

Politikwissenschaft

Entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement in Afrika

Voraussetzungen, Probleme, Handlungsstrategien

Inauguraldissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Politikwissenschaft an der
Philosophischen Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität
Münster, Westfalen

vorgelegt von
Meike Janosch
aus Marl, Westfalen

2009

für meine Eltern

Tag der mündlichen Prüfung: 15. Juni 2009

Dekan: Prof. Dr. Christian Pietsch

Referent: Prof. Dr. Paul Kevenhörster

Korreferent: Prof. Dr. Rüdiger Robert

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	VIII
Vorwort	XII
1. Hintergrund: Die Verschuldungskrise der Entwicklungsländer	1
1.1 Öffentliche Schulden in Subsahara-Afrika	1
1.2 Die Idee der Entschuldungsinitiative HIPC II	9
1.3 Schlussfolgerung für die Politikfeldanalyse	26
2. Erkenntnisinteresse und Forschungsansatz	28
2.1 Erkenntnisinteresse	31
2.2 Forschungsansatz und Methoden	34
2.2.1 Vorstellung der Indikatoren und der Ländergruppe	36
2.2.2 Fallstudie Malawi: Methoden	44
3. Voraussetzungen entwicklungsorientierten Schuldenmanagements	48
3.1 Öffentliches Schuldenmanagement	48
3.2 Entwicklungsorientierung	51
3.2.1 Was heißt Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns?	51
3.2.2 Was ist entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement?	54
3.3 Akteure entwicklungsorientierten Schuldenmanagements	68
4. Probleme bei der Überführung des Konzeptes ‚öffentliches Schuldenmanagement‘ in die Praxis	78
4.1 Richtlinien der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zur Institutionalisierung von Schuldenmanagementansätzen	78

4.2	Adaptierbarkeit des Konzeptes ‚öffentliches Schuldenmanagement‘ für Subsahara-Afrika _____	85
4.3	Die Leistungsfähigkeit der Instrumente _____	94
4.4	Nachhaltigkeit des Schuldenmanagements: Schuldentragfähigkeit _____	109
4.5	Bekämpfung von Korruption und Klientelismus _____	121
4.6	Transparenz und Vertrauen _____	127
5.	Fallstudie Malawi: Ergebnisse _____	132
5.1	Voraussetzungen _____	135
5.1.1	Problembewusstsein _____	135
5.1.2	Strukturen _____	139
5.2	Umsetzung _____	148
5.2.1	Agenturen für Schuldenmanagement in Subsahara-Afrika _____	148
5.2.2	Ministerien und Zentralbanken _____	154
5.2.3	Wirkungen politischer Strukturen auf Managementinstrumente _____	159
5.2.4	Schuldenmanagement und Eventualverbindlichkeiten _____	169
5.2.5	Budgethilfe in Malawi _____	173
5.3	Zwischenergebnis _____	178
5.3.1	Entwicklungsorientierung _____	178
5.3.2	Eventualverbindlichkeiten _____	181
6.	Handlungsstrategien _____	188
6.1	Förderung von Institutionen und Handlungskompetenzen _____	192
6.2	Verantwortung für eine nachhaltige Haushaltspolitik _____	211
6.3	Budgethilfe und ihre Wirkungen _____	217
6.4	Aufbau und Monitoring eines transparenten Schuldenportefeuilles _____	226
6.4.1	Mögliche Designs _____	226
6.4.2	Computergestütztes Schuldenmonitoring _____	230
6.5	Kreditratings _____	234
6.6	Entschuldung als entwicklungspolitisches Heilmittel? _____	244
6.7	Policyempfehlungen _____	249
6.7.1	Szenario A: Intensivierung der Budgethilfe _____	250
6.7.2	Szenario B: Ausweitung unabhängiger technischer Beratung _____	253
6.7.3	Szenario C: Mitwirken der multilateralen Finanzinstitutionen _____	256

7.	Resümee: Gestaltungschancen der Geber, Handlungsoptionen der Nehmer	261
8.	Literaturverzeichnis	277
8.1	Quellenverzeichnis	277
8.2	Sekundärliteraturverzeichnis	287
8.3	Internetseiten	295
9.	Anhang	298
9.1	Interviewleitfaden	299
9.2	Abschlussbericht über den Forschungsaufenthalt in Malawi	302
9.3	Tabellen	309
9.4	Lebenslauf	314

Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1: Staatsverschuldung als Entwicklungshemmnis _____	6
Abbildung 2: Zweistufiger Aufbau der staatlichen Entschuldung im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative von 1999 _____	19
Abbildung 3: Instrumente und Institutionen des öffentlichen Schuldenmanagements anhand der Republik Malawi _____	37
Abbildung 4: Analyseeinheiten zur Überprüfung der Wirkungen öffentlichen Schuldenmanagements _____	38
Abbildung 5: Länderauswahl und Untersuchungsebenen _____	40
Abbildung 6: Afrika in der politischen Übersicht _____	43
Abbildung 7: Ziele und Maßnahmen entwicklungsorientierten Schuldenmanagements _____	56
Abbildung 8: Risiken, denen Schuldenmanagement entgegenwirken soll _____	59
Abbildung 9: Prioritäre Policybereiche zur Garantie eines umfassenden öffentlichen Finanzmanagements in Mozambique _____	65
Abbildung 10: Primäre Aufgabenfelder einer Agentur für Schuldenmanagement _____	71
Abbildung 11: Vermögen (Assets) und Schulden (Liabilities) des öffentlichen Sektors _____	81
Abbildung 12: Erfolgreiche Korruptionskontrolle. Malawi und Mozambique im Vergleich ____	123
Abbildung 13: Anti-Korruptionskampagne an der malawisch-sambischen Grenze _____	125
Abbildung 14: Effektivität und Effizienz der Regierungen in den Staaten von 1998 bis 2005 (aufsteigend) _____	128
Abbildung 15: Einheiten des Schuldenmanagements in Malawi _____	151
Abbildung 16: Interdependenz von Schuldenmanagement, Ministerien, Zentralbank und weiteren Akteuren in Malawi _____	152
Abbildung 17: Öffentliches Schuldenmanagement in den sechs Staaten _____	156
Abbildung 18: Das Hauptgebäude der Reserve Bank of Malawi in Lilongwe _____	158
Abbildung 19: Umsetzung entwicklungsorientierten Schuldenmanagements in Malawi _____	179
Abbildung 20: Aufgabendefinition von Privat und Staat im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften in Malawi nach Auffassung der Privatisierungskommission _____	184
Abbildung 21: Unternehmensmodelle in Malawi nach Auffassung der Privatisierungskommission _____	185
Abbildung 22: Staatseinnahmen Ugandas im Steuerjahr 2004/2005 in Prozent _____	189

Abbildung 23: Grundlagen eines Schuldenmanagementsystems (Auswahl) _____	227
Abbildung 24: Elemente einer Beurteilung der staatlichen Kreditwürdigkeit _____	237
Abbildung 25: Leitfragen des malawischen Schuldenmanagements zur Verhandlung von Darlehen und Schenkungen mit Gebern _____	242
Tabelle 1: Zahlungsbilanz ausgewählter HIPC-Teilnehmer in Prozent des BIP _____	2
Tabelle 2: Entschuldungsrunden Ugandas zwischen 1989 und 2005 _____	5
Tabelle 3: Ausstehende Forderungen multilateraler Institutionen von 40 HIPCs in Mio. US-\$. Stand Dezember 1998 _____	15
Tabelle 4: Das Länderprofil Mozambiques für das erste Millenniumsentwicklungsziel _____	39
Tabelle 5: Hochrechnung zum Gesamtschuldenerlass für die ausgewählten Staaten unter HIPC und MDRI laut Weltbank und Währungsfonds in Mio. US-\$. Stand Dezember 2007 ____	42
Tabelle 6: Auslandsschulden der Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen _____	63
Tabelle 7: Staatsausgaben im Verhältnis zum jährlichen Schuldendienst in Mio. € _____	67
Tabelle 8: Bericht über die Millenniumentwicklungsziele 2007/2008. Schuldendienst in Prozent des BIP _____	108
Tabelle 9: Ansätze zur Bemessung der Schuldenragfähigkeit. Vergleich von Niedrigeinkommensstaaten (LIC) und hoch verschuldeten armen Staaten _____	113
Tabelle 10: Bestimmung der Qualität öffentlichen Finanzmanagements durch die Politik- und Institutionenbewertung der Weltbank (CPIA) _____	119
Tabelle 11: Schuldenstand der Republik Malawi 1999-2005 in Tsd. US-\$ _____	133
Tabelle 12: Politikfelder und Zielorientierung der malawischen Regierung _____	144
Tabelle 13: Konditionen für Kredite der IDA _____	164
Tabelle 14: Übersicht über Schatzbriefe und Zentralbankbriefe im Besitz malawischer Finanzinstitutionen. Stand Dezember 2001 _____	166
Tabelle 15: Workshops der HIPC Capacity Building Programmes in Kooperation mit afrikanischen Staaten in der ersten Jahreshälfte 2005 _____	198
Tabelle 16: Technische Zusammenarbeit in Benin zum Aufbau von Managementstrukturen in den öffentlichen Finanzen _____	209
Tabelle 17: Schuldenindikatoren Malawis _____	212
Tabelle 18: Klagen kommerzieller Gläubiger gegen die Republik Uganda in Mio. US-\$. Stand Juni 2007 _____	236
Tabelle 19: Staatliche Kreditwürdigkeit nach internationalem Standard _____	239

Abkürzungsverzeichnis

ACB	Anti-Corruption Bureau (Malawi)
ADF	African Development Fund
ADMU	Aid and Debt Management Unit (Ghana)
AfDB	African Development Bank, Afrikanische Entwicklungsbank
AIDS	Acquired Immunodeficiency Syndrome, erworbenes Immundefizienzsyndrom
AKP	Afrika, Karibik und Pazifik
APD	Aide publique au développement, öffentliche Entwicklungshilfe
APR	Annual Progress Report der Weltbank
ATI	African Trade Insurance Agency
AU	Afrikanische Union
AwZ	Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit des Deutschen Bundestages
BADEA	Arab Bank of Economic Development in Africa
Bancomoc	Banco de Moçambique
BAu	Banco Austral (Mozambique)
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest; Zentralbank der westafrikanischen Staaten
BCM	Banco Commercial de Moçambique
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Bn.	Benin
BoP	Balance of Payment
BoG	Bank of Ghana
BoU	Bank of Uganda
BRIC	Brasilien, Russland, Indien, China
BWI	Bretton-Woods-Institutionen
CABS	Common Approach to Budget Support (Malawi)
CAS	Country Assistance Strategy der Weltbank
CDF	Comprehensive Development Framework
CEM	Country Economic Memorandum der Weltbank
Congoma	Dachorganisation der malawischen Nichtregierungsorganisationen
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment der Weltbank
CRN	Country Re-Engagement Note
CS-DRMS	Commonwealth Secretariat Debt and Recording Management System
CSO	Civil Society Organization; Organisation aus und zur Förderung der Zivilgesellschaft
CSR	Center for Social Research (Malawi)
Coface	Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DAC	Development Assistance Committee der OECD
DAD	Debt and Aid Management Division (Malawi)

DAF	Directorate for Financial and Enterprise Affairs der OECD
DB	Direction du Budget (Togo)
DCF	Direction du Contrôle Financier (Togo)
DD	Direction de la Dette (Togo)
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DfID	Department for international Development (Vereinigtes Königreich)
DL	Dienstleistungen
DMO	Debt Management Office; Oberbegriff für die zentrale Institution öffentlichen Schuldenmanagements
DRI	Debt Relief International
DSA	Schuldenragfähigkeitsanalyse
DT	The Daily Times (Malawi)
ECAMA	Economists' Association of Malawi
ECOWAS	Economic Community of West African States
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility des Internationalen Währungsfonds
EPZ	Export Processing Zones; Sonderwirtschaftszonen
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	United Nations Food and Agricultural Organization
fDi	ausländische Direktinvestitionen
FY	Fiscal Year, Steuerjahr
FZ	finanzielle Zusammenarbeit
G7	Gruppe der sieben führenden Industrieländer
G8	Gruppe der sieben führenden Industrieländer plus Russland
GDP	Gross Domestic Product; Bruttoinlandsprodukt
Gh.	Ghana
Ghc	Ghanaische Cedi
GNI	Gross National Income; Bruttonationaleinkommen
GSS	Ghana Statistical Service
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HDI	Human Development Index
HDR	Human Development Report
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries; hoch verschuldete arme Länder; auch Abkürzung für Entschuldungsinitiativen von Weltbank und Währungsfonds ab 1996
HIPC II	erweiterte Entschuldungsinitiative (seit 1999)
HIV	Human Immunodeficiency Virus; menschlicher Immundefizienzvirus
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development; Weltbank i. e. S.
IADM	Initiative sur l'Allègement de la Dette Multilatérale
IDA	International Development Association
IDR	Issuer Default Rating
IDS	International Development Statistics der OECD
IEG	Independent Evaluations Group der Weltbank
IFI	Internationale Finanzinstitution
IFMIS	Integrated Financial Management System

IFS	International Finance Statistics des IMF
ILO	International Labor Organisation, Internationale Arbeitsorganisation
IMF	International Monetary Fund, Internationaler Währungsfonds
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (Benin)
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
I-PRSP	Interim Poverty Reduction Strategy Paper
IRAI	IDA Resource Allocation Index
IT	Informationstechnologie
JICA	Japan International Cooperation Agency
JSA	Joint Staff Assessment der Weltbank und des IMF
JSAN	Joint Staff Advisory Note der Weltbank und des IMF
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LDCs	Least Developed Countries
LLDCs	Landlocked Developing Countries
MASAF	Malawi Social Action Fund
MAP	Multi-Country HIV/AIDS Program
MCA	Millennium Challenge Account
MCC	Millennium Challenge Corporation
MCCCI	Malawi Confederation of Chambers of Commerce and Industry; malawische Handelskammer
MDAs	Ministries, Departments, and Agencies
MDBS	Multi Donor Budget Support Mechanism (Ghana)
MDGs	Millenniumentwicklungsziele
MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative der G8
MEFMI	Macroeconomic and Financial Management Institute of Eastern and Southern Africa
MEFP	Ministry of the Economic Affairs, Finance and Privatization (Togo)
MEJN	Malawi Economic Justice Network
MEPD	Ministry of Economic Planning and Development (Malawi)
MGDS	Malawi Growth and Development Strategy
MOFEP	Ministry of Finance and Economic Planning (Ghana)
Mw.	Malawi
MWK	Malawische Kwacha
Mz.	Mozambique
NAO	National Audit Office (Malawi)
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NGO	Nichtregierungsorganisation
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
NSO	National Statistical Office (Malawi)
ODA	öffentliche Entwicklungshilfe
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development; Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OED	Operations Evaluations Department; jetzt IEG
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PAF	Performance Assessment Framework (Malawi und Mozambique)

PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza absoluta; Aktionsplan für die Reduzierung absoluter Armut (Mozambique)
PCI	Per Capita Income; Pro-Kopf-Einkommen
PCN	Project Concept Note
PEAP	Poverty Eradication Action Plan (Uganda)
PEM	Public Expenditure Management
PEP Africa	Private Enterprise Partnership for Africa
PER	Public Expenditure Review; Bericht der Weltbank
PFEM	Public Finance and Expenditure Management
PFM	Public Finance Management
PFP	Policy Framework Papers
PPP	Public-Private Partnership
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility des Internationalen Währungsfonds
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
RBM	Reserve Bank of Malawi; malawische Zentralbank
SADC	South African Development Community
SADCC	South African Development Coordination Conference
SAP	Strukturanpassungsprogramm
SCR	Sovereign Credit Rating; Bewertung staatlicher Kreditwürdigkeit
SDMO	Separate Debt Management Office; unabhängige Agentur des Schuldenmanagements
SIGFP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SME	Small and Medium Enterprises; kleine und mittelständische Unternehmen
SWAp	Sector wide Approach
TA	Traditional Authority; traditionelle Herrschaftsinstanz
Tg.	Togo
TZ	technische Zusammenarbeit
UBOS	Uganda Bureau of Statistics
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine ; Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion
Ug.	Uganda
UN	Vereinte Nationen
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research
USAid	United States Agency for International Development
Ush	Uganda Shilling
VAT	Value Added Tax; Mehrwertsteuer
WBI	Weltbankinstitut
WDR	World Development Report

Die vorliegende Untersuchung zum öffentlichen Schuldenmanagement in Subsahara-Afrika und seiner Entwicklungsorientierung entstand aus einer Frage heraus, die ich während meiner Magisterarbeit formuliert hatte: Wie ist es möglich, dass Staaten – ganz besonders Staaten südlich der Sahara – wiederholt in Schuldenkrisen? Insofern stellt sich die Frage, ob durch Schuldenerlass substantielle Änderungen in der öffentlichen Verwaltung vollzogen werden. Warum sind afrikanische Staaten nicht in der Lage, eine Entlastung des Staatshaushaltes durch Schuldenerlass langfristig zu bewahren? Liegt das an einer mangelnden Absorptionsfähigkeit des öffentlichen Sektors in Hinblick auf die internationale Zusammenarbeit? Was mich aber an dem vielfach genutzten Begriff der Absorptionsfähigkeit stört, ist seine Passivität: Er setzt einen Input von Außen voraus – und meint damit im Wesentlichen öffentliche Entwicklungshilfeleistungen, also eine massive Abhängigkeit Subsahara-Afrikas vom Tropf der Geber. Das Ziel von Entwicklungszusammenarbeit, also auch von Schuldenerlass als einem Mittel der EZ, sollte aber doch die finanzielle Unabhängigkeit der Staaten südlich der Sahara sein.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise, deren Ausmaße reguläre Konjunkturabschwünge bei weitem zu übersteigen scheinen, bestimmt derzeit weltweit Politik und Wirtschaft. Die OECD reagierte im Dezember 2008 mit einer ersten, sehr knappen Bewertung dieser Krise für Niedrigeinkommensstaaten.¹ Darin hält sie fest, dass die externe Schuldentragfähigkeit und Schuldendienstbedienung durch die internationale Finanzkrise gefährdet ist und dass die Kreditmärkte v.a. für schwache Kreditnehmer austrocknen. Gleichzeitig schwächen die Abwertung des US-Dollars und der Verfall der Rohstoffpreise die Volkswirtschaften dieser Staaten weiter, sodass einerseits die öffentlichen Einnahmen einbrechen, gleichzeitig aber mehr Finanzmittel zur Bedienung öffentlicher Verbindlichkeiten notwendig sind. Dieses Dilemma zeigt, wie aktuell das Thema entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement in Subsahara-Afrika ist.

Die Dissertation entstand im Rahmen der *Graduate School of Politics* am Institut für Politikwissenschaft, Münster. Sie wäre ohne die Mithilfe und guten Ratschläge Vieler in dieser Form nicht möglich gewesen. Meine Interviewpartner in Malawi, auch bzw. gerade diejeni-

¹ Vgl. Prizzon, Annalisa (2008): The Fallout from the Financial Crisis (2): External Debt Sustainability. Should More Be Done for the Poor? (= OECD Policy Insights 84). Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/56/32/41804246.pdf>.

gen, deren Aussagen ich an dieser Stelle nur bedingt wiedergeben darf, haben die Analyse so erst möglich gemacht. Mein herzlicher Dank geht an dieser Stelle aber vor allem an den Gutachter dieser Dissertation, Herrn Prof. Dr. Paul Kevenhörster, dessen Rückmeldungen mich in meinem Vorhaben stets bestärkt haben. Herrn Prof. Dr. Rüdiger Robert danke ich für das Zweitgutachten und besonders für die langjährige Zusammenarbeit.

Außerdem bedanke ich mich beim Deutschen Akademischen Austausch Dienst (DAAD) der mir einen viermonatigen Aufenthalt in Malawi ermöglichte; ganz besonders gilt mein Dank Helga Islam. Meine ‚malawischen‘ Freunde dürfen an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: Ich bedanke mich von Herzen bei Sr. Armgard und Sr. Notburgis, Schwestern der Göttlichen Vorsehung, die mir immer wieder einen Blick in das Malawi außerhalb der Regierungsgebäude und Tagungshotels ermöglichten. Außerdem danke ich dem *Rotary Club of Limbe*, Malawi, dessen Mitglieder – v.a. Farouk Laheria, Rajesh Hathiramani und ganz besonders Henning von Ribbeck – mir den Zugang zu so vielen Institutionen ermöglichten. Ralph Tseka aus der *Reserve Bank of Malawi* hat mir immer wieder technische Einzelheiten der Schuldenauktionierung erklärt. Samson Lembani, *National Coordinator* der Konrad-Adenauer-Stiftung in Malawi, hat mir die Tür in die zivilgesellschaftlichen Kreise Malawis geöffnet und bei meinen wiederkehrenden Computerproblemen geholfen. Danken möchte ich außerdem meiner Familie und meinen Freunden, allen, die diese Arbeit oder Teile davon aufmerksam und mit einem kritischen Blick gelesen und so sprachlich und inhaltlich geprüft haben, ganz besonders aber Birgit Näther und Carsten Kloth.

Durch den Aufenthalt in Malawi hatte ich die Möglichkeit, die Auswirkungen der theoretischen Überlegungen zum öffentlichen Schuldenmanagement, ihre Schwierigkeiten und Adaptionen in der Praxis zu erleben. Bei einem solchen Forschungsaufenthalt kommt der Fragende schnell an Grenzen: Der Zugriff auf handfeste Daten erweist sich nicht nur von außerhalb des Landes als sehr schwierig; der Unterschied in der Betrachtung staatlicher Politik, ihrer Leistungsfähigkeit und ihrer Relevanz ist bei den verschiedenen Akteuren – den nationalen und den internationalen – schnell offensichtlich. Daher schließe ich das Vorwort mit Goethe: „Was ich nicht erlernt habe, das habe ich erwandert.“²

Meike Janosch

Antananarivo, im September 2009

² von Goethe, Johann Wolfgang: Zur Naturwissenschaft überhaupt. In: von Goethe, Johann Wolfgang (1962): Die Schriften zur Naturwissenschaft. Bearbeitet von Dorothea Kuhn. Leopoldina-Ausgabe. Bd. I 8. Naturwissenschaftliche Hefte. Weimar. S. 2.

