



An den
Präsidenten des Nationalrats

Wien, am 26. Mai 2006

Betreff: AGEZ-Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Leistung eines Beitrages zur außerordentlichen Wiederauffüllung der Internationalen Entwicklungsorganisation und des Afrikanischen Entwicklungsfonds (Multilaterale Entschuldungsinitiative – MDRI) im Rahmen des Begutachtungsverfahrens

Das vorgeschlagene Bundesgesetz sieht vor, dass der Bund im Rahmen der Multilateralen Entschuldungsinitiative (MDRI) einen Beitrag zur Wiederauffüllung der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) und des Afrikanischen Entwicklungsfonds (AfEF) leistet. Die vorgeschlagene Beitragshöhe Österreichs ergibt sich als Anteil an den Kosten für die vorgesehenen Entschuldungsmaßnahmen entsprechend den Anteilen, die Österreich bei den jeweiligen Institutionen hält (0,78% für IDA, 1,65% für AfEF).

Empfehlung

Da sich bisherige Entschuldungsmaßnahmen als unzureichend erwiesen haben und die hohe Auslandsverschuldung in vielen Ländern wirksamer Armutsreduzierung und der Erreichung der Millennium Entwicklungsziele (MDGs) im Wege stehen, sieht die AGEZ einen **weiteren umfassenden Schuldenerlass** als unumgänglich. **Die multilaterale Entschuldungsinitiative kann hier als ersten Schritt einen wichtigen Beitrag leisten, ist aber nicht umfassend genug**, um eine nachhaltige Lösung des Schuldenproblems zu gewährleisten und zur Ausrottung der Armut beizutragen. Es braucht darüber hinaus ein breites Konzept zur Armutsreduzierung und Partnerschaft mit den Ländern des Südens, dass neben anderen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit wie. weiteren Schuldenerlass, ein auf den Zielen der menschlichen Entwicklung basierendes Schuldentragfähigkeitssystem, verstärkte Transparenz und demokratische Partizipation der Betroffenen bei Kreditaufnahme und Umgang mit Schulden bis Entschuldungsverfahren umfasst.

Da zum Erreichen der Millennium Entwicklungsziele jedoch bedeutend mehr Mittel notwendig sind, als durch diesen **Schuldenerlass** frei werden, darf dieser **nicht zu Lasten anderer Maßnahmen** gehen. Dies soll unmittelbar durch die **Wiederauffüllung der internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) und des Afrikanischen Entwicklungsfonds (AfEF)** gewährleistet werden. Dieser Grundsatz ist aber auch bei der Planung der Erhöhung der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit (Stufenplan zum Erreichen der 0,7% des BNE) zu berücksichtigen.

Die AGEZ empfiehlt daher

- **Die Wiederauffüllung der Mittel für IDA und AfEF im Ausmaß der anteilmäßigen Kosten für die vorgeschlagene Entschuldung zu genehmigen. Zur bestmöglichen Absicherung der „sofortigen, vollständigen und unwiderruflichen“ Entschuldung im Rahmen Multilateralen Entschuldungsinitiative (MDRI) und der weiteren Handlungsfähigkeit der betroffenen Institutionen sollte diese Zusage für den gesamten Zeitraum gewährt werden.**
- **Österreich soll sich darüber hinaus für einen weiter gehenden Schuldenerlass für Staaten, deren Schuldenlast das Erreichen der Millennium Entwicklungsziele gefährdet, einsetzen. Dies betrifft insbesondere im Sinne der Gleichbehandlung von Staaten eine Ausweitung der MDRI auf die Interamerikanische Entwicklungsbank.**
- **Um seinen Beitrag zum Erreichen der Millennium Entwicklungsziele zu leisten, soll Österreich einen konkreten und verbindlichen Stufenplan zur Erhöhung der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit auf 0,7% des BNE bis 2015 unabhängig von Entschuldungsmaßnahmen erstellen.**

