



WELTWIRTSCHAFT, ÖKOLOGIE & ENTWICKLUNG e.V.

WÖ&E

W.E.E.D.

WORLD ECONOMY, ECOLOGY & DEVELOPMENT Ass.

BONNER BÜRO/
W.E.E.D. SERVICE CENTER:
Siegfried-Leopold-Str. 53
D-5300 Bonn 3

Tel. 0228/470806
Fax 0228/473682

W.E.E.D. ARBEITSMATERIAL 1/91

**DIE SCHULDEN SUB-SAHARA AFRIKAS BEI DER BUNDESREGIERUNG:
BESTANDSAUFNAHME UND HANDLUNGSPERSPEKTIVEN**

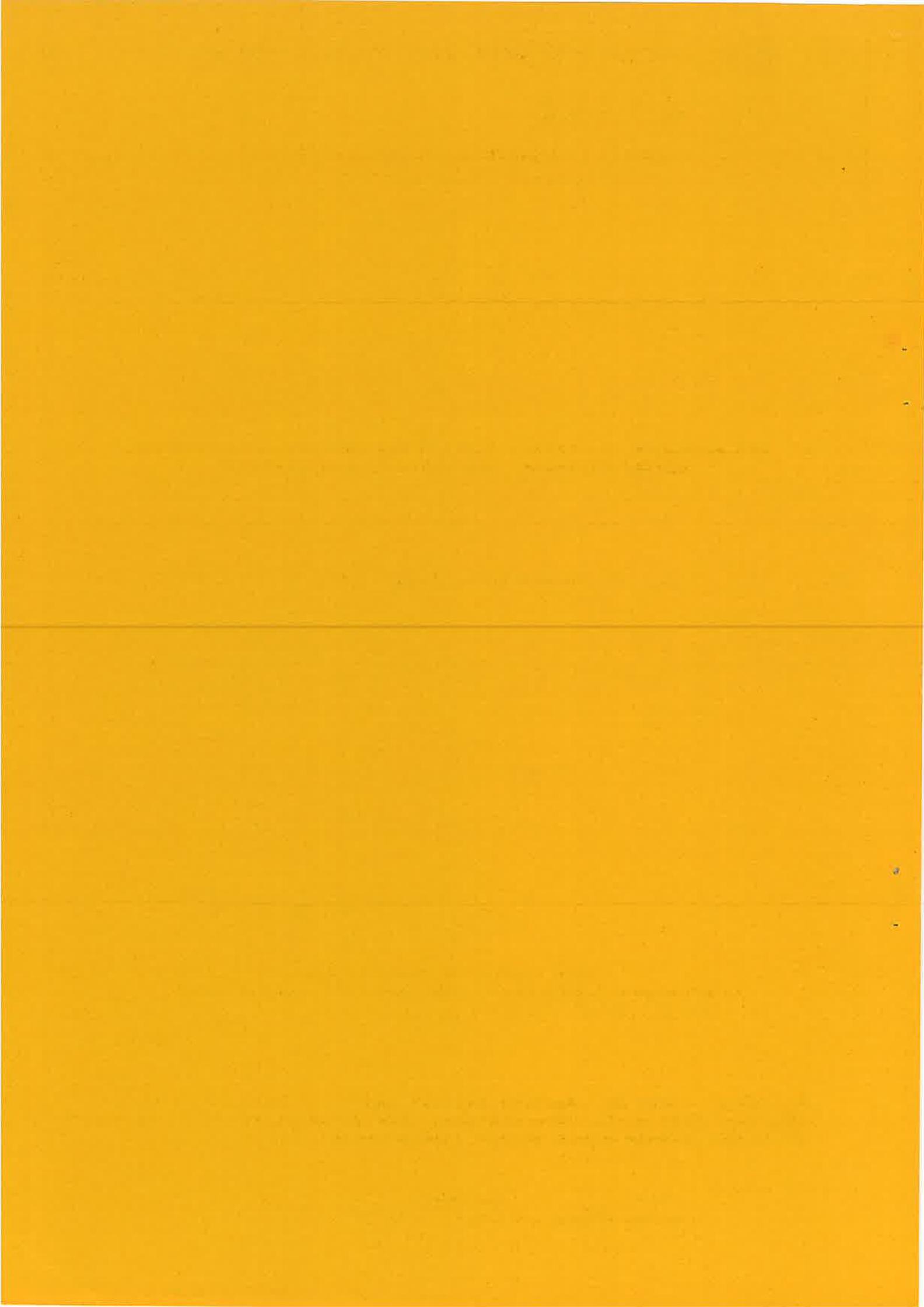
Thomas Fues, August 1991

Eine Studie im Auftrag der
Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Der Autor dankt Dr. Manfred Kulesa und Frau Gudrun Molkentin für ihre hilfreiche Unterstützung. Die Verantwortung für alle Teile der Studie liegt jedoch alleine beim ihm.

Bankverbindungen:

Vereinskonto: Nr. 947466, Sparda-Bank Köln eG (BLZ 320 605 90)
Informationsbrief-Sonderkonto: Nr. 1322/120.169, Hamburger Sparkasse (BLZ 200 505 50)





WELTWIRTSCHAFT, ÖKOLOGIE & ENTWICKLUNG e.V.

WÖ&E

W.E.E.D.

WORLD ECONOMY, ECOLOGY & DEVELOPMENT Ass.

W.E.E.D. ARBEITSMATERIAL 1/91

BONNER BÜRO/
W.E.E.D. SERVICE CENTER:
Siegfried-Leopold-Str. 53
D-5300 Bonn 3

Tel. 0228/470806
Fax 0228/473682

**DIE SCHULDEN SUB-SAHARA AFRIKAS BEI DER BUNDESREGIERUNG:
BESTANDSAUFNAHME UND HANDLUNGSPERSPEKTIVEN**

Thomas Fues, August 1991

Eine Studie im Auftrag der
Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Der Autor dankt Dr. Manfred Kulesa und Frau Gudrun Molkentin für ihre hilfreiche Unterstützung. Die Verantwortung für alle Teile der Studie liegt jedoch alleine beim ihm.

Bankverbindungen:

Vereinskonto: Nr. 947466, Sparda-Bank Köln eG (BLZ 370 605 90)
Informationsbrief-Sonderkonto: Nr. 1322/120369, Hamburger Sparkasse (BLZ 200 505 50)

I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

	Seite
A Einleitung.....	3
B Kreditforderungen der Bundesregierung gegenüber Sub-Sahara Afrika	
1 Hermes-Kredite	4
a) Entstehungsgeschichte	4
b) Bestandsaufnahme auf Länderebene	6
c) Bestandsaufnahme auf regionaler Ebene	7
d) Schadensrisiken	7
2 Kapitalhilfe	7
a) Gesamtbetrag des Schuldenerlasses	8
b) Die Gruppe der LDCs	9
c) Die Gruppe der Nicht-LDCs	10
d) Stand der Entwicklungshilfe-Schulden	12
e) Rückflüsse aus der FZ	12
3 Forderungen aus der Mischfinanzierung	12
4 Forderungen der ehemaligen DDR-Regierung	13
5 Schätzung des Gesamtbetrags deutscher Forderungen	14
C Umschuldung für die ärmsten Länder im Pariser Club	
1 Toronto-Bedingungen	16
2 Deutscher Beitrag	17
3 Neue Vorschläge	20
4 Die Präzedenzfälle Polen und Ägypten	22
5 Position der Bundesregierung	24
D Positionen für eine gesellschaftliche Schuldenkampagne	
1 Umschuldungsbedingungen für die ärmsten Länder	24
2 Plädoyer für eine Schuldeninitiative 1992	25
3 Warum Konzentration auf Sub-Sahara Afrika?	27
4 Erwartete Gegenargumente zum Schuldenerlaß	28
5 Transparenz bei den Schulden	29

VERZEICHNIS DER TABELLEN

	Seite
1 Deutscher Schuldenerlaß für Sub-Sahara Afrika	8
2 Bilaterale öffentliche Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit Sub-Sahara Afrika: Nettoauszahlungen für Kredite bis Ende 1989	10
3 Kennziffern für afrikanische Staaten mit und ohne deutschem FZ-Schuldenerlaß	11
4 Mischfinanzierungsprojekte für Sub-Sahara Afrika 1984-89	13
5 Schätzung der Gesamtforderungen der Bundesregierung gegenüber Sub-Sahara Afrika	15

A Einleitung

Vom letzten Weltwirtschaftsgipfel wurden wichtige Entscheidungen zur Überwindung der Schuldenkrise erwartet. Als sich Mitte Juli 1991 die sieben führenden Regierungen des Westens in London trafen, standen auch Entlastungen für die hochverschuldeten Länder des Südens auf der Tagesordnung. Insbesondere für die Gruppe der ärmsten (hauptsächlich afrikanischen) Länder wird seit längerem eine Verbesserung der Umschuldungsbedingungen durch einige westliche Gläubigerregierungen angestrebt.