1. Hintergrund: Die Verschuldungskrise der Entwicklungsländer

1.1 Öffentliche Schulden in Subsahara-Afrika

Aufgrund der in den 1970er und 1980er Jahren populären Strategie importsubstituierender Industrialisierung nahmen viele Entwicklungsländer externe Kredite auf, um mehr Güter akkumulieren zu können. Die Schuldenspirale begann sich zu drehen, als diese Staaten nicht mehr in der Lage waren, ihre jährlichen Schuldendienste zu leisten. Durch einen allgemeinen Anstieg der Zinssätze ab Mitte der 1970er Jahre kam es weltweit zu einer Verteuerung von Kapital. Die Entwicklungsregionen, die im Verhältnis zu ihrem eigenen Staatshaushalt und Bruttoinlandsprodukt (BIP) die größten Summen importierten, wurden durch diese Zinssätze in einen finanziellen Engpass getrieben,¹ die Handels- und Zahlungsbilanzen der Staaten gerieten unter zunehmenden Druck. Dabei ließ sich schon früh erkennen, dass Außenhandelsregime zentrale Determinanten für die Frage, welche Staaten in eine Schuldenkrise geraten, sind. Tabelle 1 zeigt, dass die ausgewählten hoch verschuldeten armen Staaten (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC)² eine durchgängig negative Zahlungsbilanz aufweisen, obwohl die Region Subsahara-Afrika insgesamt und grundsätzlich eine positive oder auch gering negative Zahlungsbilanz aufzeigt. Dabei gibt die Zahlungsbilanz „Auskunft über die ökonomischen Verflechtungen mit dem Ausland“; letztlich ist sie „ein Indikator der Zahlungsfähigkeit gegenüber dem Ausland“³. Zur Zahlungsbilanz zählen zwar auch Waren- und Dienstleistungsverkehr; im Zusammenhang mit der Kreditwürdigkeit und Solvenz eines Staates ist jedoch der Kapitalverkehr die entscheidende Größe. Hier werden Direktinvestitionen, Wertpapiere und Kreditverkehr gemessen.

Die Kreditaufnahme bei ausländischen Schuldnern war in den 1970er und 1980er Jahren in vielen aufstrebenden Staaten insofern populär, als sie Investitionen ohne Einschnitte für die Bevölkerung ermöglichte. Dadurch konnten Steuererhöhungen und somit politischer und gesellschaftlicher Unmut vermieden werden. In Europa sind kreditfinan-

¹ Vgl. Berg, Andrew und Jeffrey Sachs (1988): The Debt Crisis. Structural Explanations of Country Performance. In: Journal of Development Economics 29. S. 271-306. Künftig zitiert als: Berg/Sachs (1988). Hier S. 271.

² Zu den Merkmalen der hoch verschuldeten armen Staaten vgl. Abbildung 1. Alle bisher als hoch verschuldete arme Staaten charakterisierten Länder zeichnen sich außerdem dadurch aus, dass sie keine Kredite zu Marktbedingungen aufnehmen können. Die Weltbank legt fest, welche Staaten zur HIPC-Kategorie zählen.

³ Beide Zitate entstammen Wirtschaft heute (2006). Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn (= bpb-Schriftenreihe 499). Künftig zitiert als: Wirtschaft heute (2006). Hier S. 258.

Tabelle 1: Zahlungsbilanz ausgewählter HIPC-Teilnehmer in Prozent des BIP

	2000 ^a	2004	2005	2006 ^b
Benin	-6,8	-7,8	-6,9	-7,3
Mozambique	-18,2	-5,6	-9,8	-12,7
Uganda	-7,0	-2,8	-2,9	-4,8
Malawi	-8,5	-4,7	-12,9	-8,3
Ghana	-6,4	-3,6	-8,2	-8,1
Togo	-8,5	-10,0	-12,0	-11,8
Subsahara-Afrika	1,0	-1,1	0,1	-0,5

^a: durchschnittliche Wachstumsraten für die Angaben der einzelnen Staaten aus den Jahren 19991-2000

^b: Schätzung

Quelle: Weltbank (2007): 142.

zierte Investitionen insbesondere seit dem Ende des zweiten Weltkrieges nicht nur üblich, sie trugen maßgeblich zur Gesundung der europäischen Wirtschaft nach Kriegsende bei. Für die meisten Staaten Afrikas erwies sich diese Strategie dagegen als fatal.

Ab der ersten Hälfte der 1970er Jahre stiegen auch die privaten Banken in das Geschäft um Kredite für sich entwickelnde Staaten ein.⁴ Dies führte zu einer spürbaren Kommerzialisierung der Kreditvergabe, an der sich jetzt auch besonders US-amerikanische Kreditinstitute beteiligten. Die Bewerber und ihre Bonität wurden – teilweise aufgrund der Vielzahl der Anträge, teilweise aber auch aufgrund der Wettbewerbssituation unter den privatwirtschaftlichen Banken – mitunter keiner nennenswerten Prüfung unterzogen.⁵ Bereits 1982, also zu dem Zeitpunkt, an dem Mexiko als erster Staat seine drohende Insolvenz beim Internationalen Währungsfonds und der Weltbank anzeigte, entfielen über US-\$ 400 Mrd. der mit insgesamt rund US-\$ 795 Mrd. bezifferten ausstehenden Schulden der Entwicklungsländer auf nicht-staatliche Gläubiger.⁶

Spätestens in den 1980er Jahren wurde die Verschuldungskrise der Entwicklungs- und Schwellenländer zu einem unüberbrückbaren Entwicklungshemmnis, ihre Ursprünge liegen jedoch bereits in den 1960er Jahren. Tatsächlich sind diese Ursachen vielfältig und ihre Konsequenzen mehrschichtig, sodass eigentlich von ‚Verschuldungskrisen‘ gesprochen

⁴ Vgl. Berg/Sachs (1988): 272.

⁵ Vgl. El-Masry, Gamal Z. (1994): Die afrikanische Auslandsverschuldung. Ursachenanalyse, wirtschaftliche und politische Wirkungen und ordnungspolitische Schlussfolgerungen. Bern u. a. Künftig zitiert als: El-Masry (1994). Ebenso vgl. Balassa, Bela (1986): The Problem of the Debt in Developing Countries. In: Herber, Bernard P. (Hrsg.): Public Finance and Public Debt. Proceedings of the 40th Congress of the International Institute of Public Finance Innsbruck 1984. Detroit. S. 153-166.

⁶ Vgl. Kraemer, Moritz (1991): Neuere Ansätze zur Lösung der internationalen Schuldenkrise. Frankfurt/M. u. a. Künftig zitiert als: Kraemer (1991).

werden müsste. Die Klammer, deretwegen die Staatsverschuldung der Entwicklungs- und Schwellenländer als singuläres Phänomen betrachtet wird, kommt vordergründig durch die Spirale der Verschuldung und durch ihr exorbitantes Ausmaß zustande.

Neben den Erdölpreisschocks der Jahre 1973/74 und 1979/80 trug auch die Aufhebung des internationalen Goldstandards zur Verschärfung der Finanzkrise in den nicht-industrialisierten Weltregionen bei. Seit den späten 1970er Jahren verbilligten sich außerdem die Rohstoffpreise kontinuierlich, wodurch sich die Terms of Trade zu Ungunsten der Entwicklungsländer verschlechterten. Der daraufhin allgemein praktizierte Ansatz sah vor, insbesondere private Finanzierungsmechanismen zu nutzen, um die Rückzahlungen umzuschichten und auf Dauer den Schuldendienst leisten zu können. Dieser Weg, den auch der Baker-Plan 1985 als erster vermeintlicher Rettungsanker in der internationalen Verschuldungskrise ging, erwies sich jedoch trotz relativ guter Bedingungen für private Anleger und Kapitalgeber als sehr steinig. Krugman und Sachs sahen bereits in den 1980er Jahren einen Hemmschuh für privates Investmentpotential aufgrund des sog. Schuldenüberhangs (Debt Overhang), der die positiven Investitionsanreize überlagert und so bereits kurzfristig zu einem Negativanreiz für finanzielles Engagement jeglicher Art in dem entsprechenden Staat wird.⁷ Dieser Negativimpuls wiederum führt zwangsläufig zu einem Liquiditätsproblem, an dessen Ende die staatliche Insolvenz droht. Weitere Kredite werden aufgrund des gestiegenen Risikos zu deutlich schlechteren Konditionen angeboten, müssen jedoch vom betroffenen Staat eingesetzt werden, um die älteren Verbindlichkeiten zu refinanzieren. Daher sind in Staaten mit einem ausgewiesenen Schuldenüberhang häufig Einmalfinanzierungen zu beobachten, d. h. nachdem Investoren einmalig Ressourcen zur Verfügung gestellt haben, versuchen sie, die entstehenden Gewinne auf dem schnellsten Weg zu realisieren und wieder aus dem Land fließen zu lassen. Dauerhafte Investitionen und vor allem Reinvestitionen, die für ein stabiles und langfristiges Wirtschaftswachstum ebenso wie für eine positive Einstufung der Kreditwürdigkeit vonnöten sind, werden nicht getätigt.

Zusätzlich waren die 1970er und 1980er Jahre geprägt von den Anfängen der Deregulierung auf den internationalen Finanzmärkten:

„In the 1980's a new economic theory developed – that of deregulating the money business in the expectation that the market place would produce economic equilibrium. Much faith was invested in Adam Smith's 'invisible hand' [...]. Hypnotised by this delightful simplicity, and encouraged by a body of bankers and financiers who were obviously extremely influential and financially successful, the poli-

⁷ Vgl. beispielhaft Krugman (1988) und (1989b) sowie Sachs, Jeffrey D. (1989a): The Debt Overhang of Developing Countries. In: Calvo, Guillermo A. u. a. (Hrsg.): Debt, Stabilization and Development. Essays in Memory of Carlos Diaz-Alejandro. Oxford. S. 80-102.

ticians of the era – principally Thatcher and Reagan – committed the West to a world run by money as the prime mover of all other policy.”⁸

Für die westlichen Staaten waren diese Erweiterungen der finanzmarktlichen Spielräume durch innovative Anlagemechanismen durchaus positiv; sie entwickelten daher aus unterschiedlichen Perspektiven heraus seit den 1980er Jahren verschiedene Ansätze für ein Management ihrer öffentlichen Verbindlichkeiten. Die Entwicklungsländer allerdings erfuhren durch diese neuen Entwicklungen auf den internationalen Kreditmärkten weitere Finanzschocks. Während private und staatliche Geldgeber der industrialisierten Welt effektive Kontrollen ihres operationalen Kreditgeschäfts einführten,⁹ fehlten solche oder ähnliche Instrumente zur Beurteilung der Darlehenskonditionen einerseits und der eigenen Rückzahlungsfähigkeit in den kreditnehmenden Staaten andererseits vollends.

Mittlerweile ist Staatsverschuldung zu einem der größten Entwicklungshindernisse geworden, dem sich vor allem die großen multilateralen Finanzinstitutionen annehmen. Im Jahr 2004, also fünf Jahre nach Einführung der „historischen Vereinbarung“¹⁰ zur HIPC-II-Entschuldungsinitiative, erzielte die Gesamtauslandsverschuldung aller Entwicklungs- und Schwellenländer ihren „historischen Höchststand“¹¹ oberhalb der US-\$ 2.590 Mrd.-Marke. Zu diesem Zeitpunkt beliefen sich die realen Schuldendienstzahlungen aus Afrika, Lateinamerika und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) an ihre Kreditgeber auf über US-\$ 333 Mrd.; die weltweite öffentliche Entwicklungshilfe, die in 2004 in der entgegen gesetzten Richtung floss, betrug dagegen lediglich US-\$ 78,6 Mrd.¹² Ein Finanzkreislauf war entstanden, der auf der Basis wiederholter Anleihen und Tilgungen funktionierte und somit keine Chance hatte, als tatsächlich ausgeglichener Kreislauf zu funktionieren, ohne dass in gewissen Abständen neue Ressourcen von den Gebern hinzugefügt wurden.

Schuldenerlassrunden im multilateralen Kontext weisen eine entsprechend lange Tradition auf. Von ersten als apokalyptische Prophezeiungen rezipierten Expertenanalysen zu Beginn der 1980er Jahre bis zur derzeit laufenden erweiterten Entschuldungsinitiative wurden den hoch verschuldeten armen Staaten in den vergangenen Jahrzehnten bis zu zehn

⁸ Morrison, Ron (2006): Keynes without Debt. In: Post-autistic Economics Review 39. S. 51-53. Hier S. 51 f.

⁹ Vgl. Anderson, Phillip (2006): Should Public Debt be Managed by a Separate Agency? In: Williams, Mike und Paul Brione (Hrsg.): Government Debt Management. New Trends and Challenges. Herausgegeben von Morgan Stanley. London. S. 79-92. Künftig zitiert als: Anderson (2006).

¹⁰ Weltbank (2006b): World Bank Approves US-\$ 37 Billion For Multilateral Debt Relief Initiative. Full Debt Cancellation Will Be Provided to Some of the World's Poorest Countries Over 40 Years. Washington, D.C. Künftig zitiert als: Weltbank (2006b).

¹¹ Martens, Jens (2006): Die öffentliche Armut der Entwicklungsländer. Düsseldorf. Künftig zitiert als: Martens (2006). Hier S. 27 f.

¹² Vgl. a. a. O.

Tabelle 2: Entschuldungsrunden Ugandas zwischen 1989 und 2005

Beteiligte	Jahr	Konditionen*
Club von Paris		
<i>Toronto Terms</i>	1989	37 %
<i>London Terms</i>	1992	50 %
<i>Naples Terms</i>	1995	67 %
<i>Lyon Terms</i>	1998	80 %
<i>Cologne Terms</i>	1999	90 %
IDA	1992	88 % der kommerziellen Schulden
Multilateral Debt Relief for Uganda	1993-1995	US-\$ 40 Mio. p. a.
HIPC	1998	US-\$ 40 Mio. p. a.
HIPC II	2000	US-\$ 45 Mio. p. a.
G8 Gleneagles	2005	N. N.

*: soweit nicht anders angegeben, beziehen sich die Prozentsätze auf den Anteil der erlassenen Schulden von der Gesamtschuldlast zum Zeitpunkt des Abschlusses der jeweiligen Entschuldungsvereinbarung.

Quellen: Weltbank (1995), Aitingi-Ego (2005), Feltenstein/Sarangji (2005), OECD (2006c), Weltbank (2007h).

Entschuldungsangebote in unterschiedlicher Trägerschaft unterbreitet.¹³ Die Geberstaaten übertrafen sich zuletzt mit jährlich neuen, weiter aufgestockten Entschuldungsinitiativen. An der Notwendigkeit der hoch verschuldeten Staaten zur Teilnahme an Entschuldungsrunden haben diese Initiativen allerdings nichts geändert. Auch der sog. „hundertprozentige Schuldenerlass“¹⁴ mittels HIPC II, der auf dem G8-Gipfel in Gleneagles 2005 unter der Abkürzung MDRI (Multilateral Debt Relief Initiative) erweitert wurde – allein eine Erweiterung eines bereits 100 Prozent umfassenden Erlasses lässt die Undurchsichtigkeit der Begrifflichkeiten erkennen –, bezieht sich ausschließlich auf Staatsschulden bei den großen internationalen Finanzinstitutionen.

Abbildung 1 zeigt, welches Ausmaß die Staatsverschuldung annehmen muss, um ein Land als hoch verschuldet im Sinne der HIPC-Kriterien der Weltbank zu definieren. Die hier genannten Instabilitäten und Abhängigkeiten von exogenen Akteuren und Faktoren und die bereits genannte Dichotomie aus zentralistischem, aber gleichzeitigem Failed State schwächen wiederum sowohl die Institutionen als auch ihre Instrumente und beeinflussen eine Analyse derselben:

„Eine weitgehende Trennung der Analyse der Institutionen von der Analyse des Politikfeldes wäre daher verhängnisvoll; denn die Frage nach der Funktionsfähigkeit von Institutionen zielt auch auf ihre Fähigkeit zur Formulierung und Durchsetzung von Politikinhalten.“¹⁵

¹³ Vgl. Daseking, Christina und Robert Powell (1999): From Toronto Terms to the HIPC Initiative A Brief History of Debt Relief for Low-Income Countries. Washington, D.C. (= IMF Working Paper WP/99/142). Künftig zitiert als: Daseking/Powell (1999).

¹⁴ Weltbank (2006b).

¹⁵ Kevenhörster, Paul (1997): Politikwissenschaft. Bd. 1: Entscheidungen und Strukturen der Politik. Opladen. Künftig zitiert als: Kevenhörster (1997). Hier S. 17 f.

Abbildung 1: Staatsverschuldung als Entwicklungshemmnis

Staatsschulden erweisen sich als Entwicklungshemmnis und gelten als nicht nachhaltig finanzierbar, wenn

- das Verhältnis der Schulden zu den jährlichen Staatseinnahmen bei mindestens 250 Prozent liegt.
- das Verhältnis der Schulden zu den Exportraten der Güter und Dienstleistungen 150 Prozent übersteigt.
- eine starke Abhängigkeit von Rohstoffen, Rohstoffexporten und Rohstoffpreisen besteht.
- eine Volkswirtschaft stark von auswärtigen Handelsbeziehungen und Kapitalflüssen abhängt.
- einheimische Finanzmärkte nicht stabil genug sind, um die Kreditaufnahme im eigenen Land durchzuführen.
- der Prozess der Dezentralisierung des Finanzsektors sehr zeitintensiv ist, da ein Staat dadurch teilweise zunächst noch angreifbarer durch externe Faktoren wird.

Quelle: IMF/IDA (2005a).

Internationaler Währungsfonds und Weltbank setzten sich aufgrund ihrer entwicklungs- und finanzpolitischen Definitionsmacht an die Spitze internationaler Entschuldungsinitiativen. Neben dem Club von Paris, dem bedeutendsten Zusammenschluss bilateraler Kreditoren, zählen sie daher zu denjenigen Akteuren, die den Schuldnerstaaten bei Verhandlungen gegenüberstehen. Daher ist eine Analyse von Verschuldung, Entschuldung und Schuldenmanagement auch auf das Verhältnis der Kreditnehmenden Staaten und der Kreditgewährenden Organisationen, nicht aber auf die multilateralen Finanzinstitutionen und ihre Strukturen selbst, gerichtet.

Sowohl die Internationale Entwicklungsagentur (IDA) als Teil der Weltbankgruppe, als auch der Internationale Währungsfonds (IMF) beteiligen sich an der erweiterten Entschuldungsinitiative. Für die betroffenen hoch verschuldeten armen Staaten bedeutet dies aber nicht, dass sie am Ende eines Programmzyklus tatsächlich und substantiell von ihrer Gesamtschuldenlast befreit sind. Nach wie vor beruhen Entschuldungsstrategien zumeist auf Vereinbarungen zwischen dem Empfängerland und einem *aus einem Teil* der Gläubigergruppe gebildeten multilateralen Gläubigerregime.

Entschuldung gehörte bereits in den späten 1970er Jahren zur internationalen entwicklungspolitischen Agenda und zählt seit Mitte der 1990er zu den zentralen Argumenten und Instrumenten der multilateralen Entwicklungsagenturen für ihr Verständnis einer

nachhaltigen Entwicklungspolitik.¹⁶ Sie kann jedoch nur dann funktionieren und somit einen langfristigen positiven Einfluss auf die allgemeine menschliche und ökonomische Entwicklung nehmen, wenn neben der rein numerischen Reduzierung der Schuldenmasse im Staatshaushalt vorausschauende Mechanismen zur Verhinderung der Kumulation neuer Schuldenberge etabliert werden.

Dieser Weitblick umfasst nicht allein die aufgezeigten inländischen Faktoren, auch wenn diese maßgeblich für die Struktur eines öffentlichen Schuldenmanagements sind, da sie zumeist lokal und zeitnah beeinflusst werden können. Zu den Größen, die Einfluss auf Schuldenstand und Schuldenentwicklung in Subsahara-Afrika nehmen, jedoch nicht im singulären nationalstaatlichen bzw. volkswirtschaftlichen Rahmen beeinflussbar sind, zählen v. a. die Terms of Trade und die Rohstoffpreise an den internationalen Märkten. Beide Faktoren üben massiven, teilweise schockartigen Einfluss auf Randökonomien¹⁷ aus. Diese Volatilität der kleineren Ökonomien, die Interdependenz mit ihrer makroökonomischen Stabilität und damit letztlich auch mit ihrem Schuldenmanagement treten insbesondere in solchen Staaten auf, in denen ein einzelner Rohstoff den gesamten Export dominiert:

„Whatever you want to achieve in a more direct focus on poverty reduction, it is much more difficult in an environment with macroeconomic instability, a lot of volatility in key prices, exchange rates, interest rates, inflation and very low confidence within the private sector and the donor community.“¹⁸

Die Beendigung makroökonomischer Instabilität ist also Voraussetzung von Armutsbekämpfung, *nicht* ihr Schlüssel. Sie bildet vielmehr das Sprungbrett für tiefer gehende strukturelle Reformprozesse innerhalb der Regierung – sowohl bezogen auf die institutionelle Ausgestaltung als auch auf die Wahl der Instrumente zur Armutsbekämpfung. Ebenfalls können Naturkatastrophen, aber auch inkohärente Förderkonzepte der Gebergemeinschaft zu Schocks in der Entwicklungspolitik führen, wenn die Zuwendung von Finanzmitteln intransparent erfolgt und daher unerwartet wegbrechen kann.

Schuldenerlass bietet eine Möglichkeit, makroökonomische Stabilisierung zu unterstützen. Trotzdem ist Schuldenerlass als Mittel der internationalen Entwicklungszusammenarbeit keineswegs unumstritten. Bisher konnten zwar die Argumente für einen Erlass der Schulden hoch verschuldeter armer Staaten nicht vollkommen entkräftigt werden; gleichzeitig ist nicht eindeutig belegt, dass Schuldenerlass zusätzliche Investitionen oder

¹⁶ Vgl. Birdsall, Nancy und John Williamson (2002): Delivering on Debt Relief. From IMF Gold to a New Aid Architecture. Washington, D.C.