Einschätzung und Begründung

Entschuldung und Armutsreduzierung

Die Verschuldung stellt insbesondere in den Staaten Afrikas südlich der Sahara ein großes Hindernis für das Erreichen der Millennium Entwicklungsziele dar. Für die meisten afrikanischen Staaten übersteigen die Schuldendienstzahlungen Ausgaben für Gesundheit oder Bildung¹. Laut UNDP-Bericht hat Sambia, ein Land dessen HIV/AIDS Rate zu den höchsten der Welt zählt, für jeden Dollar Ausgaben im Gesundheitssektor 2 US-Dollar für Schuldendienstleistungen ausgegeben². Afrika allein zahlt jährlich über 15 Mrd. USD Schuldendienst an den Norden.

Entschuldung kann hingegen grundsätzlich Mittel freisetzen, die in Bildungs-, Gesundheits- und Sozialausgaben fließen können. Zum Beispiel konnte durch Entschuldung in Uganda freie Grundschulbildung finanziert werden, in Mosambik hat Entschuldung dazu beigetragen, Impfprogramme für Kinder durchzuführen, in Malawi konnte durch Ersparnisse aus Entschuldung die Basisgesundheitsversorgung ausgebaut werden. In Kamerun wurden damit HIV/AIDS-Programme finanziert. Das Erreichen der Millennium Entwicklungsziele setzt ausreichende Mittel für diese Schlüsselbereiche voraus. Diese verfügbar zu machen sollte der Maßstab für notwendige Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und Entschuldung sein.

¹ Action Aid et. al 2005 - In the Balance, 2005- Daten nach Global Development Finance; Weltbank 2004

² UNDP Bericht über die menschliche Entwicklung 2005, S. 114

Notwendigkeit multilateraler Entschuldungsmaßnahmen

Mit der HIPC-Initiative zur Entschuldung hoch verschuldeter armer Länder³ versuchte man das eskalierende Schuldenproblem in den Griff zu bekommen. Trotz einzelner Erfolge für manche Länder erwies sich die HIPC-Initiative als unzureichend. Langwierige Prozesse verknüpft mit makroökonomischen Auflagen, zu vereinfachte Exportindikatoren zur Messung der Tragfähigkeit der Schulden, externe Faktoren wie Rohstoffpreisschwankungen gepaart mit überoptimistischen Prognoseszenarien der internationalen Finanzinstitutionen haben dazu beigetragen, dass zahlreiche Länder trotz der durchgeführten Entschuldungsmaßnahmen wieder hohe Verschuldungsraten aufweisen, die der sozialen Entwicklung im Wege stehen⁴.

Da im Gegensatz zu bilateralen Gebern internationale Finanzinstitutionen wie die Weltbank keinen 100%-Schuldenerlass gewährten, wuchs der Anteil an den Schuldendienstleistungen gegenüber multilateralen Institutionen zunehmend. Eine Lösung des Schuldenproblems setzt damit einen Schuldenerlass multilateraler Finanzinstitutionen voraus.

Bewertung der Multilateralen Entschuldungsinitiative - MDRI

Die Finanzminister der sieben reichsten Industrienationen und Russland (G8) haben in der Resolution vom 11. Juni 2005 einen „100% multilateralen Schuldenerlass“ vorgeschlagen, um hoch verschuldeten armen Ländern die Erreichung der Millennium Entwicklungsziele (MDGs) zu erleichtern. Der darauf folgende Diskussions- und Entscheidungsprozess in den betroffenen Institutionen Weltbank, Afrikanische Entwicklungsbank und IWF ist weitgehend abgeschlossen⁵.