Während die teilnehmenden EG-Staaten und Kanada den (modifizierten) Vorschlag des britischen Premiers John Major für einen spürbaren Schuldenerlaß unterstützen, verhinderten die USA und Japan einen Beschluß des Gipfels. Eine nennenswerte Entlastung der hochverschuldeten ärmsten Länder rückt damit in weite Ferne. Gerade angesichts der jüngsten Präzedenzentscheidungen des Pariser Clubs (informeller Zusammenschluß der Gläubigerregierungen) für Polen und Ägypten, die weit über das bisher übliche Maß an Schuldenerleichterung hinausgehen, wächst das Unverständnis in den Ländern Lateinamerikas, Afrikas und Asiens über die Passivität der öffentlichen und privaten Gläubiger.

Diese Studie nimmt eine Bestandsaufnahme der Verschuldung der afrikanischen Länder südlich der Sahara (Sub-Sahara Afrika, ohne Südafrika) bei der Bundesregierung vor. Danach werden Vorschläge für mögliche politische Initiativen zu diesem Thema entwickelt. Angesichts der Zuspitzung der sozialen und ökologischen Krise in Afrika ist schnelles Handeln angesagt.

Vordringliches Ziel gesellschaftlicher Aktivitäten sollte es sein, von der Bundesregierung eine weitreichende Schuldenstreichung auf EG-Ebene und - falls dies nicht durchsetzbar ist - im Alleingang zu fordern. Ein unmittelbarer Handlungsansatz ergibt sich daraus, daß der nächste Weltwirtschaftsgipfel im Juli 1992 in Deutschland stattfindet. Mit einer Schuldeninitiative 1992 könnte der Boden bereitet werden für einen substantiellen Schuldenerlaß der Bundesregierung gegenüber Sub-Sahara Afrika.

Auch die UNO-Umweltkonferenz im Juni 1992 in Brasilien bietet sich als passender Zeitpunkt an, um die Handlungsspielräume auf dem ökologisch bedrohten afrikanischen Kontinent durch Schuldenerleichterung zu erweitern. Eine Zustimmung der ärmeren Länder zu globalen Umweltkonventionen ist schließlich nur dann zu erwarten, wenn ihnen durch Veränderungen der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Entschuldungsmaßnahmen neue Überlebensperspektiven geboten werden.

B Kreditforderungen der Bundesregierung gegenüber

Sub-Sahara Afrika

1 Hermes-Kredite

a) Entstehungsgeschichte

Die bei weitem größte Position an Forderungen der Bundesregierung gegenüber Sub-Sahara Afrika besteht aus verbürgten Handelskrediten. Bei diesen sogenannten Hermes-Krediten handelt es sich um Darlehen der Bundesregierung gegenüber anderen Regierungen, die erst nachträglich in die öffentliche Hand übergegangen sind. Ausgangspunkt für diese Kreditform sind eine Garantie (wenn der Kunde ein ausländisches Privatunternehmen ist) oder eine Bürgschaft (öffentlicher Kunde), die die private Hermes-Kreditversicherungs AG im Auftrag der Bundesregierung für ein deutsches Ausfuhrgeschäft übernimmt.

Wenn nun die vertraglich vereinbarten Schuldendienstleistungen aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen ausbleiben (z.B. wegen Devisenmangels des Landes), kommt die Bundesregierung für den Schaden auf. Im Gegenzug geht die Forderung auf sie über. Auch auf der Schuldnerseite tritt die Regierung an die Stelle des ursprünglichen Vertragspartners. Aus einem privatwirtschaftlichen Exportgeschäft ist so eine Kreditbeziehung zwischen zwei Regierungen entstanden. Die sogenannten Hermes-Kredite werden wie alle öffentlichen Forderungen im Pariser Club, dem informellen Zusammenschluß der Gläubigerregierungen, umgeschuldet.

b) Bestandsaufnahme auf Länderebene

Die Bestandsaufnahme der deutschen Hermes-Kredite gegenüber Sub-Sahara Afrika ist äußerst lückenhaft, da die Bundesregierung Informationen zum Forderungsbetrag gegenüber einzelnen Ländern ver-

weigert. Als Argument wird das Schutzbedürfnis der Schuldner angeführt, weil diese durch öffentliche Bekanntgabe angeblich Schaden erleiden könnten.

Diese Begründung kann nicht überzeugen, da die Bundesregierung selbst an mindestens zwei Stellen die Forderungen aus verbürgten Handelsgeschäften gegenüber einzelnen Staaten veröffentlicht hat. Im Jahresbericht 1990 des Bundesministeriums für Wirtschaft über "Ausfuhrgarantien und Ausfuhrbürgschaften der Bundesrepublik Deutschland" werden auf Seite 16 die sechs Länder mit den höchsten Hermes-Schulden namentlich mit Angabe der jeweiligen Beträge aufgeführt:

	Milliarden DM
Polen	4,1
Nigeria	2,9
Brasilien	2,7
Argentinien	1,2
Ägypten	1,1
Irak	1,1

Diese sechs Länder vereinigen drei Viertel der gesamten deutschen Außenstände aus Schadenszahlungen für Ausfuhrbürgschaften und -garantien von insgesamt 17,2 Milliarden DM Ende 1990 auf sich.

Im "Finanzbericht 1991" des Bundesministeriums für Finanzen werden auf Seite 256 die sieben Länder genannt, die die Spitzenplätze in der Forderungsliste der Bundesregierung einnehmen (Stand Ende 1989):

	Milliarden DM
Polen	3,790
Nigeria	2,467
Brasilien	1,229
Ägypten	0,625
Argentinien	0,617
Jugoslawien	0,577
Zaire	0,353

Die Zahlenangaben aus beiden Quellen stimmen nicht überein, weil der Finanzbericht alle Forderungen (ohne Entwicklungshilfekredite)

der Bundesregierung erfaßt, soweit sie in einem Umschuldungsabkommen geregelt sind. Der Hermes-Jahresbericht dagegen bezieht sich auf die gesamten Außenstände aus Schadenszahlungen, auch wenn sie bisher noch nicht im Pariser Club umgeschuldet wurden.

Auf eine länderspezifische Darstellung der Hermes-Kredite muß also verzichtet werden. Nur für Nigeria sind die Außenstände dieser Art bekannt: 2,9 Milliarden DM Ende 1990. Bei Zaire wissen wir, daß die Bundesregierung zum Ende 1989 Forderungen nach Umschuldungsabkommen in Höhe von 353 Millionen DM hielt. Diese Summe wird wohl fast ausschließlich auf Hermes-Krediten beruhen.

c) Bestandsaufnahme auf regionaler Ebene

Während die Summe der Hermes-Kredite für ganz Sub-Sahara Afrika der Öffentlichkeit vorenthalten wird, betragen die entsprechenden Forderungen der Bundesregierung gegenüber den hochverschuldeten ärmsten Staaten dieser Region derzeit nach Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft insgesamt rund 2,2 Milliarden DM. Sie verteilen sich auf folgende 18 Länder:

Äthiopien, Benin, Guinea, Guinea-Bissau, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Mosambik, Sambia, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tansania, Togo, Tschad, Zaire, Zentralafrikanische Republik. Dabei fallen die nominal größten Anteile in der Reihenfolge auf Zaire, Sambia, Tansania und Sudan.

Unklar bleibt, nach welchen Kriterien das Bundeswirtschaftsministerium diese Ländergruppe definiert hat. Es handelt sich weder um die entsprechende analytische Kategorie der Weltbank ("severely indebted low-income countries"), da z.B. Senegal als hochverschuldet mit mittlerem Einkommen und die Zentralafrikanische Republik als relativ niedrig verschuldet ("moderately indebted") ausgewiesen werden (siehe Weltbank, World Debt Tables 1990-91, Volume 1, S.121). Noch kann die Gruppe der sogenannten Toronto-Länder (siehe unten) gemeint sein, da z.B. Äthiopien und Sudan nicht zu dieser Kategorie gehören.