¹⁷ Dem Zentrum-Peripherie-Modell folgend sind Randökonomien solche Volkswirtschaften, deren Exportprodukte nur einen rudimentären Zugang zu den Weltmärkten haben bzw. die sich kaum oder nicht auf den Weltmärkten behaupten können.

¹⁸ Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Thomas Baunsgaard am 18. Juli im Büro des IMF Resident Representative. Lilongwe. Künftig zitiert als: Baunsgaard (2007).

sonstiges Wirtschaftswachstum stimuliert.¹⁹ Die regelmäßige Wiederaufnahme von Entschuldungsverfahren hat die Glaubwürdigkeit dieses Finanzinstrumentes für die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns nachhaltig gestört.

Die Kreditoren betonen, dass Armutsreduzierung weiterhin das primäre, wenn nicht sogar das alleinige Ziel eines Schuldenerlasses bleibt. Der sog. Monterrey Consensus der internationalen Entwicklungsgemeinschaft sieht einen verstärkten Einsatz aller Beteiligten der weltweiten EZ vor, um die Schuldenlast hoch verschuldeter Staaten zum Zwecke der Armutsbekämpfung zu reduzieren.²⁰ Dieser Konsens – in Anlehnung an den Washington und Post-Washington Consensus benannt – beinhaltet außerdem eine Übereinkunft der internationalen Geberstaaten, dass „zukünftige Untersuchungen der Schuldentragfähigkeit den Einfluss von Schuldenerlassen auf das Erreichen der Millenniumentwicklungsziele berücksichtigen“²¹. In Anlehnung an und Erweiterung dieser Beschlüsse erklärten die Staats- und Regierungschefs der Vereinten Nationen, besonders aber diejenigen der großen EZ-Geber später, dass Schuldentragfähigkeit essentiell für das Wirtschaftswachstum der hoch verschuldeten Staaten ist und damit wiederum einen besonderen Stellenwert bei der Zielsetzung des Erreichens der Millenniumsentwicklungsziele innehat.²²

Die trotz dieser internationalen Versprechungen fehlende Korrelation von Entschuldung und der Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele liefert eine Teilantwort auf die Frage, warum Entwicklungsbemühungen – und nicht zuletzt Entschuldungsinitiativen – so wenig messbare Erfolge verzeichnen konnten.²³ Die HIPC-Initiativen und ihr Zusatz MDRI wurden für die bereits vorher postulierten Ziele der Weltbank und des Währungsfonds als Mittel zum Zweck der Finanzierung von Entwicklung genutzt, ohne sie wirklich

¹⁹ Vgl. u. a. Abrego, Lisandro und Doris C. Ross (2001): Debt Relief under the HIPC Initiative. Context and Outlook for Debt Sustainability and Resource Flows. Helsinki (= WIDER Discussion Paper 2001/96); Cordella, Tito, Giovanni Dell’Ariccia und Kenneth M. Kletzer (2002): Conditional Aid, Sovereign Debt, and Debt Relief. Washington, D.C.; Kuteesa, Florence N. und Rosetta Nabbumba (2004): HIPC Debt Relief and Poverty Reduction. Uganda’s Experience. In: Teunissen, Jan Joost und Age Akkerman (Hrsg.): HIPC Debt Relief. Myths and Reality. Den Haag. S. 48-56.

²⁰ Vgl. Vereinte Nationen (2002): Report of the International Conference on Financing for Development. Monterrey, Mexico. New York City. Künftig zitiert als: Vereinte Nationen (2002).

²¹ a. a. O. Zum Begriff Schuldentragfähigkeit und zur Vorgehensweise bei Analysen der Schuldentragfähigkeit vgl. Kapitel 4.4.

²² Vgl. Vereinte Nationen (2007): Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Second Committee (A/61/420/Add.3)] 61/188. External Debt Crisis and Development. New York City. Für die Einschätzungen der Verbindung von Schuldenerlass und Armutsbekämpfung zivilgesellschaftlicher Gruppen vgl. beispielsweise Greenhill, Romilly und Elena Sisti (2003): Real Progress Report on HIPC. London; außerdem vgl. An Alternative Approach to Debt Cancellation and New Borrowing for Africa (2003). Herausgegeben von CAFOD. Dakar.

²³ Dieser Frage widmen sich u. a. und in unterschiedlicher Qualität Dichter, Thomas W. (2003): Despite Good Intentions. Why Development Assistance to the Third World Has Failed. Amherst – Boston. Ebenso Easterly, William (2006): Wir retten die Welt zu Tode. Für ein professionelleres Management im Kampf gegen die Armut. Frankfurt/M.; Bauer, Peter und Cranley Onslow (1999): Fifty Years of Failure. London; Nuscheler, Franz (2005): Droht am Ende die ultimative Legitimationskrise? Ein Blick in die Geschichte der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. In: Entwicklungspolitik 12/13. http://www.entwicklungspolitik.org/index_35533.htm (31.10.2005).

in ein Gesamtkonzept aufzunehmen, das ein Ende der finanziellen Abhängigkeiten der Empfängerstaaten zum Ziel hat. Die Evaluationsabteilung der Weltbank fasste bereits 2006 zusammen:

„The poverty reduction objective of ‚freeing up resources for higher social spending‘ was neither specifically included [...] as an objective, nor explicitly removed.“²⁴

Damit wurde aus der Idee der Armutsbekämpfung durch Entschuldung eine weitere Version der Strukturanpassungsstrategie unter neuem Namen.

1.2 Die Idee der Entschuldungsinitiative HIPC II

Zwischen der „Ratlosigkeit zu Beginn der neunziger Jahre“²⁵, die sich nach den offensichtlichen Misserfolgen der Strukturanpassungsprogramme breit machte, und einer Neuausrichtung der internationalen Entwicklungsrichtlinien im allgemeinen und der Kreditpolitik im besonderen liegt mittlerweile mehr als ein Jahrzehnt, in dem neue, multidimensionale Konzepte erarbeitet wurden. Diese Konzepte allerdings stecken noch in den Kinderschuhen; sie müssen – und dies stellt aufgrund des Richtungswechsels in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ein Novum dar – ständig überprüft und neu bewertet werden.

In die theoretische Kluft, die mit dem „Scheitern der großen Theorie“²⁶ gerissen wurde, drangen zunächst vor allem Einzelkonzepte und Schlagworte; nur vereinzelt lassen sich seitdem Untersuchungen finden, die eine neue Großtheorie zu erkennen glauben. An die Stelle der alles erklärenden Theorie rückte ein neuer Praxisbezug, der sich aus den Erfahrungen der ersten fünf Entwicklungsdekaden speist. Gerade dieser Praxisbezug begründete auch die Fokussierung auf die Nachhaltigkeit von Entwicklungszusammenarbeit im globalen wie lokalen Kontext.²⁷

²⁴ Debt Relief for the Poorest (2006). An Evaluation Update of the HIPC Initiative. Herausgegeben von World Bank Independent Evaluation Group. Washington, D.C. Künftig zitiert als: Debt Relief (2006). Hier S. 5.

²⁵ Menzel, Ulrich (1992): Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie. Frankfurt/M. (= edition suhrkamp 1718): 173.

²⁶ a. a. O.

²⁷ Der Nachhaltigkeitsbegriff trat zunächst im Rahmen einer globalen Umweltschutzpolitik, wie sie 1987 im sog. Brundtland-Bericht und auf dem UN-Gipfel in Rio de Janeiro 1992 gefordert wurde, auf. Demnach ist „Nachhaltigkeit [...] eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.“ Brundtland-

Ein solches Schlagwort schuf die Weltbank, indem sie ein umfassendes Entwicklungsrahmenwerk (Comprehensive Development Framework) beschrieb, mit dem ihr Entwicklungsmandat einen maßgeblichen Richtungswechsel erfuhr.²⁸ Diese Grundlage soll – nach eigenen Aussagen – die Interdependenz aller Merkmale von Armut betonen, also soziale, strukturelle, menschliche, umweltschützende, ökonomische und finanzielle Elemente ebenso berücksichtigen wie die Frage nach der Steuerung (Governance) dieser Prozesse. Der prozessuale Charakter von Entwicklung steht entsprechend klar im Vordergrund des Konzeptes. Deutlich wurde dies an der Devise ‚no blueprints‘, die die Abkehr von starren Adaptivvorgaben veranschaulichen sollte. Hierfür wurden vier Prinzipien entwickelt, die eine Berücksichtigung aller genannten Merkmale garantieren sollen:

- Eine ganzheitliche und langfristige Herangehensweise soll an die Stelle kurzfristiger Lösungen und vorschneller Erwartungen treten.
- Die Eigenverantwortung (Ownership) der Empfängerstaaten wird hervorgehoben.
- Generell soll das Partnerland tonangebend bei der Entwicklung und Umsetzung von Entwicklungsleitlinien sein.
- Insgesamt will die Weltbank verstärkt ergebnisorientiert arbeiten; das Ziel der Armutsbekämpfung rückt so in den Vordergrund und soll von der Orientierung anhand bestimmter Programme wegführen.²⁹

Seit 2001 werden alle Beschlüsse innerhalb der Weltbankgruppe mithilfe dieser Prinzipien nach eigenen Angaben auf ihre Entwicklungsorientierung im Sinne des neuen Rahmenwerks überprüft.³⁰ Das Rahmenwerk dient also als Leitfaden sowohl für die Strategien der Weltbankgruppe zur Unterstützung der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns in ihren Partnerländern, die sog. Country Assistance Strategies (CAS), als auch auf der Empfängerseite für die Ausarbeitung und Umsetzung der Strategien zur Armutsbekämpfung (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP). Diese beiden Konzepte werden gemäß der neu-

Kommission (1987): Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development. New York City (= ODS Dokument A/42/427). Hier S. 24. Diese weit gefasste Definition schaffte schnell den Sprung aus der Umweltpolitik in die internationale Entwicklungszusammenarbeit und bildet heute den Kern eines Großteils der theoretischen Überlegungen: Vom Lokalprojekt bis zum globalen Programm muss das magische Dreieck der Nachhaltigkeit, bestehend aus dauerhafter wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, sozialer Gerechtigkeit und Umweltverträglichkeit, erfüllt werden. Vgl. Nuscheler, Franz (2004): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. Völlig neu bearbeitete Auflage. Bonn. Hier S. 382 f.

²⁸ Vgl. Suchsland-Maser, Ulrike (1999): Menschenrechte und die Politik multilateraler Finanzinstitute. Frankfurt/M. u. a. Hier besonders S. 148 ff.

²⁹ Vgl. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/CDF/0,,contentMDK:20072662~menuPK:60746~pagePK:139301~piPK:261885~theSitePK:140576,00.html> (12.11.2007). Vgl. ebenfalls Weltbank (2007b): Annual Report. Fiscal Year Overview. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTANNREP/EXTANNREP2K7/0,,contentMDK:21489961~menuPK:4186949~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:4077916,00.html> (3.12.2007).

³⁰ Vgl. Weltbank (2005a): Enabling Country Capacity to Achieve Results. Volume I. Overview. 2005 CDF Progress Report. Washington, D.C. Künftig zitiert als: Weltbank (2005a). Hier insbesondere S. 4 ff.

en Politik für jedes Land einzeln erarbeitet. Strukturell weisen die verschiedenen Strategie-papiere gewisse Gemeinsamkeiten in Aufbau und Zusammensetzung einzelner Kompo-nenten auf, inhaltlich sollen sie jedoch den Verhältnissen im Partnerland angepasst sein. Beide Dokumente, insbesondere aber die Regierungsstrategie zur Armutsbekämpfung, sind zentrale Referenzen für die Entschuldungsinitiative HIPC II.

Mit der Lösung kolonialer Bindungen und der Hinwendung zur Entwicklungshilfe und später zur Entwicklungszusammenarbeit nimmt das Schenkungselement als Bestand-teil zwischenstaatlicher Vereinbarungen zur Finanzierung von Entwicklungsleistungen eine zentrale Position in den Verhandlungen über die Konditionen ein. Der Anteil dieses Ele-ments am Gesamtvolumen der Transferzahlungen war schon in den Anfängen der interna-tionalen Entwicklungspolitik ein erster Schritt zur Vermeidung oder Umstrukturierung staatlicher Schulden in den sog. Entwicklungsländern. Mit der ersten Auflage der Initiative für die am höchsten verschuldeten armen Staaten im Jahr 1996 sollte ein Mechanismus in Gang gesetzt werden, der die Spirale der staatlichen Neuverschuldung und Tilgungszah-lungen unterbräche. Diese ursprüngliche HIPC-Initiative war der erste Schulterschluss der internationalen Finanzinstitutionen Weltbank und Währungsfonds mit dem weltweit größ-ten Verhandlungs- und Koordinationsforum für Umschuldungsverfahren bei staatlichen Liquiditätsproblemen, dem Club von Paris.³¹ Sie war allerdings bei weitem nicht der erste Versuch, die Staaten in Südamerika und Afrika beim Abbau ihrer öffentlichen Schulden zu unterstützen. Für eine erfolgreiche Entschuldung sollten die teilnehmenden Staaten jetzt eine Armutsbekämpfungsstrategie entwerfen und umsetzen. Auf dieser Basis wiederum sollte dann der Erfolg der staatlichen Bemühungen mit einer entsprechend hohen Schul-denreduktion belohnt werden.

Seit dem Jahrtausendwechsel sind wiederum Neuauflagen und Aufstockungen älterer Entschuldungsideen im Gespräch. Die Initiativen HIPC II und in der Folge MDRI, Ab-kürzungen für die erweiterte Schuldenerlassinitiative für am höchsten verschuldete arme Staaten bzw. die multilaterale Schuldenerlassinitiative, gelten als neueste Waffen bei der Bekämpfung der Schuldenfalle. Beide Initiativen sind wiederum federführend von Welt-bank und Währungsfonds entwickelt worden, wenngleich sie nicht allein oder gar initial für die Idee verantwortlich zeichnen können: Mit der Durchführung dieser politischen Ent-schlüsse ging gleichzeitig die Entstehung einer weltweiten und zunächst äußerst wirkungs-vollen sozialen Bewegung zum Schuldenerlass einher. Unter dem Schlagwort Erlassjahr 2000, das im internationalen Sprachgebrauch als Jubilee 2000 bezeichnet wird, bildeten sich breite Aktionsbündnisse gegen Staatsverschuldung in den Entwicklungsländern. Da Politik

³¹ Vgl. IMF/IDA (2005a).

immer auch vom Tagesgeschäft bzw. von der öffentlichen Meinung beeinflusst wird, lässt sich auch bei der Umsetzung der erweiterten HIPC-Initiative ein solcher Zusammenhang kaum leugnen. Ebenfalls zum Zeitpunkt der Einführung von HIPC II wurden im Rahmen der Vereinten Nationen die Millenniumentwicklungsziele vorbereitet. Auf dem sog. Jahrtausendgipfel der Vereinten Nationen im September 2000 wurden diese Ziele zur Reduzierung der weltweiten absoluten Armut dann verabschiedet. Es gab also zu Beginn des Jahrtausends eine starke politische und öffentliche Debatte um Entwicklungszusammenarbeit, Entwicklungsfinanzierung und um die Frage ihrer Nachhaltigkeit.

In dieser Zeit erfolgte 1999 die Erweiterung zur HIPC-II-Initiative, die ausdrücklich einen noch schnelleren Schuldenerlass für die Teilnehmerstaaten garantieren sollte: Das Konzept der Ursprungsinitiative galt bei den Geberinstitutionen als Erfolg versprechend, in der Praxis hatten sich aber die Einzelschritte auf dem Weg zur Entschuldung als zu langwierig herausgestellt. Dem sollte jetzt durch das sog. ‚front loading‘, also einer Verlagerung der Entschuldung auf den Anfang des Entschuldungszyklus, entgegengewirkt werden.

Was die tatsächlichen Schuldensummen betrifft, die am Ende, also beim erfolgreichen Abschluss der Armutsbekämpfungsstrategie, getilgt sein werden, so nennt jede beteiligte Seite regelmäßig neue Gesamtzahlen, die der Entwicklung des Teilnehmerstaates zugute kommen. Innerhalb der Weltbank ist die IDA mit den meisten Aufgaben in Zusammenhang mit Entschuldungsrunden von hoch verschuldeten armen Staaten betraut. Zusammen mit dem Internationalen Währungsfonds hat sie verschiedene HIPC-Fonds eingerichtet, aus denen Teilnehmer einen Erlass erhalten können. Zusätzlich stehen beiden Finanzinstitutionen aber auch eigene Finanzmittel zur Verfügung, mit denen sie Staaten innerhalb der Initiative unterstützen können. Letztlich werden dadurch sowohl das Verfahren als auch das Ergebnis in wesentlichen Punkten intransparent.³² Bisher wurden auf internationalen Gläubigerkonferenzen verschiedene Kreditkonstruktionen und Auswege aus extremer staatlicher Verschuldung diskutiert:

- Die klassische Form der Umschuldung von Krediten, die sich als nicht tragbar erweisen, ist die Refinanzierung. Hier werden – verkürzt gesagt – neue Kredite bereitgestellt, um die Schuldendienstzahlungen älterer Forderungen begleichen zu können.

³² Häufig werden unterschiedliche Bemessungsgrundlagen angewandt, beispielsweise indem teils nur die Verpflichtungen einer bestimmten Gebergruppe oder die Zuwendungen für eine Auswahl der Teilnehmergruppe gelistet werden. Dies beruht zum Teil auf der sich verändernden Teilnehmerzahl, führt jedoch zu grundsätzlichen Schwierigkeiten bei einer Bewertung der Leistungen der Initiative. Vgl. International Monetary Fund (IMF) und International Development Association (IDA) (2007a): Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI). Status of Implementation. August 2007. Washington, D.C. Künftig zitiert als: IMF/IDA (2007a). Hier speziell S. 23. Ebenfalls vgl. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm>.

- Darlehen können zudem in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit mit einem unterschiedlich hohen Schenkungsanteil vergeben werden. Der Schenkungsanteil wird bei den meisten großen Gebern allerdings durch Eckdaten wie das jährliche Pro-Kopf-Einkommen eines Staates bestimmt, ist also nicht frei verhandelbar.³³
- Diskontkredite werden im Austausch für Wechsel angeboten und bewirken letztlich eine Reduktion der Zinseszahlungen (Zinsabzug).³⁴
- Stundungen und Schuldenerlasse gelten als ultima ratio. Ihre Wirkung auf die ökonomische, politische und sozio-kulturelle Entwicklung eines Staates oder einer Region wird sehr verschiedentlich gedeutet. Es lässt sich jedoch bei aller Unterschiedlichkeit der Argumentationslinien festhalten, dass sich die Mehrzahl der Analysen gegen bedingungslose Streichungen von Staatsschulden ausspricht.

Internationale Debatten um Schuldenpolitik drehten sich bisher vor allem um die Frage der Begrifflichkeiten. Je nach Situation und Teilnehmerkreis werden Einzelpunkte auf verschiedene Art und Weise voneinander abgegrenzt. Hierzu zählen beispielsweise die Fragen, welche Größen tatsächlich zur Schuldenlast eines Staates zählen oder durch wen und in welcher Form Schuldenlast definiert wird; die Frage der Verhältnismäßigkeit der staatlichen Schuldenlast ist noch immer nicht abschließend geklärt. Eine Möglichkeit, die einem realitätsnahen bedienbaren Schuldendienst Rechnung trägt, bezieht sich nicht allein auf den nominellen Wert, sondern vor allem auf das Verhältnis zur Produktivität eines Staates, das beispielsweise durch die Relation der Staatsschulden zu den Exporterlösen oder zum BIP verdeutlicht werden kann.

Mit der Entschuldungsinitiative HIPC und ihrer Erweiterung HIPC II sollte diese Vielzahl finanzpolitischer Spitzfindigkeiten zusammengeführt und in wesentlichen Punkten transparenter gestaltet werden, um eine reale Schuldenerleichterung für die betroffenen Staaten herbeizuführen. Die Angst vor einem Stillstand bei der Bekämpfung von Armut hat in der internationalen Gemeinschaft in den vergangenen Jahren zu einer intensiven Überprüfung der Entschuldungsstrategien geführt. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die Vereinten Nationen (UN) sahen sich praktisch zum Handeln gezwungen, denn die internationale Entwicklungszusammenarbeit steht vor schwerwiegenden finanziellen Problemen. Die Vorgabe der OECD, nach der 0,7 Prozent des Bruttosozialproduktes für die Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellt werden sollen, wird von den meisten Gebern extrem unterschritten. Staatliche Entwicklungs-

³³ Vgl. Burnside, Craig und David Dollar (1997): Aid, Policies, and Growth. Washington, D.C. Insbesondere S. 2.

³⁴ Vgl. OECD (2001): The OECD Economic Outlook: Sources and Methods. Glossary of Statistical Terms. Hier insbesondere <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2264>.

organisationen sind kaum noch in der Lage, die steigenden Kosten für ihre bilateralen Projekte zu decken. Eine Ausweitung ihres Aktionsradius ist zurzeit und unter den gegebenen finanziellen Umständen undenkbar.³⁵ Zudem wächst die Gefahr, dass die Entwicklungsziele der Vereinten Nationen nicht wie vorgesehen bis zum Jahr 2015 verwirklicht werden können, denn auch die UN und ihre Sonderorganisationen leiden unter dem schwindenden Interesse der Industrienationen. Eine Lösung für das Dilemma der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit wird seit dem UN-Gipfel von Rio de Janeiro 1992 gesucht; Resultat ist bislang die verstärkte Einbindung von Nichtregierungsorganisationen in die internationale Entwicklungsgemeinschaft. Ihre Rolle als schlechtes Gewissen der Kreditoren nahmen die Nichtregierungsorganisationen ohne weiteres an. In den Jahren nach Rio brachten insbesondere religiös motivierte NGOs die Debatte um weitergehende Entschuldung ins Rollen und arbeiteten ein neues Modell zur Entschuldung von Entwicklungsländern aus. Dem Druck, den diese Nichtregierungsorganisationen – nicht zuletzt aufgrund ihres Auftretens als eine geschlossene Plattform und ihrer Öffentlichkeitsarbeit – auf die internationale Gemeinschaft ausübten, konnten sich ab Mitte der 1990er Jahre die internationalen Entwicklungsgremien nicht mehr widersetzen.

