Autor seit Jahren zu Themen der Verschuldung.

Prof. Dr. Peter Molt, 1. Vorsitzender von VENRO.

Henry Northover*, Mitarbeiter der britischen NRO „Catholic Fund for Overseas Development“ (CAFOD), die Vorschläge zur Bewertung von debt sustainability“ erarbeitet hat.

Christiane Overkamp, Misereor. Sie gehört zum SprecherInnenkreis der Kampagne „Erlaßjahr 2000“ und arbeitet in der VENRO-AG „Internationale Finanzinstitutionen“ mit .

Alexander Pieske, Referent im BMZ, im Ministerium zuständig für das Thema Verschuldung der Entwicklungsländer.

Barbara Unmüßig, Vorsitzende von Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V. (WEED), Co- Autorin des „WEED- Schuldenreports 1999“, Mitarbeit in der VENRO- AG „Internationale Finanzinstitutionen“.

* Herr Northover und Herr Hedrich haben leider ihre Teilnahme an der Veranstaltung kurzfristig absagen müssen.