Die Kernelemente der multilateralen Entschuldungsinitiative sind:

- Ein vollständiger Schuldenerlass der Internationalen Entwicklungsorganisation der Weltbank (IDA), des Internationalen Währungsfonds (IWF) und des afrikanischen Entwicklungsfonds (AfEF) der hoch verschuldeten armen Länder, die erfolgreich in die HIPC-Initiative involviert sind.
- Finanzierung durch zusätzliche Geberbeiträge in Weltbank (IDA) und Afrikanischer Entwicklungsbank, damit deren finanzielle Kapazität nicht geschwächt wird. Diese Mittel sollen allen Empfängerländern entsprechend ihrer „Performance“ zur Verfügung stehen.
- Der Einsatz der frei gewordenen Mittel zur Armutsreduzierung muss sichergestellt werden, Transparenz und Maßnahmen gegen Korruption und gute Regierungsführung werden als Voraussetzung dafür überprüft.
- Zuschüsse an die betroffenen Länder sollen entsprechend dem Schuldenerlass angepasst werden (d.h. Reduktion der Mittelzuteilung an Länder, die von dieser Entschuldung profitierten).

Die AGEZ begrüßt diese Initiative als lange fälligen Schritt zur Erleichterung der Schuldensituation armer Länder im Sinne der Erreichung der Millennium Entwicklungsziele.

³ HIPC 1996, erweiterte HIPC 1999

⁴ Schuldenanstieg in 11 HIPC Ländern, davon 8 afrikanische Länder jenseits der HIPC Schuldentragfähigkeitsgrenze

⁵ Am 28. März verkündete die Weltbank die Entscheidung des „Executive Boards“ für die Umsetzungspläne für ihren Anteil an der MDRI, beim Frühjahrstreffen der Weltbank wurde dies verabschiedet, der IWF Board-Beschluss erfolgte am 21.12.2005, die Afrikanische Entwicklungsbank diskutierte die Maßnahmen bei ihrer Jahreskonferenz am 17./18.Mai.

Positiv zu bewerten ist, dass

- multilaterale Entschuldung im Zentrum steht. Dies ist ein wichtiger und lange geforderter Schritt, der die traditionelle Rolle der Internationalen Finanzinstitutionen als präferierte Gläubiger durchbricht;
- bei den genannten Institutionen 100% des Grundbetrages gestrichen und nicht nur ein temporäres Aussetzen des Schuldendienstes gewährt wird;
- die Refinanzierung unter Beachtung der Aufrechterhaltung der zukünftigen Kapazitäten der Institutionen sowie das bevorzugte Heranziehen von Eigenmitteln im Falle des IWF.

Die AGEZ kritisiert jedoch die Initiative in folgenden Punkten als unzureichend:

- Nur 17 Länder, die das HIPC-Verfahren abgeschlossen haben, den „Completion point“ erreicht haben, werden sofort in die G8-Entschuldungsinitiative aufgenommen⁶. In den nächsten Jahren kann die Zahl noch zusätzlich je nach Qualifikation und Fortschritten des HIPC-Prozesses um potentielle HIPC-Länder wachsen, für viele Länder ist dies aber noch mit Auflagen und Unsicherheiten verknüpft. Ein Teil der über 50 Länder, die Entschuldung brauchen, bleibt ausgeschlossen.
- Nur drei von 19 multilateralen internationalen Finanzinstitutionen werden erfasst. Damit profitieren verschiedene Länder sehr unterschiedlich: für Uganda wird ein Großteil der Schulden abgedeckt, für Bolivien betrifft dies nur 24% seiner Schulden⁷.
- Wegen der langen Laufzeiten der Kredite von bis zu 40 Jahren liegt der jährliche Betrag bei rund 1 Milliarde USD - im Vergleich zu den rund 50 Milliarden USD, die laut J. Sachs pro Jahr zusätzlich benötigt werden um die Millennium Entwicklungsziele zu erreichen⁸, ist das nur ein bescheidener Beitrag. Auch in Relation zu den Gesamtschulden der Länder niedrigen Einkommens (Low Income Countries) von 523 Milliarden USD macht der Umfang dieser Entschuldung mit 45.5 Milliarden⁹ USD für die beiden genannten Institutionen nur einen Bruchteil aus. Diesen Betrag müssen sich hier rund 20 Länder teilen. Zum Vergleich: dem Irak allein wurden zuletzt 30 Milliarden USD an Schulden erlassen.
- Bei entsprechender Kürzung der Weltbankzuschüsse (IDA) für die betreffenden Länder kann dies zu einem Nullsummenspiel werden. Die Vergabe der Mittel nach „Performance“-Kriterien stärkt die Position der Internationalen Finanzinstitutionen und ihre Rolle, Bedingungen einzufordern.
- Die Rahmenbedingungen und Machtverhältnisse werden dadurch nicht verändert.