Im Juni 1999 wurde daher auf dem Kölner Gipfel der G7 und Russlands die zweite HIPC-Initiative als erweiterte Entschuldungsrunde vorgestellt. Drei Monate später nahmen Währungsfonds und Weltbank auf ihren Jahrestagungen den Vorschlag an. Der Zusatz ‚erweitert‘ resultiert aus dem Vorsatz, eine breiter angelegte und schnellere Entschuldung als zuvor zu realisieren. Mit den Schlagworten ‚deeper, broader, faster‘, die sinngemäß für weitergehenden, effektiveren und schnelleren Schuldenerlass stehen, charakterisiert die Bretton-Woods-Gruppe die „signifikante Erweiterung des ursprünglichen Entschuldungsrahmens“³⁶. Außerdem verweist der Begriff ‚erweitert‘ auf die erste Entschuldungsrunde, die von der Weltbank in Kooperation mit dem Währungsfonds bereits 1996 angegangen worden war. Obwohl die G7 und Russland bzw. Deutschland als Gastgeber des Kölner Gipfels sich gerne als Initiatoren der erweiterten Initiative darstellen, ist sie vielmehr ein Kind der großen multilateralen Finanzorganisationen Währungsfonds und Weltbank, die die internationale Entwicklungspolitik fest im Griff haben.

Für die teilnehmenden Länder wurde ein zweistufiger Plan entwickelt, der die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Abschluss des HIPC-Prozesses beinhaltet und die Richtlinien für die Reformprogramme vorgibt. Die zwei Stufen werden durch zwei Punkte

³⁵ Vgl. Thiel, Reinold E. (1998): Entwicklungspolitiken. 33 Geberprofile. Hamburg. Vgl. auch www.oecd.org.

³⁶ www.worldbank.org/hipc/about/hipcbr/hipcbr.htm. Im Original heißt es „a significant enhancement of the original framework“.

ergänzt, an denen Entschuldungen erfolgen. Diese vier Schritte setzen sich wie folgt zusammen:

- Im Entwicklungsland wird ein wirtschafts- und sozialpolitisches Reformprogramm erarbeitet. Es soll als Interimpapier (I-PRSP) der Armutsbekämpfung dienen und der Frage nachgehen, in welchen Bereichen und mit welchen Mitteln Armut in dem Land sinnvoll bekämpft werden kann.
- Am Entscheidungspunkt teilen Währungsfonds und Weltbank den Entwicklungsländern das jeweilige Volumen der Entschuldung zu.

Tabelle 3: Ausstehende Forderungen multilateraler Institutionen von 40 HIPC¹ in Mio. US-\$. Stand Dezember 1998

Multilaterale Entwicklungsbanken	Gesamtsumme der ausstehenden Forderungen			Kapitalwertsanteil (in Prozent)
	ausstehende und ausbezahlte Schulden	Kapitalwert	davon ausstehend	
Weltbankgruppe	39.247	20.300	746	46,8
IDA	36.919	17.925	328	41,3
IBRD	2.327	2.376	418	5,5
IMF	8.192	6.218	1.660	14,3
AfDB	10.275	6.929	997	16,0
IaDB	3.812	2.844	-	6,6
EU	2.373	1.811	209	4,2
CABEI	853	920	-	2,1
FADES	451	738	317	1,7
IFAD	1.237	689	33	1,6
IsDB	405	489	35	1,1
OPEC Fund	533	488	153	1,1
AsDB	892	434	-	1,0
15 weitere multilaterale Gläubiger ²	1.675,878	1.555,37	262,409	3,3
Total	69.878	43.370	4.409	100

¹ einschließlich Ghana, Liberia, Somalia und Sudan.
² BADEA, BCEAO, CAF, BOAD, AMF, FECECE, CMCF, ECOWAS, BDEAC, FONPLATA, NIB, NDF, CDB, EADB, PTA Bank.

Quelle: IMF/Weltbank (1999a): 5 f.

- Das teilnehmende Land reagiert mit einem weiteren, dem eigentlichen Reformprogramm, das nach den neuen Leitlinien der Weltbank partizipativ und transparent erstellt sein soll. Seitens der Geber wird der laufende Schuldendienst gemindert.
- Am Vollendungspunkt erfolgt der Vollzug der Gesamtentlastung, d. h. der Restbetrag der vorher ausgehandelten Summe – abzüglich der bereits für die Minderung des Schuldendienstes verwendeten Mittel – wird an dieser Stelle erlassen.

Im Unterschied zur ersten Entschuldungsinitiative und zu anderen Versuchen, den betroffenen Ländern eine Schuldenerleichterung zu gewähren, wird bereits am Entscheidungspunkt eine erste Entlastung von den laufenden Schulden vollzogen. Damit verbirgt sich hinter dem Entscheidungspunkt ein „fließender Vollendungspunkt“³⁷: Er soll den teilnehmenden Staaten eine schnellere Umsetzung der erarbeiteten Reformpunkte ermöglichen. Tabelle 3 entstammt einem frühen Dokument von Weltbank und Währungsfonds zur erweiterten HIPC-Initiative und zeigt, dass allein die Schuldenbelastung in den hoch verschuldeten armen Staaten durch ausstehende Forderungen multilateraler Gläubiger im Jahr 1998 auf über US-\$ 69 Mrd. geschätzt wurde. Die Gesamtkosten der erweiterten HIPC-Initiative wurden dagegen in einem im gleichen Jahr erschienenen Bericht von Währungsfonds und Weltbank mit ca. US-\$ 27 Mrd. veranschlagt, da man hier nur von einem Teilnehmerkreis von 33 Staaten ausging und mit Liberia, Somalia und Sudan drei besonders hoch verschuldete und wirtschaftlich extrem volatile Staaten aus den Berechnungen ausschloss.³⁸ Diese Unübersichtlichkeit, die Nichtbezugnahme auf vorangegangene Publikationen und die daraus resultierenden Fragen und Widersprüche wurden in beiden Finanzinstitutionen bisher nicht bemerkt oder aber zumindest billigend in Kauf genommen. In den Statusberichten³⁹ zur HIPC-Initiative werden die Statistikappendices von Jahr zu Jahr unterschiedlich strukturiert; die angegebenen Tabellen gleichen sich nicht oder, in einigen wenigen Fällen, nur sehr bedingt. Positive oder negative Trends innerhalb der Implementierungsphase der zwei HIPC-Initiativen sind daher kaum absehbar. Von Politikkohärenz

³⁷ Gemeint ist der Ausdruck *floating completion point*, den die Weltbank verwendet, der hier mit „fließend“ übersetzt wird, um den nahtlosen Übergang vom Entscheidungspunkt zum Vollendungspunkt im Rahmen der Initiative zu verdeutlichen. Vgl. www.worldbank.org/hipc/ und Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Augustine Bobe und Colleen Zamba am 23. Juli beim UNDP Malawi. Lilongwe. Künftig zitiert als: Bobe/Zamba (2007).

³⁸ International Monetary Fund (IMF) und Weltbank (1999c): *Debt Relief for Low-Income Countries. The Enhanced HIPC Initiative*. Washington, D.C. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam51/contents.htm#modify.costs>. Künftig zitiert als: IMF/Weltbank (1999c). Hier S. 18 f. Inklusiv Liberia, Somalia und Sudan kamen die Analysten von IMF und Weltbank in diesem Fall aber ‚nur‘ auf ein Ergebnis von ca. US-\$ 36 Mrd.

³⁹ Gemeint sind hier ausschließlich die Berichte, die allein in Washington erstellt werden und die den Status der Implementierung der HIPC-Initiative anzeigen (IMF/IDA verschiedene Jahrgänge). Die jährlichen Berichte der Teilnehmerstaaten variieren zwar untereinander ebenfalls, dies ist kein genereller Kritikpunkt, sondern Anzeichen für die unterschiedlichen Herangehensweisen an die Entschuldungsinitiative und das Berichtswesen.

und transparenter Information kann hier – ob gewollt oder ungewollt – daher nicht die Rede sein.

Acht der 28 teilnehmenden Länder hatten im Sommer 2003 die vierte Stufe der HIPC-II-Initiative erreicht. Uganda, Mozambique und Tansania standen als erste der afrikanischen Staaten am Vollendungspunkt der Initiative. Die Gesamtentlastung der drei Länder wurde damals auf voraussichtlich US-\$ 9,3 Mrd. geschätzt. 1999 war zunächst angenommen worden, dass alle teilnahmeberechtigten Staaten ihre Möglichkeit zum Schuldenabbau durch HIPC II nutzen würden; seitdem hat sich der Teilnehmerkreis jedoch häufig verändert: Ghana war beispielsweise zu Beginn des HIPC-II-Zyklus von Entschuldungsmaßnahmen im Rahmen der neu aufgelegten Initiative ausgeschlossen worden, da es zu dem Zeitpunkt laut Währungsfonds und Weltbank nicht am HIPC-Schuldenerlass teilnehmen wollte. Malawi wiederum gehörte zu den Staaten, die bis zum Eintritt in die HIPC-II-Initiative noch keine Darlehensrefinanzierung durch den Club von Paris erfahren hatten. Daher galt hier zunächst, dass Malawi die „traditionellen Entschuldungsmechanismen“⁴⁰ aufgreifen sollte, bevor über einen Schuldenerlass im Rahmen von HIPC II entschieden würde. Im Jahr 2001 erreichte Malawi den Entscheidungspunkt und verhandelte „erfolgreich“⁴¹ mit dem Club von Paris über eine Restrukturierung seiner öffentlichen Schulden. Tatsächlich aber konstatiert die malawische Seite dieser Umschuldungsverhandlungen, dass Malawi bereits seit 1982 in regelmäßigen Verhandlungen mit dem Club von Paris stand; ein Grund für das von Währungsfonds und Weltbank genannte Argument eines Rückgriffs auf traditionelle Mechanismen vor Aufnahme in den Kreis der HIPC-II-Teilnehmer ließe sich demnach nicht erkennen.⁴²

Die Internationale Entwicklungsagentur und der Internationale Währungsfonds bewerten gemeinsam die Fortschritte eines Staates bis hin zum Erreichen des Vollendungspunktes. Im Jahr 2006 war es beispielsweise die Republik Malawi, der neben anderen hoch verschuldeten armen Staaten auf diese Weise der Status des ‚Completion Point‘ anerkannt wurde. Damit war Malawi der zwanzigste von über vierzig potentiellen Staaten, der den Vollendungspunkt der HIPC-II-Initiative erreichen konnte.⁴³ Insgesamt belief sich der Schuldenerlass aller Kreditoren der Republik Malawi auf einen Kapitalwert von US-\$ 646 Mio. allein für das Erreichen des Entscheidungspunktes; zusätzlich erfolgte bis zum Vol-

⁴⁰ IMF/Weltbank (1999a): 4.

⁴¹ Bobe/Zamba (2007).

⁴² Vgl. a. a. O. Die Country MDG Support Advisor beim Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) in Malawi, Colleen Zamba, gehörte 2001 als Principle Secretary im Bereich Schuldenmanagement zur malawischen Delegation, die mit dem Club von Paris verhandelte.

⁴³ Vgl. Weltbank (2006d): World Bank and IMF Support Malawi's Completion Point under the Enhanced HIPC Initiative and Approve Debt Relief under the Multilateral Debt Relief Initiative. Künftig zitiert als: Weltbank (2006d).

lendungspunkt ein sog. Topping-up in Höhe eines Kapitalwertes von US-\$ 411 Mio.⁴⁴ Den Nominalwert dieser Unterstützung, also den tatsächlichen Dollarwert des erlassenen Schuldendienstes innerhalb des Entschuldungszeitraums, schätzten Weltbankgruppe und Währungsfonds auf US-\$ 1,6 Mrd. Im Completion Point Document für Malawi identifizierten Weltbank und Währungsfonds zwei Etappenziele, die Malawi auf dem Weg zum Vollendungspunkt bisher nicht erreichen konnte, namentlich die Erhöhung des Anteils der Staatsausgaben für den Gesundheitssektor und der Immatrikulationszahlen für Lehramtsstudiengänge.⁴⁵ Dagegen bestätigten die multilateralen Entwicklungsagenturen, dass signifikante Erfolge bei der Umsetzung der geforderten makroökonomischen Reformen, der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns, der Stärkung des öffentlichen Finanzmanagements und weiterer zentraler Entwicklungsindikatoren erzielt wurden. Auch die Bekämpfung von Korruption wurde positiv bewertet. Mit dem Erreichen des HIPC-II-Vollendungspunktes qualifizierte sich Malawi außerdem für weitere Entschuldungsmechanismen der IDA, des Währungsfonds, des Afrikanischen Entwicklungsfonds (AfDF) und darüber hinaus auch der multilateralen Entschuldungsinitiative der G8-Staaten aus dem Jahr 2005.

Es bleibt jedoch weiterhin abzuwarten, ob alle bisherigen Teilnehmer die letzte der vier Stufen in der Entschuldungsrunde erreichen werden. Für das zukunftsfähige und zukunftsorientierte Potential der Initiative und mögliche positive Synergieeffekte auf das öffentliche Schuldenmanagement der teilnehmenden Staaten spricht allerdings, dass die hoch verschuldeten armen Staaten neue „finanzielle Freiräume für eigenverantwortliches Handeln“⁴⁶ gewinnen, indem die durch die Entschuldung freigesetzten Mittel in einen landeseigenen Fonds eingezahlt werden. Andererseits betont die Weltbank regelmäßig, dass sich „nicht jeder HIPC-Dollar nachvollziehen“⁴⁷ lasse. Die Regierung selbst ist verantwortlich für die gerechte Verteilung der Gelder – im Idealfall in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft. Dann erfolgt auch weitere Unterstützung von den teilnehmenden Gebern: von

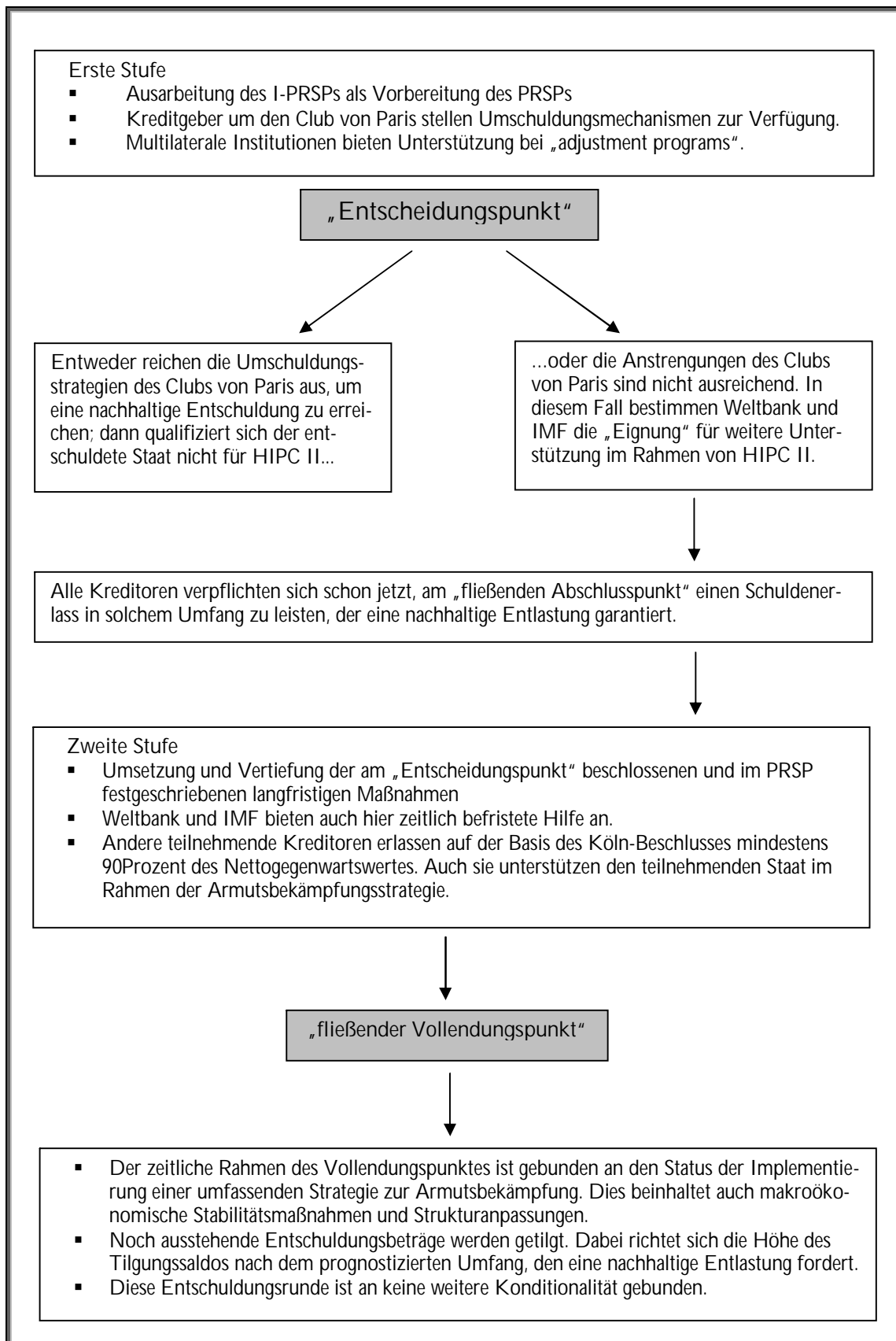
⁴⁴ Der Kapitalwert (NPV) von Obligationen entspricht der diskontierten Summe aller zukünftigen Schuldendienstverbindlichkeiten, also Kapital- und Zinszahlungen.

⁴⁵ Vgl. International Monetary Fund (IMF) (2006): Malawi. Debt Relief at the Heavily Indebted Poor Countries Initiative Completion Point and Under the Multilateral Debt Relief Initiative. Washington, D.C. Künftig zitiert als: IMF (2006c). Hier insbesondere S. 11 ff.

⁴⁶ Eid, Uschi (2002): Schuldenerlass und Armutsminderung in Afrika. In: Internationales Afrikaforum 38. Nr. 1. S. 55-61. Hier S. 56.

⁴⁷ Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Timothy Gilbo am 16. Juli im Büro des Country Managers der Weltbank. Lilongwe. Künftig zitiert als: Gilbo (2007). Die Integration „Jedes einzelnen Dollars“ des Schuldenerlasses in den Staatshaushalt bzw. in die Armutsbekämpfung, wie sich der Direktor des Weltbankbüros Malawi hier ausdrückt, ist insofern nicht erreichbar, da die erlassene Schuldensumme ja grundsätzlich die Kapazitäten des Staatshaushaltes überfordert hat, also nicht hätte zurückgezahlt werden können, ansonsten wäre Malawi nicht für die HIPC-II-Initiative teilnahmeberechtigt gewesen. Die erlassene Summe besteht also in dieser Form nur auf dem Papier. Die tatsächlich verfügbare Summe wiederum, die aufgrund eines vollzogenen Schuldenerlasses in die Finanzplanung einfließen kann, liegt in jedem Fall deutlich unter der Summe des ausgehandelten Schuldenerlasses.

Abbildung 2: Zweistufiger Aufbau der staatlichen Entschuldung im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative von 1999



Quelle: in Anlehnung an IMF/IDA (1999).

Weltbank und Währungsfonds, von multilateralen und bilateralen Partnern der Entwicklungsländer. Eine grundlegende Neuerung zu vorherigen Entschuldungsansätzen stellt hier das Einbeziehen von Schulden gegenüber multilateralen Gebern dar:⁴⁸ Waren zuvor stets bilaterale Entschuldungsabkommen ausgehandelt worden, setzt die HIPC-II-Initiative auch in diesem Punkt auf eine Erweiterung des Handlungsrahmens. Trotz der veränderten Herangehensweise und der teilweise eingeräumten Fehleinschätzungen der internationalen Finanzinstitutionen sind die Stimmen der Kritiker kaum verstummt. Schwerpunkt der Beanstandungen ist insbesondere das fehlende finanzielle Engagement von Weltbank und Währungsfonds: „The principle of burden sharing is being violated, with the IMF and the World Bank in particular, failing to take their full share of HIPC relief.“⁴⁹

Neben der Erfüllung konkreter finanzieller Zusagen steht aber auch das theoretische Fundament in der Kritik: Die Frage, wann der Schuldenstand eines Staates als nachhaltig finanzierbar und dauerhaft bedienbar gilt, wird von den an HIPC II beteiligten Gebern keineswegs einheitlich beantwortet. Eine allgemeingültige Regelung, wie sie etwa die Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der Europäischen Union bieten, existiert für hoch verschuldete arme Staaten per se nicht. Dies liegt zum einen in der Heterogenität der hoch verschuldeten armen Staaten begründet, deren einziges gemeinsames Kriterium tatsächlich und ausschließlich der Schuldenstand von über 150 Prozent der Exporterlöse ist. Zum anderen spielen jedoch auch politische Motive – etwa die Frage der Konditionalität von internationalen Leistungen im Allgemeinen und von Schuldenerlass im Besonderen – in die Kalkulationen der großen Geber hinein. Dagegen wird eine Orientierung anhand der Erreichbarkeit der Millenniumsentwicklungsziele bei der Bewertung der tragbaren Schuldenlast eines Staates nicht gesucht.

Eine langfristig positive Wirkung der Initiative steht demnach bisher nicht in dem Maße zu erwarten, das Weltbank, Währungsfonds und die großen bilateralen Geber zu erkennen glauben. Obwohl sie noch immer die HIPC-II-Initiative als hundertprozentigen Schuldenerlass würdigen, beschlossen sie im Sommer 2005 beim Treffen der Staats- und Regierungschefs der G8, ein zweites Standbein der internationalen Schuldenerlassstrategie aufzubauen. Die Kriterien dieser multilateralen Schuldenerlassinitiative basieren auf denen des Vollendungspunktes der HIPC-II-Initiative. Die G8-Initiative soll nicht nur die hoch verschuldeten armen Staaten bei der Bekämpfung ihrer Verschuldung, sondern insbeson-

⁴⁸ Vgl. <http://go.worldbank.org/KNZR21IQG0>. Als Ergebnis einer 1999 durch IMF und Weltbank in Zusammenarbeit mit Kirchen und NGOs durchgeführten Untersuchung wurden drei Schlüsselpositionen vorgestellt. Diese drei Punkte stellten die Erweiterung der Initiative dar: weiterführende Schuldenerlasse, schnellere Entschuldung und eine engere Verbindung zwischen der Initiative und Armutsbekämpfung. Vgl. IMF/Weltbank (1999a).