Mit den Ländern Sub-Sahara Afrikas, die nicht vom Wirtschaftsministerium als hochverschuldete ärmste geführt werden,

hat die Bundesregierung seit Beginn der 80er Jahre Umschuldungsvereinbarungen in einem Gesamtvolumen von rund 4,6 Milliarden DM getroffen. Der mit Abstand größte Anteil dieser umgeschuldeten Verbindlichkeiten entfällt auf Nigeria. Ein Rückschluß auf den Gesamtbestand der Hermes-Kredite aber ist nicht möglich, weil ein Teil der Forderungen sicherlich mehrfach, ein anderer überhaupt nicht umgeschuldet wurde.

d) Schadensrisiken

Interessant ist auch ein Blick auf die Bürgschaften und Garantien für Ausfuhrgeschäfte nach Sub-Sahara Afrika, die bisher noch nicht als Schadensfälle an die Bundesregierung übergegangen sind. Der letzte mir vorliegende Detailbericht bezieht sich auf die Ausgaberrisiken des Bundeshaushalts Ende 1988 aus außenwirtschaftlichen Gewährleistungen, die neben den Ausfuhrgeschäften auch Kapitalhilfekredite (soweit nicht der Finanziellen Zusammenarbeit zuzurechnen), Finanzkredite und Kapitalanlagen umfassen. In dieser Höhe könnte der Bundeshaushalt noch in Anspruch genommen werden, wenn das Schuldnerland zahlungsunfähig wird. Unter den 33 namentlich aufgeführten Ländern mit den höchsten Risiken befinden sich vier aus Sub-Sahara Afrika:

	Milliarden DM
Nigeria	5,727
Kamerun	1,507
Gabun	0,900
Zaire	0,570

Angesichts der fundamentalen Zahlungsschwierigkeiten dieser Staaten muß davon ausgegangen werden, daß diese Risiken inzwischen schon zu Forderungen der Bundesregierung geworden sind beziehungsweise bald diese Umwandlung erfahren werden.

Auch über die Rückflüsse (Tilgung und Zinsen) aus den Hermes-Krediten wird die Öffentlichkeit nicht auf Länderbasis unterrichtet.

2 Kapitalhilfe

a) Gesamtbetrag des Schuldenerlasses

Die kleinere der beiden Hauptkategorien von deutschen Forderungen gegenüber den afrikanischen Ländern ist Ergebnis der öffentlichen

bilateralen Entwicklungshilfe auf Kreditbasis, die als Kapitalhilfe oder Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) bezeichnet wird. In Anlehnung an den englischen Sprachgebrauch ist hier auch von ODA-Schulden ("official development assistance") die Rede.

Für Sub-Sahara Afrika hat die Bundesregierung von 1978 bis heute Schulden aus der FZ in Höhe von insgesamt 5.567,5 Millionen DM erlassen. Werden noch die dadurch ersparten Zinszahlungen hinzuge-rechnet, so ergibt sich ein deutscher Gesamtverzicht von 6.581,1 Millionen DM (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1:
Deutscher Schuldenerlaß für Sub-Sahara Afrika
(FZ-Tilgung und Zinsen in Millionen DM; Stand: 5.3.1991)

LDCs	3.414,9
Nicht-LDCs	3.166,2

Gesamtsumme	6.581,1

Quelle: BMZ

b) Die Gruppe der LDCs

Der etwas größere Anteil des deutschen Schuldenerlasses kam den ärmsten Ländern (LDCs = "least developed countries") zugute. Ihnen hat die Bundesregierung bisher 3.414,9 Millionen DM an Tilgungs- und Zinsverpflichtungen erlassen.

In Ausführung der UNCTAD-Resolution 165 von 1978 hat die Bundesregierung damit allen afrikanischen LDCs südlich der Sahara die Schulden aus der FZ gestrichen. Ihnen wird die Kapitalhilfe seitdem ausschließlich in Form von nicht-rückzahlbaren Zuschüssen zur Verfügung gestellt.

Die relativ hohe Summe des deutschen LDC-Schuldenerlasses ist vor dem Hintergrund des in der Vergangenheit hohen Anteils der Entwicklungshilfe auf Kreditbasis zu sehen. Ein höherer BMZ-Beamter kommt zu folgendem Urteil: "Im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland gewährten andere Staaten ... den ärmsten Ländern vorzugsweise von vornherein Zuschüsse. Mit dem 1978 begonnenen Schuldenerlaß wird de facto deshalb lediglich eine gewisse Anpassung an

die Hilfepraxis anderer großer Geber vollzogen." (Michael Bohnet, Umschuldungen öffentlicher und privater Forderungen an Entwicklungsländer, Hamburg 1990, S.195)

Bei einer Bewertung der Schuldenstreichung ist auch zu berücksichtigen, daß ein Großteil der begünstigten Staaten die Tilgungs- und Zinszahlungen an die Bundesregierung aufgrund der wirtschaftlichen Notsituation schon vorher eingestellt hatte. Die unregelmäßigen Rückstände führen immer zu Störungen in der Entwicklungshilfe, da neue FZ-Zusagen damit blockiert sind. Es liegt somit auch im Eigeninteresse der deutschen Seite, diese Belastung der bilateralen Beziehungen durch Erlaß der Altschulden zu beseitigen.

c) Die Gruppe der Nicht-LDCs

Aus der Gruppe der Staaten Lateinamerikas, Afrikas und Asiens, die nicht als LDCs eingestuft sind, hat die Bundesregierung bisher sechs afrikanische für einen umfassenden FZ-Schuldenerlaß ausgewählt: Ghana, Kenia, Madagaskar, Sambia, Senegal und Zaire. Ihnen wurde mit 3.166,2 Millionen DM ein fast ebenso hoher Betrag an Tilgungs- und Zinsleistungen wie den LDCs gestrichen.

Während den LDCs die Schulden bedingungslos erlassen werden, ist bei der anderen Gruppe die Durchführung eines Anpassungsprogramms mit Internationalem Währungsfonds (IWF) und Weltbank Voraussetzung. Die neueren Schuldenerlasse (Kenia, Zaire und Äthiopien) sind außerdem ausdrücklich an die Auflage gebunden, daß die freierwerbenden Mittel in Inlandswährung für den Umweltschutz eingesetzt werden. Konkrete Ergebnisse dieser Grundsatzvereinbarungen liegen bisher allerdings noch nicht vor.

Die Kapitalhilfe für Nicht-LDCs wird nach dem Schuldenerlaß weiterhin überwiegend auf Kreditbasis zu den üblichen deutschen Konditionen vergeben: 0,75% Zinsen, 40 Jahre Laufzeit bei 10 Freijahren.

Bis auf Kenia wurde dieser erweiterte (nicht LDC-bezogene) Schuldenerlaß auf der Sitzung des Bundeskabinetts im Juni 1988 beschlossen - unmittelbar vor der Jahrestagung von IWF und Weltbank in Berlin (September 1988). Die Bundesregierung wollte damit ein

Zeichen ihrer Solidarität mit den ärmeren Ländern setzen. Der spätere Schuldenerlaß für Kenia (Februar 1989) ist nach gutinformierten BeobachterInnen auf eine persönliche Intervention des Bundeskanzlers anläßlich des damals bevorstehenden Besuchs des kenianischen Präsidenten in Bonn zurückzuführen.

Seit Anfang 1989 hat die Bundesregierung keinem weiteren Nicht-LDC Schulden erlassen.

d) Stand der Entwicklungshilfe-Schulden

Wie Tabelle 2 zeigt, gibt es noch neun Länder in Sub-Sahara Afrika, die bei der Bundesregierung aus der Entwicklungshilfe mit größeren Beträgen verschuldet sind. Die Gesamtverschuldung aus der Entwicklungshilfe wird in dieser BMZ-Tabelle nicht weiter aufgeschlüsselt. Es liegt nahe, daß es sich dabei fast ausschließlich um FZ-Schulden handelt. Länder mit Schulden unter 15 Millionen DM werden nicht berücksichtigt. Insgesamt schuldeten die neun Länder der Bundesregierung 1.654 Millionen DM am Ende des Jahres 1989 (neuere Zahlen liegen noch nicht vor).

Tabelle 2:
Bilaterale öffentliche Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit Sub-Sahara Afrika:
Nettoauszahlungen für Kredite bis Ende 1989
(in Millionen DM)

Land	Betrag
-----	-----
Kamerun	466,2
Simbabwe	322,8
Elfenbeinküste	317,3
Liberia	192,0
Nigeria	142,9
Swasiland	71,3
Kongo	54,6
Gabun	48,8
Mauritius	38,4
-----	-----
Gesamtsumme	1.654,3

Quelle: BMZ, 204 "Stat 6e", 13.12.1990

Es ist nicht nachzuvollziehen, warum die Bundesregierung sechs afrikanischen Nicht-LDCs die Schulden erlassen hat, bei den in Tabelle 2 aufgeführten Staaten aber keinen Schritt in diese Richtung erwägt.