Die multilaterale Entschuldungsinitiative ist daher zwar als wichtiger Schritt zu begrüßen, reicht aber bei weitem nicht aus.

⁶ Mauretanien, das 18. Land, das laut HIPC-Status qualifiziert wäre, ist auf Grund von Governance-Problemen vorübergehend suspendiert.

⁷ Erlassjahr-Länderinfo Uganda: Analyse des G7-Kompromisses zum Schuldenerlass; Juni 2005.
www.erlassjahr.de

⁸ Jeffrey D. Sachs: Investing in Development - A practical guide to achieve the MDGs, New York, Jan. 2005


⁹ Kosten für Schuldenerlass IDA 37 Mrd. USD, AfEF 8,5 Mrd. USD

Begründung für Wiederauffüllung von IDA und AfEF

Um die finanzielle Integrität der betroffenen Institutionen nicht zu gefährden und weiterhin ausreichende Mittel für Maßnahmen der Entwicklungsförderung zur Verfügung zu haben, wurde eine „Dollar für Dollar“-Kompensation der Kosten der Entschuldungsmaßnahmen durch die Geber zur Bedingung gemacht. Laut Vereinbarung muss für IDA bis 31. Mai 2006 die Refinanzierung des überwiegenden Teils der Gesamtkosten der Entschuldung der 18 HIPC-Länder sichergestellt werden und 75% der Kosten für 2007/08 durch verbindliche Zusagen abgesichert sein, für den AfEF ist die entsprechende Frist der 30. Juni 2006. Damit soll die nötige Finanzierung vor Beginn der Umsetzung sichergestellt werden. Nun sind die einzelnen Mitgliedsstaaten aufgefordert, durch Parlamentsbeschlüsse verbindliche Zusagen zu machen.

Da es sich um lange Rückzahlungszeiträume handelt (IDA: 40 Jahre, AfEF: 50 Jahre) sind auch sehr langfristige Zusagen für die Kompensation erforderlich. Vorgeschlagen wird eine rechtsverbindliche Zusage für die nächsten 10 Jahre und eine Absichtserklärung für den restlichen Zeitraum. Um tatsächlich von einem 100%-Schuldenerlass sprechen zu können ohne negative Wirkungen auf zukünftige Aktivitäten der IDA und des AfEF wären verbindliche Zusagen für eine Refundierung für die gesamte Periode notwendig.

Durch die Langfristigkeit und die kleinen Anteile, die Österreich in diesen Institutionen hält (0,78% für IDA, 1,65% für AfEF), bleibt die jährliche finanzielle Belastung niedrig. Das wäre für die nächsten 10 Jahre im Durchschnitt rund 7 Millionen Euro, also 1,2% der österreichischen Leistungen für Entwicklungszusammenarbeit (ODA) 2004 oder 0,6% der ODA Leistungen 2005. Sollte die Gebergemeinschaft jedoch die Zusagen in genanntem Ausmaß nicht erreichen, käme es zu einer Verschiebung des Beginnes der MDRI mit fatalen Folgen für die betroffenen Länder, die weiterhin ihren Schuldendienst bedienen müssten. Österreich kann hier durch Beispielwirkung ein wichtiges Zeichen setzen.



Mag. Elfriede Schachner
Geschäftsführerin der AGEZ

AGEZ – Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit
Dachverband von 32 entwicklungspolitischen NGOs
1090 Wien, Berggasse 7
Tel/Fax: 01/317 40 16
Mail: office@agez.at
Homepage: www.agez.at