⁴⁹ Greenhill/Sisti (2003): 23 ff.

dere auch das theoretische Gerüst der HIPC-II-Initiative unterstützen. Sowohl für die Teilnahme an der MDRI als auch für das Erreichen der letzten Stufe der HIPC-Entschuldung müssen die partizipierenden Staaten

- makroökonomische Stabilität, wie sie im jeweiligen Landesprogramm (PRGF) des Währungsfonds festgeschrieben wurde,
- zufriedenstellende Ergebnisse bei der Umsetzung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie,
- und bereits existierende Instrumente zur Steuerung der öffentlichen Ausgaben, die Minimalstandards von Governance- und Transparenzkriterien einhalten,

nachweisen.⁵⁰ Diese Indikatoren sollen abbilden, inwiefern staatliches Handeln bereits auf das Erreichen der Millenniumentwicklungsziele hinwirkt; die gesamte MDR-Initiative wiederum ist als zusätzlicher Unterstützungsmechanismus für die Erreichbarkeit der Millenniumsentwicklungsziele geplant: Im Juli 2005 war bereits absehbar, dass es zu massiven Rückschlägen beim Zuwege bringen der Entwicklungsziele kommt, wenn keine maßgeblichen Veränderungen in der Entwicklungspolitik erfolgen. Das Fazit der Gipfelteilnehmer in Gleneagles lief – wie so oft – auf ein Plädoyer für eine Erhöhung der finanziellen Hilfen für Afrika und eine Erweiterung der existierenden Schuldenerlassmechanismen durch MDRI hinaus.

Sowohl die Bretton-Woods-Institutionen als auch die G8-Staaten bezeichnen MDRI als „separate from the HIPC Initiative but linked to it operationally“⁵¹. Mittels MDRI werden die drei beteiligten multilateralen Institutionen IDA, Währungsfonds und Afrikanischer Entwicklungsfonds wieder einen „100 percent debt relief on eligible debts to countries having reached the HIPC completion point“⁵², erreichen. Darüber hinaus stellte der Internationale Währungsfonds jedoch zusätzlich Schuldenerlass für Staaten außerhalb der HIPC-Kategorie in Aussicht, soweit diese ein jährliches Pro-Kopf-Einkommen von weniger als US-\$ 380 aufweisen, „in order to ensure uniformity of treatment in the use of IMF resources“⁵³.

Insgesamt soll der Schuldendienst aller hoch verschuldeten armen Staaten durch eine Kombination mit MDRI beispielsweise von US-\$ 3,7 Mrd. für das Jahr 2007 auf US-\$ 2,4 Mrd. sinken. Bis 2011 soll der Gesamtschuldendienst der Teilnehmerstaaten durch MDRI

⁵⁰ Vgl. Weltbank (2007a): Country Brief Mozambique. Künftig zitiert als: Weltbank (2007a). Hier S. 2. Kritisch sind hier besonders die Begriffe „zufriedenstellend“ und „Minimalstandards“, da beide nicht genauer definiert werden und ohnehin sehr unscharf in der Wortbedeutung sind.

⁵¹ www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn07122.htm

⁵² www.imf.org/external/np/sec/pr/2007/pr07302.htm

⁵³ a. a. O.

um mehr als US-\$ 2,5 Mrd. reduziert werden. Für Malawi wird beispielsweise ein Gesamtschuldenerlass im Nominalwert von US-\$ 3,1 Mrd. im Rahmen von HIPC II und MDRI prognostiziert. Die jährlichen Einsparungen durch eine Reduzierung der Schuldendienstraten sollen US-\$ 39 Mio. in den Jahren zwischen 2001 und 2005 auf über US-\$ 110 Mio. jährlich für den Zeitraum von 2006 bis 2025 ansteigen. Der Schuldendienst Benins gegenüber Weltbank und Währungsfonds reduzierte sich so von jährlichen prognostizierten US-\$ 70 Mio. auf weniger als US-\$ 30 Mio.⁵⁴ Die Ausgaben der Republik Benin betragen 2007 geschätzte US-\$ 1,2 Mrd., obwohl dieser Summe nur US-\$ 936,9 Mio. an tatsächlichen Einnahmen gegenüberstanden.⁵⁵ Insofern lässt das Verhältnis der getilgten Schulden sowohl zur Summe der Gesamtausgaben als auch zur Differenz von Ausgaben und Einnahmen noch immer eine signifikante Finanzierungslücke erkennen.

Die Rückzahlungsobligationen für Weltbank und Währungsfondskredite haben zu- meist einen Zeithorizont von mehreren Jahrzehnten, wodurch die Unsicherheiten bezüglich der tatsächlichen Rückzahlung steigen.⁵⁶ Daraus ergibt sich jedoch zwangsläufig die Frage der Nachhaltigkeit dieser Kreditfinanzierung, die für jedes Darlehen individuell beantwortet werden muss. Wirtschaftswachstum, also ökonomische Entwicklung, wird in der Diskussion noch immer als für die Armutsbekämpfung – die menschliche Entwicklung – elementarer Bestandteil angesehen. Seine Notwendigkeit und die daraus resultierende Annahme, dass der Zweck der Wirtschaftsförderung die Mittel, also die ökologischen und sozialen Folgekosten, heilige, sind durch den Brundtlandbericht, aber auch durch die Realität der Überschuldung v. a. in Subsahara-Afrika obsolet.

Das Schlagwort „Entwicklung braucht Entschuldung“⁵⁷ ist zunächst also zutreffend, greift jedoch zu kurz, da es die Form der Entschuldung und damit die Voraussetzung für eine entwicklungsorientierte Entschuldung nicht beachtet. Ein Schuldenerlass allein auf der Basis des ersatzlosen Streichens sämtlicher Verbindlichkeiten ist hier keine Lösung, da so der Prozess der Kreditfinanzierung nicht zugunsten eines kritischen und effektiven Schuldenmanagements aufgebrochen wird. Soll ein Schuldenerlass dauerhaft nachhaltig und entwicklungsorientiert gestaltet sein, sodass öffentliches Schuldenmanagement durch eine signifikante Entlastung im Staatshauhalt gestärkt wird, muss Entschuldung als Paretover-

⁵⁴ Vgl. International Monetary Fund (IMF) und International Development Association (IDA) (2007b): Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI). Status of Implementation. October 2007. Washington, D.C. Künftig zitiert als: IMF/IDA (2007b). Hier S. 79 ff.

⁵⁵ Vgl. http://www.gouv.bj/affiche_economie.php?id_srub=173.

⁵⁶ Vgl. International Monetary Fund und International Development Association (2004a): Debt Sustainability Assessments in Low-Income Countries. Proposal for an Operational Framework and Policy Implications. Washington, D.C. Künftig zitiert als: IMF/IDA (2004a). Hier S. 12.

⁵⁷ <http://www.erlassjahr.de/>.

besserung konzipiert werden.⁵⁸ Derzeit lässt sich zwar eine solche Paretoverbesserung erkennen, jedoch zielt sie nicht auf die Entwicklungsländer, also die Kreditnehmer, sondern auf ihre Gläubiger, da sie ihre verlustreichen Kredite an die finanzschwachen und überschuldeten Staaten abschreiben könnten.

Im Rahmen der ersten HIPC-Entschuldungsinitiative ab 1996 war zunächst die Rede von Policy Framework Papers (PFP), die zusammen mit Programmen des Währungsfonds und der Weltbank zu einer verstärkt armutsorientierten Ausrichtung der Politik der Teilnehmerstaaten führen sollten. Unter anderem aufgrund der sehr vagen Formulierungen, die von den Entwicklungsagenturen gewählt wurden, hieß es allerdings schon zwei Jahr später, die Entschuldung der hoch verschuldeten armen Staaten sei eine „unfinished agenda“⁵⁹. Drei Jahre später, 1999, folgte dann nicht nur die Erweiterung der HIPC-Initiative in Bezug auf den Entschuldungszyklus, mit der ein schnellerer Schuldenerlass garantiert werden sollte, vielmehr wurden auch hier erste inhaltliche Punkte nachmoduliert. Zentraler Bestandteil dieser Erweiterung war die Idee der Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung, die nicht allein den ersten lessons learned der ursprünglichen HIPC-Initiative Rechnung trugen, sondern auch den allgemein beliebten Gedanken der Verantwortung (Ownership) der Partnerstaaten aufgriffen.

„The Poverty Reduction Strategy (PRS) approach is intended to be a continuing effort through which low-income countries improve public actions for poverty reduction and in doing so enhance the effectiveness of both domestic resources and development assistance.“⁶⁰

Bei der Ausarbeitung der Strategiepapiere zur Bekämpfung der Armut sollte demnach in Zukunft eine dreigeteilte Verantwortung an die Stelle früherer top-down-Beziehungen im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen treten: Die jeweilige Landesregierung sollte in Kooperation mit der Weltbank und dem Währungsfonds eine Armutsbekämpfungsstrategie – innerhalb der Eckdaten der aktuellen Länderstrategien der Weltbank – anstreben, die dann jedoch zunächst ohne Mitarbeit der internationalen Finanzinstitutionen in den teilnehmenden Staaten der HIPC-Initiative formuliert wird. Dies bedeutete für die Beziehungen zwischen Finanzinstitutionen und Empfängerland eine Neujustierung hinsichtlich zweier Merkmale:

⁵⁸ Dies bedeutet, dass keiner der Beteiligten durch einen Schuldenerlass schlechter gestellt, mindestens ein Teilnehmer jedoch besser gestellt wird.

⁵⁹ International Monetary Fund (IMF) und Weltbank (1998): The Initiative for the Heavily Indebted Poor Countries. Review and Outlook. Washington, D.C. Künftig zitiert als: IMF/Weltbank (1998). Hier S. 5. Zu dieser ersten HIPC-Initiative waren bereits mit Ausnahme Malawis alle Staaten der vorliegenden Länderauswahl zugelassen.

⁶⁰ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:20639328~menuPK:384207~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384201,00.html>.

- Zum einen wurden Konditionalitäten und somit die Einflussnahme der großen Entwicklungsagenturen aus- bzw. vorgelagert auf die bereits existierenden Kooperationsvereinbarungen, beispielsweise auf eine bereits bestehende Länderstrategie oder auf eine ähnliche Übereinkunft.⁶¹
- Zum anderen wurde der Kreis der Ideengeber und der Mitwirkenden an der Erstellung des Strategiepapiers innerhalb des Staates deutlich erweitert: In Malawi wurde zu diesem Zweck eine Kommission für den Entwurf einer Armutsbekämpfungsstrategie gegründet, deren Mitglieder in allen Distrikten des Landes bei den traditionellen Herrschaftsinstanzen und in den ‚Kommunen‘ nach deren entwicklungspolitischen Präferenzen fragten.⁶²

Fünf Jahre nach der Einführung der Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung und ihrer Integration in die tägliche Kooperation zwischen Weltbank, Internationalem Währungsfonds und Partnerländern wurden dann wiederum einige Modifikationen am bestehenden Konzept vorgenommen, die vor allem technischer Natur waren und insofern die Arbeit der Weltbank- und Währungsfondsmitarbeiter betrafen. Hierfür wurden einige bestehende Prinzipien noch einmal verdeutlicht oder auch umformuliert, da sie bis zu diesem Zeitpunkt nicht genügend Aufmerksamkeit erhalten hatten und keine konkrete Umsetzung zu erkennen war. Die neuen Grundsätze sahen daher folgende Änderungen vor:

- Die Armutsbekämpfungsstrategie muss den Bedürfnissen und Eigenschaften eines Landes angepasst sein, sowohl in Bezug auf den Inhalt als auch in Bezug auf den Ablauf;
- die Initiative zur Armutsbekämpfung muss darüber hinaus deutliche Fortschritte in der (Policy-)Analyse, den institutionellen Gegebenheiten und den Entscheidungsprozessen erzielen, „anstatt sich auf die Produktion von Papieren zu beschränken“⁶³;
- die Geber sollten ihre Strategien denen des Partnerlandes zuordnen, um „mehr und bessere Hilfe zur Stärkung der Armutssenkungsstrategien“⁶⁴ leisten zu können.

⁶¹ Neben der Country Assistance Strategy gibt es für IMF und Weltbank auch die Möglichkeit, über gemeinsame Vereinbarungen der koordinierenden Länder- und Themengruppen Empfehlungen für die (wirtschafts-)politische Richtung eines Staates auszusprechen. Währungsfonds und Weltbankgruppe können zudem auch eigene Programme auflegen, an denen die jeweils andere Entwicklungsagentur nicht beteiligt ist. Die Möglichkeiten der Programmentwicklung sind daher äußerst vielseitig und können mitunter immer noch sehr nach dem top-down-Prinzip auferlegt werden. Einige wurden z. B. im Falle Togos eingesetzt, da hier bisher kein PRSP verfasst wurde und aufgrund verschiedener politischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen ein Fortschritt hin zu mehr Armutorientierung in der Regierungsarbeit nicht erkennbar war. Vgl. IMF/IDA (2007a): 45 ff.

⁶² Vgl. Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Samson B. Lembani am 19. Juli, National Coordinator der Konrad-Adenauer-Stiftung, Lilongwe. Künftig zitiert als: Lembani (2007).

⁶³ <http://go.worldbank.org/6IKI6AVFX0>. Die Weltbank stellt hier eine Zusammenfassung ihrer Richtlinien zur Erstellung der Strategiepapiere vor.

Diese Modifikationen sollten dazu beitragen, dass die Zentralen der beiden großen Entwicklungsagenturen in Washington, D.C., nicht mehr als letzte Instanz bei der Entwicklung neuer Strategien wahrgenommen werden. Darüber hinaus war es das ausdrückliche Ziel der Weltbank und des Währungsfonds, die Kriterien für konzessionelle Finanzleistungen transparenter zu gestalten.

Die Einführung der Regierungsstrategien als neues Instrument der Entwicklungspolitik füllt zwar nicht die theoretische Lücke, die durch den Abstand zu Modernisierungs- und Dependencia-Ansätzen – gleich, wie über diese theoretischen Rahmenwerke geurteilt werden kann – geschaffen wurde.⁶⁵ Die Strategiepapiere bieten allerdings als Handlungskonzept mittlerweile einen klaren Referenzrahmen für entwicklungspolitisches Handeln, der zumindest dem jeweiligen Empfängerland als Orientierung dient. Auch die entwicklungspolitische ‚Diagnostik‘ im Sinne der Erstellung veritabler Datensätze ist nicht allein der fortschreitenden Computerisierung in den Entwicklungs- und Schwellenregionen zuzuschreiben, sondern in gewissem Maß auf die Notwendigkeit der Datenerhebung in Form einer sog. Armutsanalyse zur Erstellung der Regierungsstrategien zurückzuführen. Dafür werden seit Beginn des 21. Jahrhunderts die nationalen Statistikbehörden mit Unterstützung bilateraler Partner und Berater auf die computergestützte Datenerhebung umgestellt.⁶⁶ Als problematisch stellt sich dabei die starke Geberorientierung der Umfragen heraus, da nur solche Daten erhoben werden, die für die (Auftrag-)Geber von Interesse sind. Dies führt zu wenig Konstanz in der Datenerhebung und überdies – beispielsweise bei unterschiedlichen Gebern in unterschiedlichen Zeiträumen zu einem bestimmten Thema – zu unterschiedlicher Vorgehensweise bei der Erhebung und damit zu nicht miteinander vergleichbaren Daten.

Festgehalten werden muss, dass der Wandel von Strukturanpassungsprogrammen zu Armutsbekämpfungsstrategien in der Ausformulierung, nicht aber in den Beziehungen von Weltbank, Währungsfonds und Empfängerland zu finden ist: Die immer noch fortbestehende Konditionalität in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit der Bretton-Woods-Institutionen mit ihren Partnerländern lässt wenig Partnerschaftliches erkennen. Letzten Endes ist die Idee hinter den PRSPs nicht radikal neu, da auch sie die Definitionsmacht von Weltbank und Währungsfonds in Hinblick auf Sinn und Unsinn, Entwicklung und Unterentwicklung, gute und schlechte Regierungsführung nicht in Frage stellen.

⁶⁴ a. a. O.

⁶⁵ Für eine kurze Einführung vgl. Nohlen, Dieter (1989): Entwicklung/Entwicklungstheorien. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Positionen. Reinbek b. H. S. 196-198.

⁶⁶ Vgl. International Monetary Fund (IMF) und Weltbank (2005b): Review of the Poverty Reduction Strategy Approach. Balancing Accountabilities and Scaling Up Results. Washington, D.C. Künftig zitiert als: IMF/Weltbank (2005b).

1.3 Schlussfolgerung für die Politikfeldanalyse

Bisher sind öffentliche Schulden in Subsahara-Afrika bestenfalls verwaltet worden. Ein Management dieser Verbindlichkeiten, das auf den langfristigen Erhalt der positiven Wirkungen von Schuldenreduktionen abzielt, wurde in diesem Zusammenhang noch nicht diskutiert. Beide Seiten – sowohl die Geber als auch die Nehmer von Darlehen zur kreditfinanzierten Entwicklungszusammenarbeit – kalkulieren weitere Entschuldungsrunden in unregelmäßigen Abständen ein.

Entschuldung ist *conditio sine qua non* für eine erfolgreiche Ein- und Durchführung öffentlichen Schuldenmanagements: Solange übermäßige Schuldenlasten bestehen, verwenden die Staaten den Löwenanteil ihrer Staatsausgaben zuerst für den Schuldendienst gegenüber ihren Gläubigern und nur im Anschluss für inländische Zwecke; im Falle der hoch verschuldeten Staaten Subsahara-Afrikas sind jedoch mit der Bedienung der Schuldenlast sämtliche Möglichkeiten der Verausgabung von Staatsgeldern bereits gebunden.⁶⁷ In der Konsequenz bleiben dadurch kaum ungebundene Ressourcen für Investitionen in soziale Dienstleistungen, die der Bekämpfung extremer Armut und dem Erreichen der Millenniumsentwicklungsziele dienen sollen. An dieser Stelle setzen Entschuldungsinitiativen an, um die Schuldenlast zu beseitigen; die hieraus resultierenden Ersparnisse des jeweiligen Staatshaushaltes werden seit der Novellierung der Entschuldungsinitiative i. d. R. als HIPC-Funds bezeichnet.⁶⁸ Als Gegenleistung für die Teilnahme an der Initiative verfasst der Schuldnerstaat die Armutsbekämpfungsstrategie und nutzt die durch den Schuldenerlass freiwerdenden Mittel, um diese Strategie umzusetzen.⁶⁹ Warum jedoch an dieser Stelle, an der Auflagen für die Teilnahme an einer Entschuldungsinitiative formuliert werden, kein expliziter Hinweis auf die Einführung eines integrierten öffentlichen Schuldenmanagements erfolgt, bleibt unverständlich, zumal es in Bezug auf sämtliche Politikfelder explizite und implizite Hinweise der internationalen Finanzinstitutionen auf die ihrer Meinung nach bestmögliche Ausgestaltung und Verwendung der Gelder gibt.

Alle HIPC-II-Teilnehmer verzeichnen im Zuge der unterschiedlichen Entschuldungsstufen positive Wachstumsraten und niedrigere Schuldendienste: In Subsahara-Afrika lag das Wirtschaftswachstum 2007 bei 6 Prozent gegenüber 5,5 Prozent im Jahr 2006 und war neben dem Anstieg der weltweiten Rohstoffpreise nicht zuletzt auf Schuldenerlasse zu-

⁶⁷ Vgl. Martin, Matthew (2004b): Assessing the HIPC Initiative. The Key Policy Debates. In: Teunissen, Jan Joost und Age Akkerman (Hrsg.): HIPC Debt Relief. Myths and Reality. Den Haag. S. 11-47. Künftig zitiert als: Martin (2004b).

⁶⁸ Vgl. Gilbo (2007).

⁶⁹ <http://www.mofep.gov.gh/hipc.pdf>.

rückzuführen.⁷⁰ Doch selbst wenn ein Staat wie Malawi ein jährliches Wirtschaftswachstum oberhalb des globalen Durchschnitts vorzeigen könnte, würden diese Raten allein nicht ausreichen, um absolute Armut tatsächlich verschwinden zu lassen: Ein Wirtschaftswachstum von 6 Prozent liegt immer noch unterhalb des für 2003 errechneten Gesamtschuldenendienstes der Republik Malawi, der bei 10 Prozent des BIP lag.⁷¹ Die Nachhaltigkeit der Effekte solcher Entschuldungsinitiativen ist keinesfalls gewährleistet, wenn Schuldenpolitik, v. a. die Aufnahme neuer Verbindlichkeiten, nicht grundsätzlich verändert wird,⁷² wie das Beispiel Uganda zeigt: Der zentralafrikanische Staat hat sich seit 1989 für mittlerweile zehn Entschuldungsinitiativen qualifiziert, die teilweise eine zusätzliche Aufstockung erfuhren. Auf diese Entschuldungen folgte jedoch keine Strukturreform der öffentlichen Finanzen, die die Langfristigkeit der Entschuldungswirkungen hätte unterstützen können. Laut OECD könnte Uganda bereits wieder auf eine Schuldenkrise zusteuern, denn die Entschuldungsinitiativen bezogen sich bis zuletzt allein auf externe Schulden; Inlandsverbindlichkeiten wurden nicht einkalkuliert. Darüber hinaus zeigt das Beispiel Uganda auch, wie abhängig die öffentlichen Finanzen von ausländischen Finanzmitteln sind: Schließt man die offizielle Entwicklungshilfe (ODA) aus der staatlichen Leistungsbilanz aus, liegt das Bilanzdefizit für 2005/2006 bei 6,8 Prozent des BIP und gilt damit als nicht tragfähig.⁷³ Die große Unsicherheit bei der Konstitution des Staatshaushaltes durch die Unbeständigkeit der Geber, die „das Schiff bauen, während sie segeln“⁷⁴, führt ebenso wie exzessive Schuldenlast zu einer Einschränkung der Entscheidungsmöglichkeiten nationaler Regierungen.