Nach den statistischen Kennziffern Pro-Kopf-Verschuldung und Pro-Kopf-Einkommen scheint die Schuldenstreichung auch bei anderen Ländern angebracht. Gemäß der Weltbank-Klassifizierung gehören Nigeria und Liberia zur Gruppe der hochverschuldeten armen Länder, während Kongo und die Elfenbeinküste - ebenso wie das begünstigte Senegal - als hochverschuldet mit mittlerem Einkommen eingestuft werden.

Tabelle 3 zeigt die beiden Länder, die nach der Pro-Kopf-Verschuldung an der Spitze der Erlaßgruppe stehen, im Vergleich mit Ländern ohne FZ-Erlaß.

Tabelle 3:
Kennziffern für afrikanische Staaten mit und ohne deutschem
FZ-Schuldenerlaß
(in US-Dollar, 1989)

	Pro-Kopf-Schulden	Pro-Kopf-Einkommen
<u>mit Schuldenerlaß:</u>		
Sambia	877	636
Senegal	574	616
<u>ohne Schuldenerlaß:</u>		
Kongo	1.955	909
Elfenbeinküste	1.316	722
Liberia	712	404
Simbabwe	323	602
Nigeria	289	242

Quelle: Weltbank, World Debt Tables 1990-91, Volume 1, S.103

Kongo und die Elfenbeinküste liegen in der Pro-Kopf-Verschuldung weit über den durch FZ-Erlaß begünstigten Ländern Sambia und Zaire - bei vergleichbarem Pro-Kopf-Einkommen. Liberia, das in der Pro-Kopf-Verschuldung einen ähnlichen Wert wie Sambia und Zaire aufweist, hat ein weit niedrigeres Pro-Kopf-Einkommen als diese.

e) Rückflüsse aus der FZ

Für die Schulden aus der Kapitalhilfe werden Tilgungen und Zinsen an die Bundesregierung gezahlt, die zum größten Teil in den Bundeshaushalt einfließen. Nach dem Entwurf des Bundeshaushaltsplans 1991 wird im laufenden Jahr mit 853 Millionen DM Tilgungen aus der FZ gerechnet. Sämtliche Rückzahlungen, die den Betrag von 653 Millionen überschreiten, stehen dem BMZ zur entwicklungspolitischen Wiederverwendung bis zu einem Höchstbetrag von 200 Millionen zur Verfügung. Die Zinseinnahmen der Bundesregierung aus der FZ werden für 1991 mit 266 Millionen DM angesetzt. Die entsprechenden Leistungen aus den Schuldnerländern werden aber um einiges höher ausfallen, da die Kreditanstalt für Wiederaufbau daraus ihre Verwaltungskosten für die Kapitalhilfe abdeckt.

1990 flossen aus Sub-Sahara Afrika mehr als 20 Millionen DM (Zinsen und Tilgung) aus der FZ nach Deutschland zurück. Nicht bekannt ist, in welchem Umfang die vertraglichen Zahlungsverpflichtungen mit den tatsächlichen Rückflüssen übereinstimmen. Größere FZ-Umschuldungen fanden 1990 u.a. für die Elfenbeinküste (16,3 Millionen DM), Nigeria (4,9 Millionen) und Gabun (4,8 Millionen) statt.

Einige afrikanische Länder (darunter Liberia und Kongo), die bei der Bundesregierung mit größeren Beträgen verschuldet sind, können ihren vertraglichen Zahlungsverpflichtungen überhaupt nicht mehr nachkommen. Bei Zahlungsstörungen ist die gesamte Kapitalhilfe für neue Projekte blockiert. Zum Beispiel können in Kamerun deshalb zur Zeit keine neuen Umweltmaßnahmen aus der FZ durchgeführt werden.

3 Forderungen aus der Mischfinanzierung

Neben den beiden Hauptkategorien (FZ und Hermes-Kredite) ergeben sich geringfügige indirekte Forderungen der Bundesregierung gegenüber Sub-Sahara Afrika aus der Mischfinanzierung. Dies bezeichnet den kombinierten Einsatz von FZ und Krediten der bundeseigenen Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die nicht aus dem Bundeshaushalt stammen.

Auch hier fehlen länderbezogene oder regionale Daten. Insgesamt wurden z.B. im Jahr 1989 1,1 Milliarden DM für Mischfinanzierungen zugesagt. Davon entfielen 602 Millionen DM auf die FZ, der Rest auf die Finanzkredite der KfW. Aus vergangenen Jahren ist bekannt, daß die Mischfinanzierung bei einigen afrikanischen Ländern - wenn auch in einem bescheidenen Umfang - zum Einsatz kommt. Dies mag die Projektliste der Jahre 1984-89 über die abgeschlossenen Darlehensverträge der KfW in Tabelle 4 verdeutlichen.

Tabelle 4:
Mischfinanzierungsprojekte für Sub-Sahara Afrika 1984-89
(in Millionen DM)

Land	Projekt	Finanzkredit der KfW
Kamerun	Straße	48
Kamerun	Wasserkraftwerk	35
Kenia	Wasserkraftwerk	30
Simbabwe	Fernmeldeanlagen	18
Kamerun	Eisenbahn	17
Kamerun	Hafen	13
Kamerun	Druckluftbremsen	11
Kamerun	Dieselgeneratoren	10
Simbabwe	Flugsicherung	6
Kongo	Schiffe	5

Quelle: BMZ

4 Forderungen der ehemaligen DDR-Regierung

Durch die deutsch-deutsche Vereinigung ist ein Bündel unterschiedlichster Kreditforderungen der ehemaligen DDR-Regierung auf die Bundesregierung übergegangen. Der Sichtungsprozeß unter Federführung des Bundesfinanzministeriums ist derzeit noch nicht abgeschlossen. Dieser Forderungsbestand zeichnet sich nach Auskunft beteiligter Ministerien durch eine hohe Unübersichtlichkeit und durch Kreditformen aus, die in der Bundesrepublik nicht üblich sind.

Nach Angaben der Bundesregierung hält sie Forderungen der ehemaligen DDR gegenüber Entwicklungsländern in Höhe von

5,2 Milliarden DM und 74,5 Millionen Clearing Rubel (Ende 1990). Davon entfallen auf die ärmsten Länder (LDCs) 503 Millionen DM und 27 Millionen Clearing Rubel.

Das BMZ hat etwa 70 internationale Abkommen erfaßt, die als "FZ-verdächtig" gelten, weil die Konditionen möglicherweise Schenkungselemente im Sinne der ODA-Klassifizierung enthalten. Dabei handelt es sich um Forderungen von knapp einer Milliarde DM - im wesentlichen gegenüber den ärmsten Ländern (LDCs).

Auch hinsichtlich der Handelskredite aus den ehemaligen DDR-Beständen fehlen bisher präzise Zahlenangaben auf Länderbasis. Lediglich bei Nikaragua ist bekannt, daß die Bundesregierung eine Forderung in Höhe von rund 570 Millionen US-Dollar von der früheren DDR-Regierung übernommen hat. Ohne Zweifel ist die Bundesregierung durch die deutsche Vereinigung auch gegenüber solchen Ländern in eine Gläubigerposition geraten, die bisher keine oder nur geringfügige Handelsschulden gegenüber Bonn aufwiesen: u.a. Mosambik, Angola, Äthiopien und Kuba.

5 Schätzung des Gesamtbetrags deutscher Forderungen

Eine genaue Berechnung der öffentlichen deutschen Kredite an Sub-Sahara Afrika ist angesichts der dargestellten Geheimhaltungspolitik der Bundesregierung nicht möglich. Eine grobe Abschätzung dieser Summe ist aber trotz aller Mängel sinnvoll, da so die Größenordnung einer umfassenden Schuldenstreichung annäherungsweise ermittelt werden kann.

Bei den Hermes-Krediten sind zwei Beträge bekannt:

2,2 Milliarden DM für die hochverschuldeten ärmsten Länder Sub-Sahara Afrikas und 2,9 Milliarden für Nigeria - insgesamt

5,1 Milliarden. Für die übrigen Staaten der Region wird hier ein Wert von 2,9 Milliarden DM angesetzt. Dieser Betrag ist als annehmbarer Schätzwert zu betrachten, weil damit so wichtige deutsche Handelspartner in Afrika wie die Elfenbeinküste, Gabun, Ghana, Kamerun, Kenia, Kongo und Uganda erfaßt werden, deren Zahlungsfähigkeit in den letzten Jahren stark gelitten hat.