Daraus folgt: Die Handhabung der öffentlichen Schulden in Subsahara-Afrika wird zurzeit nicht oder nicht genügend beachtet und gepflegt. Öffentliches Schuldenmanagement – im Sinne entwicklungsorientierten staatlichen Handelns, das die Langfristigkeit von Entschuldung garantiert – ist zwar keine für sich allein hinreichende, aber dennoch eine notwendige Bedingung für eine langfristige Schuldenreduzierung souveräner Staaten.

⁷⁰ „Le taux de croissance du PIB [de Togo et Bénin] est estimé à 3,6Prozent contre 2,9Prozent en 2006 et une prévision de 4,5Prozent. Ce taux serait de 2,9Prozent avec les nouvelles révisions en cours au Bénin, au Mali et au Sénégal.“ Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) (2007a) : Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale. Ouagadougou. Künftig zitiert als: UEMOA (2007a). Hier S. 9. Die Auswirkungen des Schuldenerlasses durch MDRI auf die langfristigen Schuldendynamiken werden dagegen als „almost neutral“ eingeschätzt. African Development Fund (ADF) (2006): ADF-X Mid-Term Review. Progress Report on Application of the Debt Sustainability Framework. Unveröffentlichtes Manuskript. Künftig zitiert als: ADF (2006). Hier S. IV.

⁷¹ Vgl. Gilbo (2007).

⁷² Simulationen des ADF haben gezeigt, dass zukünftige jährliche Neukreditaufnahmen im Rahmen von drei bis fünf Prozent des BIP die Schuldentragfähigkeit der hoch verschuldeten Staaten Subsahara-Afrikas deutlich aushebeln werden. Vgl. ADF (2006): 11.

⁷³ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2007e): Uganda. African Economic Outlook. Paris. Künftig zitiert als: OECD (2007e). Hier S. 537.

⁷⁴ Den Ausdruck „Building the ship while sailing“ prägte Emil Salim, Vorsitzender des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung 2002; er bezieht sich v. a. auf die Weiterfinanzierung von bereits laufenden Projekten, wodurch der Nachhaltigkeitsaspekt stark gefährdet ist. Zitiert nach: Hanson, Arthur J. (2007): Global Governance for Environment and Sustainable Development. Herausgegeben vom International Institute for Sustainable Development. Winnipeg. Hier S. 7.

2. Erkenntnisinteresse und Forschungsansatz

David Hume schrieb 1752 in seinen einleitenden Bemerkungen zum Aufsatz ‚Of Public Credit‘ über die wechselseitige Beziehung von Staat und Staatsschuld:

„It must, indeed, be one of these two events; either the nation must destroy public credit, or public credit will destroy the nation. It is impossible that they can both subsist, after the manner they have been hitherto managed, in this, as well as in some other countries“⁷⁵.

Trotzdem lässt sich streiten über die alleinige Ursächlichkeit von Staatsverschuldung für die Entwicklung eines Staates hin zu einem fragilen Staat. Auch Hume selbst spricht nicht von einem grundsätzlichen Gegensatz von Staat und öffentlicher Haushaltsfinanzierung über Kredite. Vielmehr konstatiert er, dass sich die Form des Umgangs mit Kreditfinanzierung staatlicher Programme grundlegend ändern muss. Insofern plädierte schon Hume für ein Umdenken im öffentlichen Finanzmanagement und somit auch für ein entwicklungsorientiertes staatliches Schuldenmanagement.

Noch immer bestimmt das Auslandsdebit der hoch verschuldeten armen Staaten die Tagespolitik in Subsahara-Afrika und steht als Entwicklungshemmnis schlechthin stellvertretend für die Kluft zwischen notwendigen Investitionen und tatsächlichen Handlungsspielräumen souveräner Staaten südlich der Sahara. Allein für die Bekämpfung der auf dem Kontinent grassierenden Krankheiten, wie etwa die Verbreitung des Immunschwächevirus HIV und seiner Folgekrankheit AIDS, Malaria, Tuberkulose oder auch Diabetes, werden finanzielle Ressourcen benötigt, die keiner der hoch verschuldeten armen Staaten auch nur annähernd für seine Bürger leisten und bereitstellen kann. So wird ein sozial- wie wirtschaftspolitischer Flächenbrand ausgelöst oder verschärft, dem die meisten dieser Staaten – nicht zuletzt aufgrund der durch Verschuldung desolaten Haushaltslage – in keiner Weise gewachsen sind. Zwar widmen sich viele Staaten mittlerweile intensiv der Sanierung ihrer Schuldenhaushalte und konnten so bisher auch mit Erleichterungen seitens der Kreditgeber rechnen. Die Bedienung ihrer Schulden und regelmäßige Umschuldungsmaßnahmen nehmen jedoch noch immer zu viele Ressourcen in Anspruch, die dringend für entwicklungsorientierte Maßnahmen benötigt werden. Somit wirkt sich hohe öffentliche Verschuldung

⁷⁵ Hume, David (1987): *Essays, Moral, Political, and Literary. Part II. Political Discourses*. Herausgegeben von Eugene F. Miller. Nachdruck. Indianapolis. Künftig zitiert als: Hume (1987). Hier S. IX/29.

auf die gesamte Gesellschaft und nicht nur den einzelnen Sektor des öffentlichen Finanzmanagements aus. Zwei sehr vereinfacht dargestellte Szenarien stehen hier exemplarisch für das Schuldendilemma:

- Findet sich an der Regierungsspitze eine Allianz für eine starke Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns, wird bei starker Überschuldung eine strenge Haushaltsdisziplin eingeführt, die keine Möglichkeiten für Investitionen lässt.⁷⁶ Von diesem Investitionsstopp sind im schlechtesten Fall alle Ressorts der Regierung betroffen. Für die Bevölkerung in den meisten afrikanischen Staaten wirken sich dabei die Einschnitte in Bildungs- und Gesundheitspolitik am schwersten auf die Lebensverhältnisse aus. Kann der Staat nicht investieren, steht beispielsweise die dauerhafte Finanzierung staatlicher Krankenhäuser auf dem Spiel. Gleichsam sind staatliche Bildungseinrichtungen von der Notlage des Staatshaushaltes betroffen; ausbleibende Lehrergehälter, veraltete Schulbücher oder sogar die Wiedereinführung des Schulgeldes sind daher in den letzten Jahren zu beobachten.
- Orientiert sich die verantwortliche Regierung nicht an Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsgedanken, wird die öffentliche Verschuldung bis hin zur staatlichen Insolvenz ausgereizt. Internationale Finanzinstitutionen ziehen sich in der Folge aus der Projektfinanzierung zurück; Kreditrating-Agenturen werten solche Staaten als nicht kreditwürdig. Damit kann der Staat im besten Falle nur bei privaten Finanziers Kredite aufnehmen, deren Zinssätze der erhöhten Insolvenzgefahr Rechnung tragen und entsprechend hoch angesetzt werden. Sollte auch diese Quelle versiegen, kann neues Geld nur noch aus der Zentralbank in die Volkswirtschaft eingebracht werden, wodurch die Gefahr einer Hyperinflation droht.

Am Ende beider Szenarien müssen zumeist die ressourcenschwachen Bürger eines von Überschuldung betroffenen Staates die Lasten der Schuldenkrise tragen. Die geschilderten Phänomene hängen jedoch nicht allein von staatlicher Überschuldung ab. Auch Korruption oder ganz einfach schlecht gemachte Politik liefern einen Beitrag zu Fehlentwicklungen wie diesen. Überschuldung und die aus ihr resultierende staatliche Finanzkrise sind allerdings zwei maßgebliche Komponenten der Handlungsunfähigkeit afrikanischer Regierungen und somit der Unterversorgung der Bevölkerung. Äquivalent zu den Bereichen Bil-

⁷⁶ Zum Begriff der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns vgl. Kevenhörster, Paul (2005): Wer hilft wem? Die schwierige Auswahl der Empfängerländer öffentlicher Entwicklungshilfe. In: KAS Auslandsinformationen 7. S. 4-21. Künftig zitiert als: Kevenhörster (2005).

dung und Gesundheit lässt sich Ähnliches in Fragen der Gleichberechtigung, der ländlichen Entwicklung oder des Ausbaus der Infrastruktur beobachten.

Neben den noch immer bestehenden Handelshemmnissen für afrikanische Produkte auf dem Weltmarkt führt die Auslandsverschuldung dazu, dass zahlreiche Staaten nicht annähernd von empfangenen Leistungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit profitieren können. Im Gegenteil: Von jedem erhaltenen US-Dollar der offiziellen Entwicklungshilfe fließen ca. US-¢ 35 in Form von Zöllen und Handelsbeziehungen im Rahmen von EZ-Projekten direkt zurück an die Geberorganisationen und –staaten. Weitere US-¢ 98 werden aufgrund anderer Handelsbeziehungen, wie etwa Tilgungszahlen für ausstehende Kredite, zurück in die Geberländer geleitet.⁷⁷ Am Ende stehen Nettotransferzahlungen aus dem Süden in den Norden, die nicht durch Entwicklungshilfeleistungen kompensiert werden. Die wirtschafts- und entwicklungspolitischen Nord-Süd-Beziehungen befinden sich in einer ausgeprägten Schiefelage.

Afrika südlich der Sahara ist eine der Regionen, in denen starkes Bevölkerungswachstum bei gleichzeitiger Zunahme der Bevölkerungsanteile in den unteren Einkommenssegmenten erwartet wird. Viele Staaten Subsahara-Afrikas stehen also vor der schwierigen Aufgabe, ihren Haushalt zu konsolidieren, ohne gleichzeitig den armen Bevölkerungsgruppen eine Basisversorgung in den Kernbereichen des täglichen Lebens vorzuenthalten. Entschuldungsrunden wurden hierzu in der Vergangenheit immer wieder als probates Mittel zum Zwecke der Entlastung des Staatshaushaltes und damit zur Erleichterung der Finanzierung von Armutsbekämpfungsmaßnahmen eingesetzt. Der durchschlagende und nachhaltige Erfolg blieb jedoch aus. Das vorliegende Dissertationsprojekt beschäftigt sich also mit der Frage, warum die internationale Gemeinschaft und die betroffenen Staaten erst seit wenigen Jahren Wert auf eine Komplementärstruktur im Sinne eines staatlichen Schuldenmanagements in den Empfängerländern legen.⁷⁸

Die Frage nach einer grundsätzlichen Entschuldung der am höchsten verschuldeten armen Staaten der Welt und insbesondere nach ihren Modalitäten ist eine hoch politisierte. Entsprechend finden sich vor allem Analysen entweder aus dem Lager der beteiligten großen internationalen Finanzinstitutionen und ihrer An-Institute oder aber aus dem oppositi-

⁷⁷ Vgl. Wagner (2003): Aid and trade. An Empirical Study. In: Journal of the Japanese and International Economies 17. S. 153-173. Hier S. 172.

⁷⁸ Das zentrale Dokument zur Einführung eines staatlichen Schuldenmanagements in Subsahara-Afrika stammt aus dem Jahr 2001 und wurde vom Internationalen Währungsfonds und der Weltbank erstellt. Die Richtlinien zielen allerdings nicht explizit auf die besonderen Umstände in den HIPC-Staaten ab, denen ein entwicklungsorientiertes staatliches Schuldenmanagement Rechnung tragen muss. Vgl. International Monetary Fund (IMF) und Weltbank (2001b): Guidelines for Public Debt Management. Washington, D.C. Künftig zitiert als: IMF/Weltbank (2001b).

onellen Lager zumeist nördlicher Nichtregierungsorganisationen. In beiden Fällen lässt sich eine gewisse Verzerrung häufig nicht vermeiden. Das Thema Schuldenmanagement wurde dagegen bisher in der Politikwissenschaft eher stiefmütterlich oder gar nicht behandelt, da ihm eine ausschließlich ökonomische Lesart zuteil wurde. Dies scheint jedoch keinesfalls ausreichend:

„If the whole political situation spills over and slows down the reform process or even stops the whole reform process of course there is a risk that also debt management will be affected“⁷⁹.

Die Frage lautet daher, welche Möglichkeiten souveränen Staaten in Entwicklungsregionen grundsätzlich zur Verfügung stehen, ihre öffentlichen Verbindlichkeiten eigenverantwortlich und entwicklungsorientiert zu strukturieren und nachhaltig zu bedienen.⁸⁰

2.1 Erkenntnisinteresse

Woran liegt es also, dass trotz allgemein gestiegenen Interesses und vermehrten Engagements in der Frage der Überschuldung souveräner Staaten bisher keine substantielle Lösung der Schuldenkrise der Entwicklungsländer erreicht werden konnte? Eine Antwort hierauf lässt sich nicht allein durch den historischen Kontext der Entstehung staatlicher Schulden geben. Vielmehr müssen konstruktive Lösungswege gefunden werden. Die vorliegende Analyse orientiert sich daher an der erkenntnisleitenden Frage:

Inwiefern kann das bestehende öffentliche Schuldenmanagement in Subsahara-Afrika die Langfristigkeit von Entschuldungen garantieren?

Diesem erkenntnisleitenden Interesse ordnen sich im Laufe der Untersuchung andere Aspekte unter.

(F1) Was ist entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement und lassen sich bereits existierende Konzepte für Subsahara-Afrika adaptieren?

⁷⁹ Baunsgaard (2007).

⁸⁰ Zur Definition der Begriffe Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns, öffentliches Schuldenmanagement und entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement vgl. Kapitel 3.

- (F2) Welche kritischen Punkte lassen sich nachweisen und welche Lösungswege können abgeleitet werden?
- (F3) Basieren die Erkenntnisse, die zu einer Einführung öffentlichen Schuldenmanagements führten, auf dem Konzept einer strukturierten Reform (Reform by Design), oder stehen sie vielmehr für eine aus Mangel an Alternativen eingetretenen Veränderung (Change by Default)?

Eine Regierung, die sich nicht oder wenig reformorientiert zeigt, kann durch gewisse externe und interne Anreize zu einer verstärkten Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns geleitet werden. Ursachen hierfür können in einer absehbaren Erhöhung von finanzieller Entwicklungszusammenarbeit oder aber auch, wenn man auf das Forschungsfeld der Dissertation blickt, in der Reduzierung ausstehender Verbindlichkeiten liegen. Diese Anreize können entweder politisch oder ökonomisch motiviert sein, sie können allerdings auch mit gesellschaftlichen Tendenzen zu tun haben. Dagegen müssen die Wirkungen dieser Anreize nicht von langfristiger Dauer sein; im Gegenteil: Häufig folgte auf sog. Hilfe-für-Reform-Pakete eine nur geringe Veränderung, da die entsprechenden afrikanischen Regierungen „little intentions of sustaining the reforms“⁸¹ hatten. Die vorliegende Analyse widmet sich den politischen und ökonomischen Motiven und ihren Auswirkungen auf das Finanzmanagement der hoch verschuldeten armen Staaten. So wird also zunächst unterstellt, dass eine Reziprozität von Kreditfinanzierung – als Mittel zur Finanzmittelbeschaffung – und Entwicklungsorientierung – als übergeordneter Policy – besteht.

Zu untersuchen bleiben u. a. die Auswirkungen des Schuldenüberhangs.⁸² Dahinter steht die Annahme, dass in Ländern mit einem Schuldenüberhang negative Anreize für Reformen entstehen. Da die verschuldeten Regierungen ihre Gläubiger als diejenigen wahrnehmen, die am meisten von politischen und wirtschaftlichen Veränderungen im Empfängerstaat profitieren, sehen sie sich selbst als Schuldner nicht grundsätzlich zu Reformen veranlasst, da sie die Kosten der Anpassung trügen, nicht aber von den positiven Resultaten profitierten: Schulden verhalten sich in diesem Fall ähnlich einer Steuer auf Innovation und Investition. Inwiefern dieser Kreislauf durch das bestehende nationale Schuldenmanagement durchbrochen wird bzw. ob die derzeit existierenden internationalen Ent-

⁸¹ Dollar, David und Jakob Svensson (1998): What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs? Washington, D.C. S. 6.

⁸² Vgl. Krugman, Paul (1988): 267. Für Krugman verbirgt sich hinter dem Schuldenüberhang die Tatsache, dass der Barwert des Schuldenbestandes eines Landes größer ist als der erwartete zukünftige Ressourcentransfer seiner Gläubiger. Allerdings kann Schuldenüberhang auch ohne diese Relation zum Ressourcentransfer, sondern vielmehr im Vergleich zum Haushalts- und Volkswirtschaftsvolumen allgemein eine gleiche Wirkung erzielen.

schuldungsinitiativen wie HIPC II überhaupt die notwendigen Anreize für Reformen schaffen, ist eine Frage, die das vorliegende Dissertationsprojekt zu beantworten sucht. Letztlich wird der Schuldenüberhang eines Staates jedoch häufig als eher kurzfristig lösbares Problem bei der Herausforderung eines nachhaltigen öffentlichen Schuldenmanagements gesehen. Langfristiges Engagement ist dagegen im Bereich der institutionellen und instrumentellen Nachhaltigkeit des Schuldenmanagements erforderlich.

Die seit 1999 laufende erweiterte Initiative zur Entschuldung hoch verschuldeter armer Staaten könnte für einen ersten ernstzunehmenden Schritt in die Richtung einer dauerhaften Haushaltskonsolidierung für die am höchsten verschuldeten armen Länder stehen. Wie diese Haushaltskonsolidierung gehandhabt wird bzw. wie ein entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement aussehen sollte, ist zentrale Frage des vorliegenden Dissertationsprojektes. Dabei konzentriert sich die Analyse zwar auf die laufende HIPC-II-Initiative, stellt jedoch nicht die Initiative in den Mittelpunkt, sondern die jeweiligen Konsolidierungsbestrebungen durch das Schuldenmanagement der teilnehmenden Staaten. Im Rahmen des Eigenständigkeitskonzeptes wollen Weltbank und IMF mehr Verantwortlichkeit von den Weltbankbüros auf die Regierungsebene der Förderländer übertragen und somit die Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit, Ergebnisorientierung, Transparenz und Rechenschaftspflicht von Regierung und öffentlichem Finanzmanagement in Entwicklungsländern fördern. Vor diesem Hintergrund werden zunächst folgende Annahmen aufgestellt:

- (A1) Internationale Entschuldungsinitiativen allein können kein tragfähiges Schuldenniveau in den Staaten etablieren und halten.
- (A2) Entwicklungsorientiertes öffentliches Schuldenmanagement ist notwendig, wird aber in afrikanischen Staaten bisher nicht ausreichend gepflegt.
- (A3) Schwierigkeiten in der Umsetzung eines effizienten Schuldenmanagements sind nicht allein eine Frage der bereitgestellten Geldmenge, sondern eine Frage der personellen Kompetenzen und technischen Kapazitäten.

Die Forschungsfragen werden anhand einer Policy-Analyse in Kombination mit der Auswertung von Indikatoren der Verschuldung geklärt. Dazu werden leitfadengestützte Experteninterviews herangezogen. Sie sollen zum einen Datenlücken schließen und zum anderen Bezüge zwischen verschiedenen Aspekten und Akteuren herstellen.

Schuldenpolitik ist immanente Staatsaufgabe. Grundsätzlich wird in einem demokratischen Rechtsstaat davon ausgegangen, dass „[d]ie Veränderungen der Schuldensumme [...] vom Parlament [abhängen], das über den Saldo zwischen Einnahmen und Ausgaben bestimmt“⁸³. Obwohl nicht allen Staaten Subsahara-Afrikas eine demokratische bzw. rechtsstaatliche Grundlage abgesprochen werden kann, muss diese Prämisse der Staatsschuldenpolitik für diese Region um einige Faktoren erweitert werden. Denn die Höhe der Verschuldung ist in solchen Fällen nicht allein „das Ergebnis parlamentarischer Entscheidungen“⁸⁴, wie Tobin ausführt. Vielmehr spielen regierungsexterne Akteure, nämlich die Kreditoren hoch verschuldeter Staaten, eine entscheidende Rolle bei der Richtungsvorgabe der nationalen Geld- und Schuldenpolitik. Als zentrale Verhandlungspartner treten auch hier – wie in dem von Tobin beschriebenen Szenario – vor allem das Finanzministerium und die Zentralbank auf. Ihnen gegenüber sitzen zumeist die großen internationalen Finanzinstitutionen, also Weltbank und Internationaler Währungsfonds, bilaterale Entwicklungspartner und nationale Kreditinstitute.

Da der öffentliche Sektor Subsahara-Afrikas im Verhältnis zur Privatwirtschaft zumeist eine wesentlich stärkere Rolle spielt, sind größere öffentliche Ausgaben und somit auch eine höhere staatliche Schuldenquote nicht verwunderlich: Viele Segmente der Wirtschaft und Gesellschaft afrikanischer Staaten weisen kaum privates Engagement auf. Vielmehr sind es parastaatliche Institutionen oder auch staatseigene oder quasistaatliche Unternehmen, die den Löwenanteil der Volkswirtschaften ausmachen.

Schuldenmanagement ist integraler Bestandteil der allgemeinen Haushaltspolitik eines Staates; eine Agentur zum Management öffentlicher Schulden kann also ihre Entscheidungen, auch bezogen auf die Formulierung der Policies des Schuldenmanagements, keineswegs vollkommen autark treffen. Zu den direkten Aufgabenbereichen zählen die Steuerung des Schuldenverkehrs und der Überblick über das Portefeuille der Anleihen, in Afrika südlich der Sahara insbesondere unter den Gesichtspunkten der Währungs-, Laufzeiten- und Gläubigerstrukturen. Die Aufschlüsselung dieser Komponenten ist bereits sehr komplex, reicht jedoch nicht aus, um Rückschlüsse auf die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns zuzulassen, und muss daher um mehrere finanz- und wirtschaftspolitische As-

⁸³ Tobin, James (1978): Grundsätze der Geld- und Staatsschuldenpolitik. Baden-Baden (= Schriften zur monetären Ökonomie 6). Künftig zitiert als: Tobin (1978). Hier S. 20.

⁸⁴ a. a. O.

pekte erweitert werden. Hierzu zählen Investitionen und investitionsfördernde Maßnahmen ebenso wie Einkommen und Ausgaben des gesamten öffentlichen Sektors.

Wenn die Regierung jedoch fortwährend zusätzlich zum jährlichen Staatshaushalt aufgrund fehlender oder mangelhafter Kalkulationen Kredite zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben aufnehmen muss, steht nachhaltiges Schuldenmanagement a priori unter keinem guten Stern. Die Maxime einer strengen Haushaltsdisziplin scheint zunächst einleuchtend und beinahe nicht erwähnenswert. Schaut man sich jedoch die Staatshaushalte der ausgewählten HIPC-Kandidaten an, finden sich hier im Allgemeinen deutliche Hinweise auf Bad Governance im Sinne einer rücksichtslosen Kreditaufnahme in den letzten vierzig Jahren, die zudem in den meisten Fällen konsumtiv genutzt wurden.

Schuldenmanagement ist von den Inhalten her primär ein Untersuchungsgebiet der Finanzwissenschaft; seine Machart aber, d. h. die Policies im Hintergrund, müssen politikwissenschaftlich analysiert werden. Diese zwei Seiten derselben Medaille – die technisch-finanzwissenschaftlich und die politikwissenschaftlich ausgerichtete – sind sehr eng miteinander verflochten, sodass eine klare Trennung beider Betrachtungsweisen nicht sinnvoll erscheint. Bisher wurde das Schuldenproblem trotzdem zumeist entweder rein technisch, also vor allem finanzwissenschaftlich-ökonomisch, oder – in Einzelfällen – politikwissenschaftlich betrachtet. Allerdings gehen viele dieser politikwissenschaftlichen oder quasi-politikwissenschaftlichen Analysen auf das Konto der in diesem Zusammenhang engagierten NGOs. Für entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement in sich entwickelnden Staaten dagegen liegt bislang keine politikwissenschaftliche Studie vor. Eine strukturierte Diskussion von Strategien für Entschuldung und staatliches Schuldenmanagement, die interdisziplinäre Ansätze miteinander kombiniert, fehlt bisher.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit steht also eine Policy-Analyse der Leistungen subsahara-afrikanischer Staaten bei der entwicklungsorientierten Umsetzung ihrer Strategie zur Schuldenreduzierung. Sieht man Politik als Policy-Machen, so lässt sich ein Ablauf aus der Problemartikulation, der Zielformulierung, der Entwicklung von Handlungsalternativen und der verbindlichen Festlegung von Maßnahmen erkennen.⁸⁵ Dieser Policyzyklus zeigt bereits in seiner von Lasswell ursprünglich gedachten Form,⁸⁶ wie komplex sich Entscheidungsfindung und -implementierung gestalten.

⁸⁵ Scharpf, Fritz W. (1973): Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft. In: Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt/M. S. 9-32. Künftig zitiert als: Scharpf (1973). Hier S. 15 f.

⁸⁶ Vgl. Lasswell, Harold D. (1956): The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis. College Park. Künftig zitiert als: Lasswell (1956).

Doch die Vielfalt der Akteure und Rationalitäten und die Struktur der Netzwerke und Verhandlungssysteme lassen die Optionen für politikwissenschaftliche Analyseansätze oftmals ins Unermessliche und damit ins Beliebige wachsen. Das vorliegende Projekt beschränkt sich daher auf die Regierungsebene und hier speziell auf die Anknüpfungspunkte zwischen Regierung und internationalen Finanzinstitutionen. Diese liegen insbesondere im Finanzministerium, aber ebenso im Ministerium für Planung und Entwicklung und in verschiedenen para- und quasistaatlichen Agenturen.⁸⁷ Natürlich gibt es auch Interaktivität mit örtlichen und internationalen Nichtregierungsorganisationen; die Einbindung dieser Vielzahl der Akteure würde jedoch weit über die Kernfrage der Dissertation nach der Leistungsfähigkeit der Regierung hinausgehen, auch wenn ihre Performanz von weit reichender Bedeutung für den allgemeinen Erfolg der HIPC-II-Initiative ist.

2.2.1 Vorstellung der Indikatoren und der Ländergruppe

Öffentliches Schuldenmanagement in Subsahara-Afrika ist ein relativ neues Aufgabenfeld der Regierungen und Zentralbanken und ein umso aktuelleres Forschungsgebiet für die politikwissenschaftliche Analyse. Bisher lassen sich allerdings nur wenige Implikationen der Einführung von Schuldenmanagementstrukturen erkennen: Die Ergebnisse – im Sinne von Policies, institutionellen Veränderungen und Rahmenbedingungen für Schuldenmanagement – mögen mittlerweile in einigen Staaten südlich der Sahara messbar sein, ihre Wirkungen dagegen, also die konkreten Effekte auf eine positive makroökonomische Weiterentwicklung innerhalb der Staaten und in der Region, lassen sich bisher nur vereinzelt bewerten. Daraus ergeben sich im Ablauf fünf Arbeitsbereiche, in denen Schuldenmanagement Wirkung zeitigen muss, um nachhaltig eine Verbesserung nicht nur des Staatshaushaltes, sondern der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung eines Staates zu erzielen:

1. Entwicklungsorientierung im öffentlichen Sektor
2. Gestaltung von Institutionen des Schuldenmanagements
3. Ausarbeitung von Policies und Instrumenten des Schuldenmanagements
4. Problemlösungskapazitäten und
5. Handlungsstrategien.

⁸⁷ Vgl. Weltbank (2006b).

Aus den Ansätzen in diesen fünf Aufgabenbereichen, der Problemwahrnehmung und Problemorientierung der Regierung und der Zentralbank lassen sich erste Schlüsse über die Folgen des eingeführten Schuldenmanagements ziehen. Darüber hinausgehende Ergebnisse, beispielsweise eine tatsächlich eintretende signifikante Verringerung der Nettoneuverschuldung, ein nachhaltiger Ausweg aus der Schuldenkrise und damit einhergehende makroökonomische Stabilität, die zu langfristiger Armutsreduzierung führt, sind zurzeit noch nicht absehbar.

Zum Management und zur Entwicklungsorientierung im öffentlichen Sektor zählt beispielsweise die Reduzierung der Ausgaben für die staatliche Verwaltung, aber auch die Vermeidung von Korruption bzw. Versickerungseffekten. Von zentraler Bedeutung für den Zugang zur Entschuldungsinitiative HIPC II und zu den Krediten zu IDA-Konditionen sind die die Good-Governance-Indikatoren und die Politik- und Institutionenbewertung (Country Policy and Institutional Assessment, CPIA) der Weltbank.⁸⁸ Die Problemlösungskapazitäten lassen sich in der Leistungsfähigkeit der Instrumente, hier besonders in den Schuldentragfähigkeitsanalysen, in der Bekämpfung von Korruption und der Stärkung von Transparenz und Rechenschaftspflichten darstellen.⁸⁹

Dieser Punkt lässt sich in direkten Bezug zur Kreditwürdigkeit eines Staates setzen: Die Kreditrating-Agenturen nehmen eine Einstufung der Staaten bezüglich ihres Zugangs

Abbildung 3: Instrumente und Institutionen des öffentlichen Schuldenmanagements anhand der Republik Malawi

Theoretische Ebene	Länderebene	Arbeitsebene, Beispiele
Richtlinien der Weltbank und des Währungsfonds	PRSP und IPRSP	
Vorüberlegungen zum Schuldenmanagement	Staatliche Entwicklungspolicies	Schuldenstrukturpolitik
HIPC-Fortschrittsbericht	Strategiepapiere im öffentlichen Schuldenmanagement	Schuldentragfähigkeitsanalyse

⁸⁸ Vgl. Kaufmann, Daniel, Aart Kraay und Pablo Zoiob-Lobatón (1999): Governance Matters. Washington, D.C. Künftig zitiert als: Kaufmann/Kraay/Zoiob-Lobatón (1999); Kaufmann, Daniel, Aart Kraay und Massimo Mastruzzi (2006): Governance Matters V. Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005. Washington, D.C. Künftig zitiert als: Kaufmann/Kraay/Mastruzzi (2006). Ebenso vgl. <http://go.worldbank.org/F5531ZQHT0>.

⁸⁹ Vgl. Malawi Government (2007a): Annual Economic Report. Ministry of Economic Planning and Development. Budget Document Nr. 2. Lilongwe. Künftig zitiert als: Malawi Government (2007a).

zu externen Krediten und ihrer allgemeinen Kreditwürdigkeit vor.⁹⁰ Handlungsstrategien können in Zusammenhang mit Schuldenmanagement über die Betrachtung der Kreditwürdigkeit und insbesondere der Kontrolle der Einnahmen und Ausgaben, also des Staatshaushaltes und der Budgethilfe, erfolgen.⁹¹

Eines der größten Probleme in der Messbarkeit von Entwicklungsbemühungen ist mit Sicherheit der Faktor Zeit. Jedes der genannten Ziele setzt nicht nur finanzielle Mittel, sondern besonders auch die langfristige Bindung dieser und anderer Ressourcen – das häufig geforderte long-term commitment – voraus. Mittlerweile wurde die Halbzeit der Millenniumsentwicklungsziele im Jahr 2007 vielfach für den Vorwurf „Zu wenig – zu spät“⁹² genutzt. Zwar gibt es Positives bei dem Erreichen einzelner Ziele in einzelnen Staaten zu berichten, tatsächlich stehen aber viele Länder vor einer Vielzahl von Aufgaben, die sich innerhalb der zweiten Hälfte der Entwicklungsperiode bis 2015 wohl nicht mehr werden lösen lassen. Daneben gibt es allerdings ein weiteres, eher technisches Problem, das die Bestimmung von Erfolg oder Misserfolg der internationalen Entwicklungsbemühungen in

Abbildung 4: Analyseeinheiten zur Überprüfung der Wirkungen öffentlichen Schuldenmanagements

Entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement	▪ Abgrenzung unterschiedlicher Arbeitsbereiche und -inhalte
	▪ Adaptierbarkeit des theoretischen Konzeptes für Subsahara-Afrika
	▪ Akteure, Ziele und Koordinationsoptionen
Probleme	▪ Adaptierbarkeit theoretischer Konzepte
	▪ Leistungsfähigkeit der Instrumente
	▪ Ermittlung der Schuldentragfähigkeit
	▪ Vermeidung von Korruption im öffentlichen Sektor
Handlungsstrategien	▪ Aufbau und Förderung von Institutionen
	▪ Erhalt von Fachwissen
	▪ Budgethilfe
	▪ Kreditwürdigkeit

⁹⁰ Vgl. Roe, Alan R. und Jonathan Griggs (1990): Internal Debt Management in Africa. Nairobi (= AERC Special Papers Series 4). Künftig zitiert als: Roe/Griggs (1990). Hier S. 14.

⁹¹ Vgl. beispielhaft Reserve Bank of Malawi (2007a): National Consumer Price Index. A Weighted Average of the Urban and Rural CP Index. Januar 2001 – Juli 2007. Unveröffentlichter Datensatz. Künftig zitiert als: RBM (2007a). Reserve Bank of Malawi (2007b): Interest Rates. Unveröffentlichter Datensatz. Künftig zitiert als: RBM (2007b). Reserve Bank of Malawi (2007c): External Debt Figures. Unveröffentlichter Datensatz. Künftig zitiert als: RBM (2007c). Reserve Bank of Malawi (2007d): External Debt by Creditor. Unveröffentlichter Datensatz. Künftig zitiert als: RBM (2007d).

⁹² Bauer/Onslow (1999).

Frage stellt: Die Messbarkeit ihres Erfolges steht und fällt mit der Verfügbarkeit zuverlässiger Informationen ebenso wie mit der Vergleichbarkeit der gesammelten Daten.⁹³ Diese Grundsätze der statistischen Logik sind jedoch mitnichten erfüllt. Häufige Ursache ist politische Instabilität, die bis zum jahrzehntelangen Bürgerkrieg reichen kann. In den betroffenen Staaten kann es auch nach Beendigung der kriegerischen Auseinandersetzung noch zu Problemen bei der Erreichbarkeit ländlicher Regionen kommen: Nicht nur in Mozambique erschweren Landminen den allgemeinen Personen- und Warenverkehr und führen letztlich auch zu leeren Feldern in den jährlichen Zahlenreihen der Statistiker. Für das in Tabelle 4

Tabelle 4: Das Länderprofil Mozambiques für das erste Millenniumsentwicklungsziel: Bekämpfung von extremer Armut und Hunger

Indikator	1990	1995	2001	2002	2003
Bevölkerung mit weniger als einem US-\$ pro Tag (in %)
„poverty gap“ bei einem US-\$ pro Tag (in %)
Anteil des ärmsten Fünftels der Bevölkerung an Einkommen und Konsum
Prävalenz von Unter- und Fehlernährung bei Kindern (in % der Kinder u5)	...	27.0
Bevölkerung unter dem Minimum an Nährwertzufuhr (in %)	47.0	...

Quelle: Weltbank (2004b).

der Zielvorgabe, bis 2015 die Zahlen von 1990 derjenigen, die mit weniger als einem US-\$ leben müssen und die unter Unterernährung leiden, zu halbieren. Im genannten Beispiel Mozambique fehlen jedoch nicht allein aktuelle Datensätze, sondern bereits die Referenzwerte aus den 1990er Jahren.

Hier lässt sich ein deutlicher Unterschied zwischen der Datenerhebung auf der Haushaltsebene und den zur Verfügung stehenden Daten für die makroökonomische Entwicklung – den Generalindikatoren – erkennen. Grundsätzlich sind diese makroökonomischen Zahlen häufiger verfügbar als die sozioökonomischen Faktoren, die für die Millenniumentwicklungsziele von Bedeutung und Aussagekraft sind. Aber auch bei den allgemeinen Daten entstehen Probleme bei der Erhebung, da sie im Nachhinein – und das teilweise schon nach wenigen Jahren – nicht mehr auffindbar sind. In Malawi ergaben sich während des Forschungsaufenthaltes auf allen Ebenen, sowohl im einzelnen Projekt als auch im National Statistical Office oder in der

⁹³ Vgl. United Nations Development Group (2003): Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals. Definitions, Rationale, Concepts and Sources. New York City.

Abbildung 5: Länderauswahl und Untersuchungsebenen

Staat	Institutioneller Rahmen	Länderebene	Programmebene
Benin	Country Economic Memorandum	Entwicklungsstrategien (PRSP und IPRSP)	Experteninterviews
Mozambique			
Uganda	HIPC-Fortschrittsberichte	Einheimische Datensätze	Datensätze (soweit vorhanden)
Malawi	Experteninterviews		
Ghana	Internationale Entwicklungsindikatoren	Experteninterviews	
Togo			

malawischen Zentralbank, teils eklatante Lücken bei dem Versuch, sämtliche Daten für den Zeitraum zwischen 1999 und 2007 zu erhalten. Dies gilt nicht nur für öffentliche Ausgaben, beispielsweise im Gesundheitssektor, sondern auch für so zentrale Informationen wie die Inflationsdaten der Zentralbank.

Im Rahmen der Initiative sind zwar hauptsächlich Länder südlich der Sahara, ebenso aber auch lateinamerikanische und südostasiatische Staaten vertreten. Grundsätzlich ist selbst innerhalb Subsaharas eine Verallgemeinerung einzelner Ergebnisse aus Länderstudien eine schwierige Aufgabe; so viel haben auch die internationalen Finanzinstitutionen aus ihrer eigenen Vergangenheit und aus den Strukturanpassungsmaßnahmen gelernt. Dennoch lassen sich einzelne Schuldenkarrieren beispielhaft darstellen und aus ihnen verallgemeinerbare Erkenntnisse ableiten. Die Ergebnisse aus den ausgewählten Staaten können stellvertretend für die gesamte Gruppe der HIPC-II-Teilnehmerstaaten stehen. Zudem bieten die Auswahl und ihre Beschränkung auf Staaten südlich der Sahara verschiedene Szenarien zum Verlauf von Entschuldungsinitiativen und Schuldenstrategien der Teilnehmerstaaten. Hierfür wurden sechs Staaten aus der Gruppe der mittlerweile 41 HIPC-Teilnehmerländer herausgenommen.⁹⁴ Die Entwicklung dieser sechs Staaten im Rahmen von Entschuldungsstrategien wird deduktiv zur Analyse der Indikatoren und beispielhaft für die gesamte HIPC-Gruppe herangezogen.⁹⁵

⁹⁴ Die Heterogenität der hoch verschuldeten armen Staaten erlaubt selbst bei einer regionalen Begrenzung der Untersuchung auf den afrikanischen Kontinent keine allgemeingültigen Aussagen anhand eines Fallbeispiels. Das politische System der Staaten spielt dabei ebenso eine Rolle wie ihre ökonomische Ordnung: „Those who only know one country know no country.“ Lipset, Seymour Martin (1997): *American Exceptionalism. A Double-Edged Sword*. New York City – London.

⁹⁵ Stand der Teilnehmerzahl an der erweiterten HIPC-Initiative ist Oktober 2007. Vgl. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTDEBTDEPT/0,,contentMDK:20260049~menuPK:64166739~pagePK:64166689~piPK:64166646~theSitePK:469043,00.html>. Die 22 Staaten jenseits des Vollendungspunktes sind Benin, Bolivien, Burkina Faso, Kamerun, Äthiopien, Ghana, Guyana,

Die Auswahl der Länder erfolgte nach folgenden Kriterien: Zunächst wurden drei Staaten ausgewählt, die den Vollendungspunkt der HIPC-Initiative sehr bald nach Eröffnung der Entschuldungsrunde erreichten und denen dementsprechend eine sehr gute Performance in Bezug auf makroökonomische Stabilität seitens der Weltbank und des IMF bescheinigt wird. Die nächste Gruppe bilden zwei Staaten, die erst im Jahr 2006 den Vollendungspunkt erreicht und somit wesentlich länger als die ersten drei für das Erreichen der Strategieziele benötigt haben. Des Weiteren wurde ein Staat ausgewählt, der sich noch immer in der Interimsphase der Initiative befindet. Dieser Querschnitt wird am Ende nicht nur einen Eindruck von den unterschiedlichen Ansätzen und Strategien beim staatlichen Schuldenmanagement und bei den Policies zur Verhinderung einer erneuten staatlichen Überschuldung bieten. Vielmehr kristallisieren sich so auch Bilanzen und Aussagen zu den lessons learned heraus, die für andere Staaten zwar keine Blaupause, wohl aber verallgemeinerbare Handlungshinweise bieten können.

Drei der ausgewählten Staaten – Benin, Malawi und Mozambique – werden vom UNDP im Bericht über die menschliche Entwicklung (HDR) von 2007 als Länder mit einer niedrigen menschlichen Entwicklung klassifiziert. Die drei anderen Staaten – Ghana, Togo und Uganda – wiederum zählen laut UNDP zu den Staaten und Regionen mit einer mittleren menschlichen Entwicklung.⁹⁶ Alle sechs Staaten sind von Weltbank und Währungsfonds als hochverschuldete Länder zur Teilnahme an den Entschuldungsinitiativen HIPC II und MDRI zugelassen.⁹⁷ Tabelle 5 zeigt die potentielle Entlastung der sechs Staaten.

Mozambique wurde nach seiner Unabhängigkeit 1975 durch den Bürgerkrieg in seiner wirtschaftlichen Entwicklung extrem zurückgeworfen. Bei ihrem Rückzug hatten zunächst die Portugiesen die von ihnen errichtete koloniale Struktur zerstört; der Bürgerkrieg sorgte dann für eine restlose Verwüstung der Infrastruktur, so dass Mozambique auch fünfzehn

Honduras, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mozambique, Nicaragua, Niger, Rwanda, São Tomé und Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Tansania, Uganda und Zambia. Zu den zehn Staaten, die den Vollendungspunkt und damit die erste Schuldenentlastung erreicht haben, zählen Afghanistan, Burundi, Central African Republic, Tschad, Democratic Republic of Congo, Republic of Congo, The Gambia, Guinea, Guinea-Bissau und Haiti. Außerdem haben neun Staaten den Entscheidungspunkt bisher noch nicht erreichen können, sind jedoch grundsätzlich für die Initiative qualifiziert: die en, Côte d'Ivoire, Eritrea, Kirgisische Republik, Liberia, Nepal, Somalia, Sudan und Togo.

⁹⁶ Vgl. Human Development Report (HDR) (2007). Fighting Climate Change. Human Solidarity in a Divided World. Herausgegeben vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen UNDP. New York City. Künftig zitiert als: HDR (2007). Hier S. 374. Die Gruppe der Länder mit niedriger menschlicher Entwicklung umfasst insgesamt 22 Staaten oder Regionen. Das UNDP bezeichnet solche Staaten oder Regionen als niedrig menschlich entwickelt, die einen Human Development Index (HDI) von weniger als 0.500 aufweisen. Der Human Development Index liegt bei den Staaten und Regionen mit mittlerer menschlicher Entwicklung zwischen 0.500 und 0.799.

⁹⁷ <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/CompletionPointDocuments/20250952/Ghana-E-Compl.pdf>, <http://www.imf.org/external/np/exr/mdri/eng/mdrians.htm#q0>, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/mdri.htm>, <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101507a.pdf>.

Tabelle 5: Hochrechnung zum Gesamtschuldenerlass für die ausgewählten Staaten unter HIPC und MDRI laut Weltbank und Währungsfonds in Mio. US-\$. Stand Dezember 2007

Staat	Summe
Uganda	
HIPC II (entschieden 1997, vollendet 2000)	1.950
MDRI-I Trust (qualifiziert Januar 2006)	3.422
Mozambique	
HIPC II (entschieden 1998, vollendet 2001)	4.300
MDRI-I Trust (qualifiziert Januar 2006)	1.990
Benin	
HIPC II (entschieden 2000, vollendet 2003)	460
MDRI-II Trust (qualifiziert Januar 2006)	1.098
Ghana	
HIPC II (entschieden 2002, vollendet 2004)	3.500
MDRI-I Trust (qualifiziert Januar 2006)	3.801
Malawi	
HIPC II (entschieden 2000, vollendet 2006)	1.600
MDRI-I Trust (qualifiziert September 2006)	1.526
Togo	
HIPC II (voraussichtlich entschieden 2008)	---
MDRI-I Trust (voraussichtlich qualifiziert nach Vollendung des HIPC-Prozesses)	---

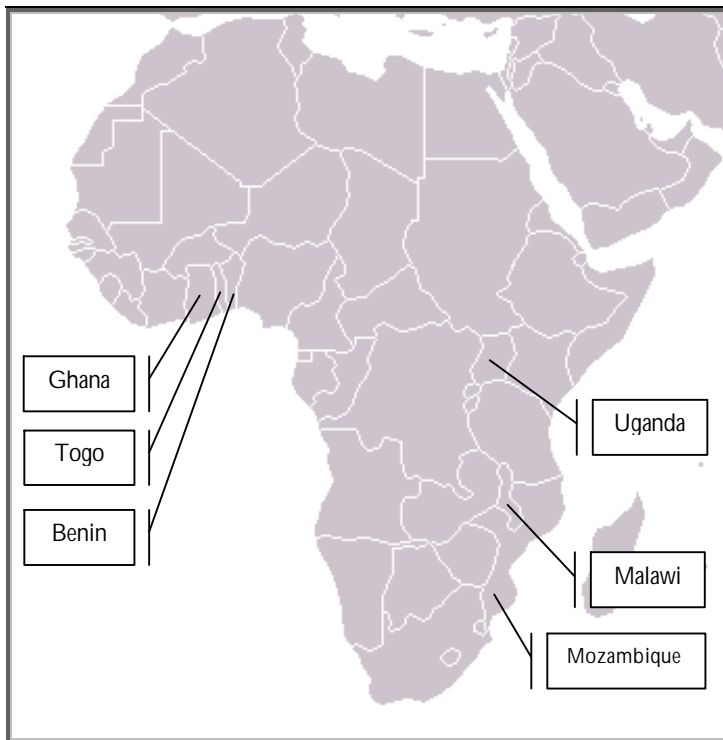
Quellen: IDA (2004); IMF/IDA (2000b), (2001), (2003), (2004b), (2006), (2007a,b).