Damit kommt ein geschätzter Gesamtbetrag für die momentanen Hermes-Kredite an Sub-Sahara Afrika in Höhe von 8 Milliarden DM zusammen.

Die Schadensrisiken aus außenwirtschaftlichen Gewährleistungen (hauptsächlich Ausfuhrbürgschaften und -garantien) betragen Ende 1988 für die vier namentlich bekannten Länder mit den Spitzenbeträgen insgesamt rund 8,7 Milliarden DM. Ein Teil davon wurde inzwischen in Hermes-Kredite umgewandelt. Ein geschätzter Gesamtbetrag für die derzeitigen Schadensrisiken gegenüber Sub-Sahara Afrika von 10 Milliarden scheint somit angebracht.

Für die deutschen Forderungen aus der Entwicklungshilfe - vor allem FZ und die speziellen Kredite in der Mischfinanzierung - ist ein Schätzwert von 2 Milliarden DM naheliegend.

Die Forderungen der ehemaligen DDR-Regierung gegenüber Sub-Sahara Afrika werden hier mit 2 Milliarden DM angesetzt.

Tabelle 5:
Schätzung der Gesamtforderungen der Bundesregierung gegenüber
Sub-Sahara-Afrika
(in Milliarden DM)

Kreditform	Betrag

Hermes-Kredite	8
Schadensrisiken aus außenwirtschaftlichen Gewährleistungen	10
Entwicklungshilfe-Kredite	2
Forderungen der ehemaligen DDR	2

Gesamtsumme	22

Quelle: Bundesregierung und eigene Schätzungen

Wie Tabelle 5 zeigt, ist von einem geschätzten Gesamtbetrag der Nominalforderungen der Bundesregierung gegenüber Sub-Sahara Afrika von 22 Milliarden DM auszugehen.

C Umschuldung für die ärmsten Länder im Pariser Club

1 Toronto-Bedingungen

Auf dem Weltwirtschaftsgipfel Mitte 1988 in Toronto haben die westlichen Regierungen Verbesserungen der Umschuldungsbedingungen für verbürgte Handelskredite gegenüber den ärmsten Ländern beschlossen. Während bis dahin zu Marktbedingungen umgeschuldet wurde, können die Gläubigerregierungen seitdem unter folgenden drei Optionen wählen:

- a) Erlaß von einem Drittel der Schulden bei Umschuldung der verbleibenden Verbindlichkeiten zu Marktzinsen und zu Laufzeiten von 14 Jahren mit 8 tilgungsfreien Jahren (Option A);
- b) Verlängerung der Rückzahlungsfrist auf 25 Jahre mit 14 tilgungsfreien Jahren bei Umschuldung zu Marktzinsen (Option B);
- c) Umschuldung zu Zinssätzen, die um 3,5 Prozentpunkte unter dem Marktzins liegen, jedoch mindestens die Hälfte des Marktzinses betragen - bei Laufzeiten von 14 Jahren mit 8 tilgungsfreien Jahren (Option C).

Von Bedeutung ist, daß sich die verbesserten Umschuldungsbedingungen immer nur auf die gerade fälligen Rückzahlungen innerhalb eines eng begrenzten Zeitraums von derzeit zwischen 12 und 36 Monaten beziehen. Die durchschnittliche Länge des Konsolidierungszeitraums für die Toronto-Länder beträgt momentan 16 Monate. Der übrige Schuldenstand wird von der Regelung nicht berührt.

Die Schwäche dieses Vorgehens zeigt sich darin, daß manche Länder unmittelbar nach - teilweise sogar noch vor - Ablauf der Umschuldungsfrist erneut beim Pariser Club vorsprechen müssen. So läuft für Senegal und Togo gerade das achte, für Zaire das neunte Umschuldungsabkommen.

Die Toronto-Bedingungen waren zunächst auf diejenigen afrikanischen Länder begrenzt, die die besonders günstigen Kredite der "International Development Association" (IDA) in Anspruch nehmen dürfen ("IDA-only countries"). In diese Kategorie fallen 34 der 44 Staaten Sub-Sahara Afrikas. Als informelle Kriterien gelten: weniger als 600 US-Dollar Durchschnittseinkommen in Preisen von

1988, Durchführung eines IWF/Weltbank-Anpassungsprogramms, Schuldendienstquote von mehr als 25% (Anteil von Tilgung und Zinsen an den Exporterlösen) sowie Bereitschaft zur Bedienung der Auslandsschulden.

Die folgenden Länder Sub-Sahara Afrikas kommen nicht für IDA-Kredite und damit auch nicht für die Toronto-Konditionen in Betracht: Botswana, Elfenbeinküste, Gabun, Kamerun, Kongo, Mauritius, Nigeria, Seschellen, Simbabwe und Swasiland. 1990 wurden die Toronto-Bedingungen auch auf "IDA-only"-Länder außerhalb Afrikas ausgeweitet.

Inzwischen haben 19 Länder von den Erleichterungen profitiert: 17 davon in Afrika sowie Guyana und Bolivien (Stand September 1990). In Afrika sind es:

Äquatorialguinea, Benin, Guinea, Guinea-Bissau, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Mosambik, Niger, Sambia, Senegal, Tansania, Togo, Tschad, Uganda, Zaire, Zentralafrikanische Republik.

Die Entlastung für die gesamte Gruppe betrug nach Angaben der Weltbank im ersten Jahr (Oktober 1989 - September 1990) 108 Millionen US-Dollar. Das entspricht 1,5 Prozent ihres insgesamt fälligen Schuldendienstes und einem Prozent der Exporterlöse in 1989.

Für die 19 Toronto-Länder wurden im ersten Jahr 5,8 Milliarden US-Dollar Schuldendienstzahlungen und Rückstände umgeschuldet. Die gesamten bilateralen Schulden dieser Gruppe betragen Ende 1989 53 Milliarden US-Dollar.

2 Deutscher Beitrag

Die Bundesregierung hat sich entschieden, bei Umschuldung der Toronto-Länder in der Regel die Option C (Zinsreduzierung) anzuwenden. Es werden seit 1989 fiktive Zinszuschüsse im Etat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) ausgewiesen. Faktisch handelt es sich um eine haushaltsinterne Umbuchung, weil die Gelder nicht an die Schuldnerländer fließen, sondern gleich in Bonn als Einnahme des Finanzministers bei den Rückflüssen aus Bürgschaften gebucht werden (Kapitel 3208 Titel 111 01: "Einnahmen

aus Gewährleistungsmaßnahmen"). Das Finanzministerium hat auf diesem Verfahren bestanden, um das Defizit für die Hermes-Bürgschaften zu begrenzen. Allein 1990 ergab sich aus diesem außenwirtschaftlichen Instrument eine Nettobelastung von 2,6 Milliarden DM für den Bundeshaushalt.

Dem Vernehmen nach hat sich das BMZ gegen diese Regelung erfolglos gewehrt. Zum einen wurde befürchtet, daß die zusätzlichen Leistungen - mit deutlich steigender Tendenz - auf Dauer zu Lasten entwicklungspolitischer Vorhaben gehen. Zum anderen wurden Komplikationen erwartet, wenn mögliche Unstimmigkeiten bei den Umschuldungsverhandlungen auf die entwicklungspolitische Zusammenarbeit ausstrahlen. Das BMZ hat deshalb bis heute die Federführung für die bilateralen Umschuldungsverhandlungen mit den Toronto-Ländern beim Finanzministerium belassen.

Wegen der langwierigen Aushandlungsprozesse im Pariser Club und bei den bilateralen Verträgen sind die Zinszuschüsse der Bundesregierung bisher deutlich niedriger ausgefallen als veranschlagt. Im Bundeshaushaltsplan 1989 wurde noch ein Betrag von 42,7 Millionen DM angesetzt. Tatsächlich ist in jenem Jahr aber keine einzige Mark dafür abgeflossen.

Für 1990 wurde dann von 14 Millionen DM ausgegangen. Real wurden aber weniger als 4 Millionen DM an Bundesmitteln für den gesamten Zeitraum von 1988 bis Anfang März 1991 in Anspruch genommen. Diese Summe ergibt sich als Folge von 24 Umschuldungsabkommen des Pariser Clubs für die Toronto-Länder, von denen sieben in diesem Zeitraum gleich zweimal umgeschuldet werden mußten. Die von den Toronto-Umschuldungen berührten Forderungen der Bundesregierung beliefen sich bisher auf insgesamt 828,6 Millionen DM.

Durch die Umschuldungsverträge werden Zinszuschüsse der Bundesregierung über den gesamten Rückzahlungszeitraum von jeweils 14 Jahren in Höhe von bisher vereinbarten 317,2 Millionen DM fällig.

Für 1991 sind im Entwurf des Bundeshaushaltsplans für den Geschäftsbereich des BMZ (Einzelplan 23) 38,7 Millionen DM Baransatz

sowie 270 Millionen DM Verpflichtungsermächtigungen für künftige Haushaltsjahre ausgewiesen (Kapitel 2302 Titel 666 03: "Zuschüsse für Entwicklungsländer in Afrika südlich der Sahara zu Konsolidierungszinsen bei Umschuldung verbürgter Handelskredite"). Vermutlich wird auch dieser Ansatz bei weitem unterschritten werden.

Bei einer Bewertung der Bonner Leistungen zur Umsetzung der Toronto-Bedingungen ist zu beachten, daß der formale Zinsverzicht in der Regel nur eine Anerkennung der Zahlungsunfähigkeit des Schuldnerlandes darstellt. Reale Verluste sind damit selten verbunden, weil auch ohne Zinsreduzierung kein Geld in die Bundeskasse geflossen wäre.

Auffällige Abweichungen in der Umsetzung der Toronto-Beschlüsse gibt es bei der Auswahl der begünstigten Länder durch die Bundesregierung. Grundsätzlich gelten die Bonner Zinszuschüsse aus dem BMZ-Haushalt nur für afrikanische Länder. Bolivien erhält Option B von der Bundesregierung (Verlängerung der Rückzahlungsfrist). Dagegen erhält das lateinamerikanische Land Guyana Zinserleichterungen vom Finanzministerium in gleicher Größenordnung wie die afrikanischen Länder. Es ist zu vermuten, daß das Finanzministerium hier bereit war, entsprechende Mindereinnahmen beim Gewährleistungstitel hinzunehmen. (Für die afrikanischen Länder wurde dagegen ausdrücklich auf Einrichtung eines eigenen BMZ-Haushaltstitels bestanden.)

Folgende 17 afrikanischen Länder werden im BMZ-Haushalt als allein Empfangsberechtigte für Zinszuschüsse namentlich aufgeführt: Benin, Gambia, Ghana, Guinea, Madagaskar, Malawi, Mauretanien, Mosambik, Sambia, Senegal, Sierra Leone, Sudan, Tansania, Togo, Uganda, Zaire, Zentralafrikanische Republik.

Es wird im Bundeshaushaltsplan 1991 ausdrücklich vermerkt, daß "Entscheidungen, die für künftige Haushaltsjahre zu einer Ausweitung des Länderkreises führen, .. der Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (bedürfen)." Die namentliche Festlegung der begünstigten Länder in den Erläuterungen des entsprechenden BMZ-Haushaltstitels hat somit gesetzliche Bindungs-

kraft. Unklar bleibt, inwieweit der Bundestag über die Zins-
erleichterungen für Guyana informiert wurde.

Deutsche Zinszuschüsse stehen grundsätzlich nicht für folgende
fünf Länder zur Verfügung, die bisher im Pariser Club zu Toronto-
Konditionen umgeschuldet wurden:

Äquatorialguinea, Guinea-Bissau, Mali, Niger und Tschad.

Von diesen sind auf jeden Fall Guinea-Bissau, Mali und der Tschad
bei der Bundesregierung aus verbürgten Handelsgeschäften ver-
schuldet. Es ist kein Hinweis darauf zu finden, warum die Bundes-
regierung diesen Toronto-Ländern grundsätzlich Zinszuschüsse vor-
enthält.

Dagegen läßt der Bundeshaushaltsplan Zinszuschüsse für folgende
Länder zu, die bisher noch nicht im Pariser Club zu Toronto-Kondi-
tionen umgeschuldet wurden:

Gambia, Ghana, Malawi, Sierra Leone und Sudan.

Die Zinszuschüsse dürfen nicht für Rüstungslieferungen oder für
polizeiliche und militärische Ausrüstungsgeschäfte eingesetzt wer-
den. Deutsche Ausfuhren dieser Kategorie werden nach Option B um-
geschuldet (Verlängerung der Rückzahlungsfrist auf 25 Jahre). Die
Einschränkung ist bemerkenswert, weil die Bundesregierung bisher
immer behauptet hat, Hermes-Bürgschaften würden nicht für militä-
risch relevante Ausfuhren an Länder außerhalb der NATO erteilt.

Von der Bezuschußung wird auch der Selbstbeteiligungsanteil der
deutschen Lieferanten beziehungsweise der ursprünglichen Kreditge-
ber in Höhe von 10 Prozent ausgenommen. Die Bundesregierung legt
den privaten Gläubigern nahe, an der Option C (Zinsreduzierung)
auf freiwilliger Basis teilzunehmen.

3 Neue Vorschläge

Weil die Situation der hochverschuldeten armen Länder durch die
Toronto-Bedingungen nicht wesentlich erleichtert wird, hat es von
verschiedenen Seiten weiterführende Vorschläge gegeben. Von der
niederländischen Regierung wurde die vollständige Streichung der
Schulden ins Gespräch gebracht. Der Kreis der Länder, die davon

profitieren können, soll gegenüber den Toronto-Bedingungen erheblich ausgeweitet werden: alle LDCs und die hochverschuldeten armen Länder nach den Kategorien der Weltbank. Voraussetzung ist ein mit IWF und Weltbank verabredetes Anpassungsprogramm. Die Entschuldung soll über einen längeren Zeitraum gestreckt werden. Teilweise soll Entwicklungshilfe für die Ablösung der Handelskredite eingesetzt werden.

Die schwedische Regierung hat in einem Alleingang die Toronto-Bedingungen verbessert. Fünf afrikanischen Ländern werden die Zinsen auf Handelskredite für die nächsten acht Jahre erlassen. Auch Rückzahlungen sind in diesem Zeitraum nicht erforderlich.

Die größte Realisierungschance auf dem Weltwirtschaftsgipfel im Juli 1991 wurde jedoch dem Plan des jetzigen britischen Premierministers John Major vom September 1990 zugesprochen. Diese sogenannten Trinidad-Bedingungen sehen folgende Verbesserungen vor:

- a) Erlaß von zwei Dritteln der Schulden (die sonstigen Wahlmöglichkeiten der Toronto-Bedingungen sollen entfallen).
- b) Die Schuldenstreichung soll für den gesamten Schuldenstand gelten.
- c) Für die ersten fünf Jahre sollen keine Zinszahlungen erfolgen. Die fälligen Zinsen werden den ausstehenden Schulden zugeschlagen. Nach diesem Zeitraum würden die Zinsleistungen beginnen - aber auf einem Niveau unterhalb der Marktzinsen.
- d) Nach fünf Jahren sollen die Rückzahlungen beginnen und über 20 Jahre verteilt werden.

Diese Erleichterungen sollen auf die Toronto-Länder und auf andere arme afrikanische Länder ("IDA-only countries") begrenzt werden, die bisher zu Marktbedingungen umgeschuldet werden: Gambia, Ghana, Liberia, Malawi, Sierra Leone, Somalia und Sudan.

Voraussetzung ist ein Anpassungsprogramm mit IWF und Weltbank. Mit den Trinidad-Konditionen würde der erwartete Schuldendienst der begünstigten Länder für die ersten fünf Jahre von 3,725 Milliarden US-Dollar auf Null reduziert.

Nach Verhandlungen im Pariser Club ist der Major-Vorschlag in wesentlichen Punkten abgeändert worden. Der Schuldenerlaß soll nicht in einem Schritt, sondern stufenweise durchgeführt werden. Die Reduzierung des Schuldendienstes soll zunächst nur für drei Jahre gelten. Wenn in diesem Zeitraum das mit IWF und Weltbank verabredete Anpassungsprogramm zufriedenstellend umgesetzt wird, soll die Entlastung den gesamten Schuldenstand erfassen. Zweck dieser Streckung ist die Erhöhung der Konditionalität, weil Länder, die während dieses Zeitraums den Anpassungspfad von IWF und Weltbank verlassen, keine weitere Schuldenstreichung zu erwarten haben.

Das Zinsmoratorium ist umstritten, weil so die Schuldensumme durch Amortisierung der Zinsen wieder anwachsen würde. Der Entlastungseffekt sinkt dann nach fünf Jahren von 66 auf 50 Prozent. Die deutsche Regierung hat sich aber vor allem deshalb dagegen ausgesprochen, weil sie auf Aufrechterhaltung der Zahlungsmoral größten Wert legt.

Auch die im Major-Vorschlag vorgesehene Streichungsquote von 66,7 Prozent soll nicht einheitlich gelten. Während die Mehrzahl der G7-Länder (Frankreich, Italien, Kanada und Großbritannien) einen von den individuellen Bedingungen abhängigen Erlaß zwischen 50 und 80 Prozent befürwortet, tritt die Bundesregierung für eine Obergrenze von 66,7 Prozent ein. Japan möchte grundsätzlich nicht mehr als die Hälfte der Schulden erlassen sehen.

Vor allem am Widerstand der US-Regierung ist die Verabschiedung der modifizierten Trinidad-Bedingungen auf dem Weltwirtschaftsgipfel 1991 gescheitert. Sie beruft sich auf die angeblich fehlende Unterstützung im Kongreß, der aber bei anderen Maßnahmen zur Schuldenstreichung keine unüberwindbaren Hürden aufgestellt hat (Polen, Ägypten, "Enterprise for the Americas").

4 Die Präzedenzfälle Polen und Ägypten

Im Frühjahr 1991 hat der Pariser Club zwei Ländern Schuldenerleichterungen zugestanden, die weit über alle bisherigen Beschlüsse hinausgehen. Obwohl Polen und Ägypten ein weit höheres Durchschnittseinkommen als die Toronto-Gruppe aufweisen, soll ihnen mindestens die Hälfte der gesamten Schulden bei den westlichen

Regierungen erlassen werden. Die USA gehen noch darüber hinaus und werden 70 Prozent erlassen. Ägypten wurden von der US-amerikanischen Regierung im Vorgriff auf spätere Regelungen 7 Milliarden US-Dollar Schulden aus Rüstungskäufen gestrichen.

Bei Polen können die Gläubiger ähnlich wie bei den Toronto-Konditionen zwischen drei Optionen wählen: Reduzierung des Schuldenstandes, Zinszuschüsse und eine Kombination von Zinssenkung und neuem Geld. Es handelt sich um öffentliche Kredite von insgesamt mehr als 33 Milliarden US-Dollar (Gesamtsumme für die Toronto-Länder 53 Milliarden US-Dollar). 30 Prozent der öffentlichen Darlehen werden noch 1991 ganz gestrichen. Weitere 20 Prozent werden dann 1994 erlassen, wenn die vom IWF vorgegebenen Anpassungsziele erreicht werden.

Polen erhielt das günstige Abkommen, um den schwierigen Weg von einer zentralgesteuerten zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung abzusichern. Gerade angesichts der brisanten geographischen Lage zwischen der Sowjetunion und Deutschland soll dadurch die Stabilität in Osteuropa gefördert und ein Modellfall für ähnliche Transformationswege in der Region geschaffen werden.

Das Entgegenkommen gegenüber Ägypten ist als Belohnung für seine Unterstützung der Anti-Irak-Koalition im Golfkrieg und als Anerkennung seiner geostrategischen Bedeutung zu verstehen.

Für künftige Entscheidungen des Pariser Clubs ergeben sich aus diesen Präzedenzfällen folgende Konsequenzen:

- * Zukünftige Umschuldungen sollten das Niveau der Schuldenerleichterungen für Polen und Ägypten nicht unterschreiten.
- * Der Erlaß wird sich auf die Gesamtsumme der Schulden beziehen müssen.
- * Noch stärker als bisher können die Schuldner auf die Berücksichtigung politischer Faktoren drängen. Das Verlangen der Gläubiger nach Durchführung eines IWF/Weltbank-Anpassungsprogramms wird durch den Schuldenerlaß für Ägypten trotz seiner desolaten Wirtschaftspolitik geschwächt.

Den westlichen Gläubigerregierungen ist die Vorbildwirkung der Beschlüsse für Polen und Ägypten bewußt. Trotzdem halten sie in der Öffentlichkeit an einer Argumentationslinie fest, die die vermeintlich außergewöhnlichen Umstände dieser Länder hervorhebt und jede Übertragbarkeit auf andere Schuldnerländer abstreitet.

5 Position der Bundesregierung

Die Position der Bundesregierung zur Verbesserung der Umschuldungsbedingungen für die ärmsten Länder im Pariser Club orientiert sich an den modifizierten Trinidad-Bedingungen. Mit Sicherheit gehört die Bundesregierung aber nicht zu den treibenden Kräften für substantielle Schuldenstreichungen. Zu stark ist die Furcht gerade im Finanzministerium vor weiteren finanziellen Belastungen in einer Zeit großer Haushaltsengpässe durch die deutsch-deutsche Vereinigung. Die weitgehend wertlosen Forderungen sollen weiterhin zum Nominalkurs angesetzt werden. Auf eventuelle Rückflüsse soll unter keinen Umständen verzichtet werden.

D Positionen für eine gesellschaftliche Schuldenkampagne

1 Umschuldungsbedingungen für die ärmsten Länder

Nach dem Scheitern der Bemühungen für verbesserte Umschuldungsbedingungen auf dem letzten Weltwirtschaftsgipfel wird der Pariser Club in den nächsten Monaten weiter über dieses Thema verhandeln. Eventuell ist mit einer Zustimmung zu den modifizierten Trinidad-Bedingungen durch die USA und Japan vor der IWF/Weltbank-Jahrestagung im Oktober 1991 in Bangkok zu rechnen.

Die Bundesregierung weiß, daß sie sich substantiellen Erleichterungen für die ärmsten Länder kaum entziehen kann. Als wünschenswerte Position sollte von der Bundesregierung die Unsterstützung des niederländischen Vorschlags einer völligen Schuldenstreichung gefordert werden. Der davon begünstigte Kreis afrikanischer Länder geht über die Toronto- und die Trinidad-Konditionen hinaus, umfaßt aber immer noch ausschließlich hochverschuldete arme Staaten. Von diesen ist auf lange Sicht keine Bedienung ihrer Verbindlichkeiten zu erwarten. Ihre katastrophale Lage läßt den umfassenden Schuldenerlaß aus wirtschaftlichen und ethischen Gründen als zwingend erscheinen.

Falls es im Pariser Club zu keiner Einigung kommt, die in der Nähe der Trinidad-Konditionen liegt, sollte die Bundesregierung für eine entsprechende Festlegung der EG außerhalb des Pariser Clubs eintreten. Falls auch in diesem Kreis kein Beschluß über eine weitreichende Schuldenstreichung erreicht werden kann, sollte im nationalen Alleingang gehandelt werden.

Von der Bundesregierung ist zu fordern, daß sie sich für die sofort wirksame Streichung der Schulden stark macht und die jetzt vorgesehenen drei Jahre Probezeit nicht mitträgt. Als Erlaßquote sollte sie den von anderen Regierungen befürworteten Wert von maximal 80 Prozent unterstützen.

2 Plädoyer für eine Schuldeninitiative 1992

Neben dem Bemühen um verbesserte multilaterale Umschuldungsbedingungen für die verbürgten Handelskredite im Pariser Club sollten sich die interessierten deutschen Gruppen auch für eine eigene deutsche Entschuldungsinitiative im Jahr 1992 einsetzen.

Schon jetzt ist bekannt, daß die Bundesregierung eine größere Entschuldungsaktion zur UNO-Umweltkonferenz im Juni und zum Weltwirtschaftsgipfel im Juli 1992 in Deutschland vorbereitet. Frühzeitig vorgetragener gesellschaftlicher Druck könnte Umfang und Art der Schuldenstreichung positiv beeinflussen. Angesichts der besonders dringlichen Situation in Afrika ist eine Konzentration der Entschuldungsinitiative auf Sub-Sahara Afrika naheliegend.

Der deutsche Verzicht gegenüber Sub-Sahara Afrika sollte neben den Hermes-Krediten und den FZ-Schulden auch alle noch ausstehenden Hermes-Bürgschaften und -Garantien, die Finanzkredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau sowie die Forderungen der ehemaligen DDR-Regierung umfassen. Es ist nur eine Frage der Zeit, bis auch hier der Schuldendienst ausbleibt.

Wichtig für die politische Akzeptanz eines umfassenden Erlasses der deutschen Forderungen gegenüber Sub-Sahara Afrika ist die Heraushebung der Tatsache, daß die Rückflüsse (Tilgung und Zinsen) auch ohne Schuldenstreichung auf absehbare Zeit ausbleiben werden.

Die realen Verluste für den Bundeshaushalt sind deshalb minimal. Gefordert wird lediglich, daß sich die Bundesregierung von Geldforderungen aus ihrem Vermögensbestand trennt, deren tatsächlicher Wert gegen Null geht - wie hoch auch immer die Nominalbeträge sein mögen.

Der in dieser Studie geschätzte Gesamtbetrag an Nominalforderungen der Bundesregierung gegenüber Sub-Sahara Afrika in Höhe von 22 Milliarden DM entspricht bei weitem nicht der realen Belastung. Angesichts der wirtschaftlich schwierigen Lage der afrikanischen Staaten südlich der Sahara ist ein Wert dieser Kredite auf dem Sekundärmarkt von durchschnittlich höchstens 20 Prozent anzusetzen. Der tatsächliche Vermögensverlust der Bundesregierung betrüge demnach 4,4 Milliarden DM - eine Summe, die Bonn vor keine größeren Probleme stellen sollte.

Für alle Schritte beim Schuldenerlaß sollte gelten, daß sie nicht auf Kosten der Finanzmittel für die Entwicklungshilfe gehen. Diese Position ist vor allem im Hinblick auf die Hermes-Kredite zwingend, da es sich um die Folgelasten einer entwicklungs- politisch verfehlten Form der Exportförderung handelt.

Ferner sollten die Hermes-Bürgschaften und -Garantien künftig nur nach strenger ökologischer und entwicklungspolitischer Prüfung erteilt werden. Die deutsche FZ an ganz Sub-Sahara Afrika sollte grundsätzlich in Form nicht-rückzahlbarer Zuschüsse vergeben werden.

Wichtig ist es, die Bundesregierung zu einem Vorgehen zu motivieren, das nicht abhängig gemacht wird von gemeinsamen Beschlüssen der westlichen Länder. Dies wäre kein unübliches Verhalten im internationalen Vergleich. Schon heute praktizieren Schweden und die Niederlande im Alleingang Schuldenerleichterungen für afrikanische Länder, die über die Toronto-Konditionen hinausgehen. Die USA werden gegenüber Polen die im Pariser Club vereinbarte Streichungsquote deutlich übertreffen und haben Ägypten schon vor der Entscheidung im Pariser Club alle Rüstungsschulden erlassen.

3 Warum Konzentration auf Sub-Sahara Afrika?

Mit geringen Abweichungen gilt für den gesamten Kontinent, daß sich die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Probleme dort immer mehr zuspitzen. Da die Weltmarktbedingungen für diese Länder immer ungünstiger werden, ist eine Verbesserung der Lage bei Andauern der Schuldenlast nicht vorstellbar. Um Handlungsspielräume für Demokratisierung und neue Wirtschaftsstrategien zu schaffen, muß zunächst die Bürde der Auslandsverschuldung, die den Exportdruck und damit alte Strukturen aufrechterhält, beseitigt werden. Die Krise in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara ist in ähnlichen Dimensionen auch in manchen lateinamerikanischen oder asiatischen Staaten anzutreffen. Der Pariser Club hat daraus die Konsequenz gezogen, die Toronto-Bedingungen heute schon auf Bolivien und Guyana anzuwenden.

Es ist dennoch zu empfehlen, die Entschuldungsinitiative 1992 zunächst auf Sub-Sahara Afrika zu konzentrieren. Schon das Eintreten für einen umfassenden Schuldenerlaß gegenüber dieser Ländergruppe wird gewaltige Widerstände im Kreis der Bonner Ressorts - vor allem von Seiten des Finanzministeriums - hervorrufen. Die Durchsetzung dieser Forderung scheint aber nicht unrealistisch, weil es in der Öffentlichkeit ein besonderes Verständnis für die hoffnungslose Lage des Kontinents gibt.

Für den neuen BMZ-Minister, Carl-Dieter Spranger, ist Afrika erklärter Schwerpunkt seiner Politik. Seine erste Dienstreise führte auf diesen Kontinent. Auch im Auswärtigen Amt stößt die Forderung nach einem weitreichenden Schuldenerlaß für Sub-Sahara Afrika auf Sympathie, weil die bisher äußerst restriktive deutsche Haltung außenpolitisch nur schwer zu vermitteln ist.

Natürlich gibt es zahlreiche weitere Anliegen zur Schuldenkrise, die gegenüber der Bundesregierung vertreten könnten. Dazu zählen z.B. gesetzliche Regelungen für die Geschäftsbanken, damit diese ihre steuermindernden Rückstellungen für Risikokredite an Länder der "Dritten Welt" tatsächlich in Forderungsverzicht umsetzen. Auch die Schulden bei den multilateralen Finanzinstitutionen (IWF,

Weltbank und regionale Entwicklungsbanken) müßten in eine umfassende Entschuldungsregelung einbezogen werden.

In einer langfristigen Strategie für gesellschaftliche Initiativen zur Überwindung der Schuldenkrise sollten diese Themen einen wichtigen Platz einnehmen. Um zu faßbaren Ergebnissen zu kommen, empfiehlt sich jedoch ein stufenweises Vorgehen. In einem ersten Schritt sollten aus den aufgeführten Gründen die Schulden der afrikanischen Länder südlich der Sahara in den Mittelpunkt gestellt werden.

4 Erwartete Gegenargumente zum Schuldenerlaß

In der Schuldenkampagne sollte auch die bisher praktizierte Konditionalität beim Schuldenerlaß problematisiert werden. Von der Gläubigerseite wird - bis auf den Erlaß der deutschen FZ-Schulden bei den LDCs - immer die Durchführung eines IWF/Weltbank-Anpassungsprogramms zur Bedingung gemacht. Diese Programme sind heftig umstritten, da ihnen die ungenügende Berücksichtigung sozialer und ökologischer Aspekte vorgeworfen wird.

Es spricht vieles dafür, die Streichung der Altschulden grundsätzlich ohne Auflagen durchzuführen. Der nicht-hierarchische Dialog mit den sogenannten Nehmerländern über wirtschaftliche, politische und menschenrechtliche Kriterien läßt sich besser im Kontext neuer Entwicklungshilfe organisieren, weil die Verantwortung der staatlichen Führung damit unmittelbar angesprochen wird, während die Altschulden häufig von anderen verursacht wurden.

Der Verzicht auf Auflagen beim Schuldenerlaß wird häufig kritisiert, weil er Diktatoren und korrupte Eliten noch für ihre Selbstbereicherungspraktiken belohne. Meistens haben aber die Verantwortlichen für die übermäßige Auslandsverschuldung schon längst ihr Vermögen in das Ausland transferiert und die Verbindlichkeiten auf die Regierung übertragen. Die Last des Schuldendienstes trägt inzwischen die Bevölkerung. Nicht selten wurden unrepräsentative Regierungen auch von demokratisch legitimierten abgelöst, die jetzt unter dem Druck der Auslandsverschuldung stehen.

Eine großzügige politische Regelung der Altschulden sollte schon aus Praktikabilitätsgründen einheitliche Prinzipien bevorzugen und von der bisherigen Einzelfallbetrachtung abgehen. Von größter Bedeutung für engagierte Gruppen in den Gläubigerländern sollten aber die Positionen gesellschaftlicher Basisgruppen in den Schuldnerländern sein. Diese treten häufig für eine Verknüpfung von Schuldenerlaß und Forderungen an ihre Regierung ein, damit der neugewonnene finanzielle Handlungsspielraum für soziale und ökologische Maßnahmen genutzt wird. Eine unkonditionierte Schuldenerstreichung wird oft als unerwünschte Legitimierung und Aufwertung nicht-repräsentativer Regierungen gesehen. Der Schuldenerlaß sollte deshalb in einen internationalen Prozeß eingebettet sein, der der Verständigung gesellschaftlicher Kräfte über den globalen sozialen und ökologischen Umbau dient.

5 Transparenz bei den Schulden

Grundsätzlich sollte von der Bundesregierung die vollständige Transparenz bei den deutschen Forderungen gegenüber den Ländern Lateinamerikas, Afrikas und Asiens gefordert werden. Dies betrifft vor allem die Hermes-Kredite und die damit verbundenen Rückflüsse auf Länderbasis. Wie weiter oben ausgeführt wurde, ist das von der Bundesregierung vorgebrachte Argument des Schuldnerschutzes nicht überzeugend, da die Bundesregierung selbst präzise Einzelangaben für die größten Schuldnerländer macht.

Es drängt sich der Eindruck auf, daß die Geheimhaltung vorrangig dazu dienen soll, eine qualifizierte öffentliche Debatte über die Schuldenpolitik der Bundesregierung zu verhindern. Sowohl aus entwicklungspolitischen als auch aus haushaltspolitischen Gründen (Abschätzung der möglichen Belastungen für den Bundeshaushalt) ist die Veröffentlichung der länderbezogenen Daten einzufordern.