Jahre nach dem Friedensabkommen von 1992 mit der Räumung von Landminen und dem Aufbau eines rudimentären Straßennetzes kämpfen muss. Insbesondere die abgelegenen Regionen sind in dem 784.000 km² großen Staat im Südosten Afrikas noch immer von Entwicklungsfortschritten ausgeschlossen.⁹⁸ Abgesehen von den gravierenden sozialen Folgen der Bürgerkriegsjahre belasten immer wieder Naturkatastrophen und damit Produktionshindernisse in der Landwirtschaft die ökonomische Entwicklung.⁹⁹ Weltbank und IMF sehen Mozambique jedoch als eine Erfolgsgeschichte in Subsahara-Afrika: Das Land habe

⁹⁸ Vgl. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mz.html>.

⁹⁹ Vgl. Weltbank (2007a): 1.

Abbildung 6: Afrika in der politischen Übersicht



Quelle: <http://go.worldbank.org/SCWOULW751>.

in den letzten fünfzehn Jahren „substantiellen Fortschritt bei der Bekämpfung von Armut und bei der Verbesserung der menschlichen Entwicklung erzielt“¹⁰⁰, wodurch es zu einem sechzehnprozentigen Rückgang der armen Bevölkerung zwischen 1997 und 2003 gekommen sei. Eine weitere Besonderheit macht Mozambique für die Aufnahme in die Länderauswahl interessant: Seit 2004 finden sich die großen Partner der mozambiquanischen

Entwicklungszusammenarbeit in einer Gruppe zusammen. Diese Institutionalisierung der Bebergemeinschaft, die maßgeblich auf eine Initiative der mozambiquanischen Regierung zurückzuführen ist, dient der Kommunikation und Absprache zwischen sämtlichen Partnern der Entwicklungszusammenarbeit. Gleichzeitig wurde die Umstellung hin zur Budgethilfe eingeleitet.

Ghana, Togo und Benin stehen stellvertretend für die kleineren Flächenstaaten Westafrikas. Während Benin recht früh die erste Stufe in der HIPC-Entschuldung erreichte und Ghana zwei Jahre später folgte,¹⁰¹ konnte Togo bisher kein Strategiepapier erarbeiten, das zum Erreichen der Interimsstufe von Währungsfonds und Weltbank anerkannt werden muss. Der Prozess verzögert sich auch aufgrund politischer Vorzeichen von Jahr zu Jahr; zuletzt waren eine neue Strategie und damit das Erreichen des Entscheidungspunktes für 2008 angekündigt. Ghana war die erste Kolonie auf dem afrikanischen Kontinent, die in die Unabhängigkeit entlassen wurde; trotz der im Verhältnis zu anderen afrikanischen Staaten längsten politischen Souveränität schaffte es Ghana jedoch bisher aufgrund der über-

¹⁰⁰ a. a. O.

¹⁰¹ Benin wurde für die relativ gering gehaltene Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure bzw. aller Akteure außerhalb der Regierung bei der Ausarbeitung des PRSP zwar von verschiedener Seite kritisiert, letztlich aber für die rasche Erstellung der Strategie belohnt. Vgl. <http://www.prsp-watch.de>.

mäßigen staatlichen Schuldenlast nicht, auch – im übertragenen Sinne – finanzielle Souveränität zu erlangen.

Uganda dagegen gilt in vielerlei Hinsicht als Musterbeispiel für entwicklungsorientiertes staatliches Handeln.¹⁰² Sein guter Ruf fußt in erster Linie auf der Annahme, dass es Uganda als erstem afrikanischen Staat gelang, die Zahl der jährlichen HIV-Neuinfektionen zu reduzieren und eine allgemeine Trendwende in der ugandischen AIDS-Epidemie einzuleiten. Bereits mit der Umsetzung der Vorgängerinitiative zu HIPC II hatte Uganda den Entscheidungspunkt erreicht; es konnte also schon ein Jahr nach Einführung der erweiterten Entschuldungsinitiative an den Vollendungspunkt gelangen. Damit ist der Bogen von Uganda als Musterschüler in Entschuldungsinitiativen über die ebenfalls rasche Ergebnisse nachweisenden Staaten Mozambique, Benin und Ghana, schließlich auch über Malawi, das zunächst die Interimsphase schnell erreichen konnte, dann jedoch bei der zweiten Stufe der HIPC-Initiative mehr Zeit benötigte, hin zu Togo, das sich bisher nicht für eine der beiden aktuellen Entschuldungsinitiativen qualifizieren konnte, gespannt.

2.2.2 Fallstudie Malawi: Methode

Malawis durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen liegt jährlich zwischen US-\$ 160 und 180.¹⁰³ Damit zählt Malawi zu den ärmsten Staaten der Welt; laut UNDP belegte Malawi im Jahr 2007 den 164. Rang von 177 Staaten bei der Bewertung des Index für die menschliche Entwicklung in einem Staat.¹⁰⁴ Insgesamt ist Malawi als bodenschatzarmer Binnenstaat stark abhängig von äußeren Faktoren: Schlechte Verkehrswege zwischen Malawi und dem umliegenden Ausland erschweren die Anbindung an den Welt- oder auch nur Regionalmarkt. Überdies ist Malawi auf gleichmäßige Regenfälle angewiesen; in Zeiten von Dürre

¹⁰² Vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2007): Uganda. African Economic Outlook. Paris. Künftig zitiert als: OECD (2007e). Hier S. 533.

¹⁰³ Vgl. hierzu die Berichte zur menschlichen Entwicklung der Vereinten Nationen, die den jährlichen Index für die menschliche Entwicklung pro Staat errechnen. Für eine kurze Übersicht über die politische und wirtschaftliche Entwicklung Malawis vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2007): Medienhandbuch Entwicklungspolitik. Bonn. Künftig zitiert als: BMZ (2007). Hier S. 373 f. Malawi gehört zu den Schwerpunktländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, die sich vor allem auf die Sicherung der Grundbedürfnisse, also auf die Bereich Grundbildung, Dezentralisierung und Demokratisierung sowie Gesundheit, bezieht. Darüber hinaus wird auf einzelne politische Entwicklungen seit 2004 auch an anderer Stelle innerhalb der vorliegenden Arbeit eingegangen.

¹⁰⁴ Vgl. HDR (2007): 232. Verglichen werden jährlich 177 Staaten und Gebiete weltweit. Für 2003 wurde Malawi vom UNDP der 164. Rang beim Index für die menschliche Entwicklung zugewiesen.

ist eine direkte negative Auswirkung auf die Versorgung der Bevölkerung, die hauptsächlich von Subsistenzlandwirtschaft lebt, bisher unumgänglich gewesen.¹⁰⁵

Im Steuerjahr 2006/2007 wuchs die malawische Wirtschaft um 8,5 Prozent. Damit lag die Rate für 2006 über dem Durchschnitt von 5,5 Prozent in der SADC-Region.¹⁰⁶ Die Inflation lag Mitte 2007 bei 8,6 Prozent und setzte damit weiterhin den positiven Abwärtstrend der vorangegangenen Jahre fort.¹⁰⁷ Dies hatte auch Auswirkungen auf die malawische Währung, den Kwacha (MK), der im Jahr 2007 die geringste Abwertung seit Jahrzehnten erfuhr.¹⁰⁸ Staatspräsident Bingu wa Mutharika – vormals Ökonom der Weltbank – setzt also prinzipiell seine 2004 begonnenen Reformen fort, deren größte Herausforderung die Brücke zwischen Makro- und Mikroindikatoren ist: Obwohl Malawi eine relative Stabilität in den makroökonomischen Werten nachweisen kann, lassen sich kaum Effekte auf sozioökonomische Faktoren messen.¹⁰⁹ Seine Minderheitsregierung ist außerdem zusehends stärkeren Widerständen aus der Opposition ausgesetzt:

„[T]he opposition has continuously campaigned against the government instead of offering alternative solutions [and] we have seen how numbers have been used to shoot down policies or delay implementation of programmes“¹¹⁰.

Kapitel fünf der vorliegenden Analyse beinhaltet eine Fallstudie des öffentlichen Schuldenmanagements der Republik Malawi. Diese Studie ergab sich durch ein viermonatiges Forschungsstipendium des Deutschen Akademischen Austausch Dienstes (DAAD). Dieser Aufenthalt ermöglichte neben der Sammlung zusätzlicher Daten auch Experteninterviews vor Ort. Dabei konnten unterschiedliche Aspekte beobachtet werden:

- Zum einen stellte sich die Frage nach den Richtlinien der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds zum Schuldenmanagement und damit zur Kooperation zwischen Weltbank, Währungsfonds und Empfängerland: Welche Hilfeangebote gibt es, wie werden diese Richtlinien angewandt und sind diese Vorgaben oktroyiert oder werden sie als fakultativ kommuniziert?

¹⁰⁵ Vgl. Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Frank Kufakwandi am 24. Juli im Büro des Resident Representative der African Development Bank. Lilongwe. Künftig zitiert als: Kufakwandi (2007).

¹⁰⁶ Vgl. Mkwambisi, David (2007): More to be done on Economy. In: The Nation vom 2. Juli. S. 14. Künftig zitiert als: Mkwambisi (2007).

¹⁰⁷ Vgl. Reserve Bank of Malawi (2007a).

¹⁰⁸ Vgl. Munthali, Ephraim (2007): Gondwe Stresses Need for Fiscal Discipline. In: The Nation vom 15. Mai. o.S. Künftig zitiert als: Munthali (2007a).

¹⁰⁹ Vgl. Mkwambisi (2007).

¹¹⁰ a. a. O.

- Außerdem sollte der Ursprung des malawischen Schuldenmanagements deutlich werden: Welche Vorgaben oder Ideen wurden in Malawis öffentlichem Schuldenmanagement umgesetzt? Erfolgt hier eine Evaluation?
- Zum Schluss wurde die Frage nach der Konstanz des theoretischen Unterbaus gestellt: Inwiefern werden Zwischenstufen und ad hoc lessons learned konkret in die laufenden Entschuldungsstrategien eingeflochten? Inwiefern ist eine solche Nachmodellierung tatsächlich sinnvoll? Lassen sich so überhaupt noch veritable Ergebnisse zur Messung von Erfolg oder Misserfolg der Policies ablesen?

Der Leitfaden für die Experteninterviews findet sich zusammen mit den Indikatortabellen im Anhang dieser Untersuchung. Auf die vollständigen Transkripte der Interviews wurde verzichtet; sie können jedoch jederzeit zur Verfügung gestellt werden. Die Gespräche fanden – in Anlehnung an die Methodik von Gläser und Laudel – auf der Basis einer Systematisierung und Erweiterung bereits bekannter Sachverhalte statt.¹¹¹ Daneben spielte auch der theoretische Hintergrund als handlungsleitende Idee eine Rolle.¹¹² Insbesondere bei den großen multilateralen Agenturen sollten die Vorgänge im Bereich Schuldenmanagement in den größeren Organisationszusammenhang gesetzt werden.

Der „Funktionskontext“¹¹³ der befragten Personen unterschied sich dabei grundsätzlich zwischen den malawischen und den internationalen Experten bzw. zwischen dem Erst- und den Folgebesuchen in einer Institution. Im internationalen Zusammenhang konnten relativ unkompliziert Termine mit den jeweiligen Leitern einer Agentur vereinbart werden. So war es zum Beispiel im Verhältnis zum Einstieg in die malawischen Ministerien sehr leicht, Kontakt zu den Büroleitern (Resident Representatives) des Internationalen Währungsfonds und der Afrikanischen Entwicklungsbank sowie dem Landesmanager der Weltbank aufzunehmen und diesen Kontakt im weiteren Verlauf des Aufenthaltes zu vertiefen. Auf malawischer Seite erwies es sich dagegen als informativer, mit stellvertretenden Abteilungsleitern oder Leitern kleinerer Einheiten zu sprechen. Hier waren die Gespräche aufgrund der Expertise und Erfahrung der Befragten sehr aufschlussreich und konnten relativ offen geführt werden, da die Interviewpartner über einen gewissen Entscheidungs-

¹¹¹ Zur Unterscheidung von systematisierenden und theoriegenerierenden Interviews vgl. Gläser, Jochen und Grit Laudel (2006): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Wiesbaden. Künftig zitiert als: Gläser/Laudel (2006).

¹¹² Grundsätzlich ist es schwierig, der Entwicklungszusammenarbeit der letzten Jahre einen klaren theoretischen Horizont zu geben. Die hier angesprochene ‚Theorie‘ verweist also eher auf die entwicklungspolitischen Rahmenkonzepte der internationalen Finanzinstitutionen als auf eine der Großtheorien der Entwicklungspolitik, wie sie bis in die 1990er Jahre populär waren.

¹¹³ Miege, Harald und Mathias Näf (2005): Experteninterviews in den Umwelt- und Planungswissenschaften. Eine Einführung und Anleitung. Zürich: 5.

spielraum verfügten. Dabei stellte sich heraus, dass genau diese langjährige Erfahrung in einer bestimmten Position bzw. einer bestimmten Institution in Malawi häufig nicht vorhanden ist. Als Resultat entstand in der Folge die Frage nach den personellen Kapazitäten bzw. dem ‚institutionellen Erinnerungsvermögen‘ im öffentlichen Schuldenmanagement.

Eine grundsätzliche Schwierigkeit bei allen Befragten war das hohe Maß eines quasi-diplomatischen Duktus, das sich in teilweise langwierigen, aber vagen Äußerungen zeigte. Alle Beteiligten waren zunächst bemüht, ‚Probleme‘ grundsätzlich als ‚Herausforderungen‘ zu vermitteln.¹¹⁴ Hier zeigte sich immer wieder die Politisierung des ökonomischen Sachverhaltes Staatsverschuldung.

Bei der Sammlung und der Auswertung der Daten traten immer wieder Unvollständigkeiten auf, die letztlich nicht vollständig geschlossen werden konnten. Diese Lücken beziehen sich vor allem auf solche Daten, die seitens der Empfängerstaaten zur Verfügung gestellt werden sollten. In manchen Fällen konnte auch vor Ort keine genauere Information zur Verfügung gestellt werden. Die Datensammlung stieß vor allem dann an ihre Grenzen, wenn alle beteiligten Institutionen – auch die internationalen – auf eine jeweils andere Partnerinstitution verwiesen und sich am Ende der Akteurskreis schloss, ohne dass die entsprechenden Informationen überprüfbar und zuverlässig einsehbar gewesen wären.

¹¹⁴ Vgl. hierzu beispielhaft Gilbo (2007), Baunsgaard (2007).

3. Voraussetzungen entwicklungsorientierten Schuldenmanagements

3.1 Öffentliches Schuldenmanagement

Öffentliches Finanzmanagement befasst sich mit der Finanzierung öffentlicher Aufgaben; es beruht auf den Prämissen der Staats-, Finanz- und Budgethoheit der öffentlichen Verwaltung sowie auf dem Vorhandensein einer Finanzverfassung und auf einer hinreichenden Umsetzung einer strukturierten Finanzpolitik.¹¹⁵ Aufgabe jeglichen Finanzmanagements ist eine langfristige Wertsteigerung „unter Beachtung der strengen Nebenbedingung ‚Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit‘ als operative Handlungsmaxime“¹¹⁶. Öffentliches Schuldenmanagement ist eine Sektion des öffentlichen Finanzmanagements und setzt sich mit der Umsetzung dieser Maxime auseinander.¹¹⁷ Der Terminus öffentliche Schulden, auch Staatsverschuldung genannt, umfasst alle Verbindlichkeiten der Gebietskörperschaften, der Sozialversicherungen und anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts innerhalb eines Staates;¹¹⁸ ihre Summe ergibt den staatlichen Schuldenstand. Zu den öffentlichen Ausgaben zählen

- der Staatsverbrauch, der die Ausgaben für die öffentliche Verwaltung beziffert,
- Investitionen,
- Übertragungen, zu denen auch Subventionen und allgemeine Transferzahlungen zählen, und
- Zinsen.¹¹⁹

¹¹⁵ Vgl. Wiesner, Herbert, Bodo Leibinger und Reinhard Müller (2008): Öffentliche Finanzwirtschaft. 12., neu bearbeitete Auflage. Heidelberg. Hier S. 1 und 11 f.

¹¹⁶ Prätisch, Joachim, Uwe Schikorra und Eberhard Ludwig (2007): Finanzmanagement. 3., überarbeitete und ergänzte Auflage. Berlin - Heidelberg. Künftig zitiert als: Prätisch/Schikorra/Ludwig (2007). Hier S. 3.

¹¹⁷ Vgl. Hopfenbeck, Waldemar (1996): Allgemeine Betriebswirtschafts- und Managementlehre. Das Unternehmen im Spannungsfeld zwischen ökonomischen, sozialen und ökologischen Interessen. Landsberg a. L. Hier S. 409. Hopfenbeck definiert: „Management ist die zielorientierte Gestaltung, Steuerung und Entwicklung des soziotechnischen Systems Unternehmung in sach- und personenbezogener Dimension.“ Personenbezug bedeutet die Einbindung und Identifikation der Mitarbeiter mit dem Ziel der Unternehmung. Der Sachbezug wird hergestellt über den klassischen Regelkreis des Managements, bestehend aus Zielfestlegung, Planung, Entscheidung, Durchführung/Kontrolle. Institutional zielt Management darauf ab, Führungspositionen auch als solche zu nutzen und Kompetenzen klar zu definieren.

¹¹⁸ Vgl. Bauer, Michael und Hildegard Hogen (Redaktionelle Leitung) (2004): Das Lexikon der Wirtschaft. Mannheim (= bpb Schriftenreihe 414). Künftig zitiert als: Lexikon der Wirtschaft (2004). Hier S. 184.

¹¹⁹ Vgl. Lexikon der Wirtschaft (2004): 183 f.

In der Finanzwissenschaft werden öffentliche Schulden häufig gleichgesetzt mit öffentlichen Anleihen aus dem Privatsektor.¹²⁰ Dieser Definition folgt auch die OECD. In Bezug auf die Verschuldungskrise in den prekären Weltregionen wie Subsahara-Afrika greift dieser Vergleich zu kurz. Hier spielen nicht zuletzt große multilaterale Finanzinstitutionen eine tragende Rolle.

Als jährlicher Schuldendienst wird die Summe aus einer vereinbarten Tilgungsrate und den fälligen Zinsen auf die Staatsverschuldung bezeichnet. Die Schuldenquote wiederum erklärt das Verhältnis von öffentlichem Schuldenstand zum Bruttoinlandsprodukt. Unter der jährlichen Nettokreditaufnahme oder Nettoneuverschuldung wird die Differenz aus Neukreditaufnahme und Tilgungszahlungen erfasst. Schuldendienst und Schuldenquote wirken sich direkt auf die Zahlungsbilanz souveräner Staaten aus. Die Zahlungsbilanz spiegelt alle Wirtschaftsaktivitäten einer Volkswirtschaft mit dem Ausland wider.¹²¹ Zentral sind hier zum einen die Bewegung von Waren, also das Verhältnis von Export und Import, und zum anderen die Bewegung von Finanzströmen, insbesondere in Form der Kapital- und der Devisenbilanz. Die Ziele öffentlichen Schuldenmanagements

„sind immer solche, bei deren Verwirklichung die Verschuldung Hilfsmittel und nicht zentrales Instrument ist. Der Einsatz dieses Hilfsmittel und der Umfang seines Einsatzes sind Fragen, die politisch zu entscheiden sind und für deren Legitimität es keine objektiven Kriterien gibt, ebenso wenig wie Klarheit und Einigkeit darüber besteht, ob die Logik der Entscheidung für den Einsatz des Mittels Staatsverschuldung in jedem Falle zum Erreichen des gewünschten Zieles führen“¹²².

Eine „naheliegende Zielbestimmung [ist] das Stopfen von Haushaltslöchern“¹²³, darüber hinaus existieren aber auch konstruktive Zielvorstellungen, wie beispielsweise die funktionale Einbindung des Schuldenmanagements in ökonomische Steuerungsmodelle, die eine stabilitätspolitische Funktion je nach Lage des Konjunkturzyklus erfüllen soll.¹²⁴ Bereits Adam Smith hat in diesem Zusammenhang die öffentliche Schuldenaufnahme als finanzpolitische Notmaßnahme gesehen und vor den Gefahren einer staatlichen Überschuldung gewarnt:

¹²⁰ Vgl. Peacock, Alan (1986): Is There a Public Debt Problem in Developed Countries? In: Herber, Bernard P. (Hrsg.): Public Finance and Public Debt. Proceedings of the 40th Congress of the International Institute of Public Finance Innsbruck 1984. Detroit. S. 29-41. Künftig zitiert als: Peacock (1986). Hier S. 30.

¹²¹ Vgl. Lexikon der Wirtschaft (2007): 247.

¹²² Sturm, Roland (1993): Staatsverschuldung, Ursachen, Wirkungen und Grenzen staatlicher Verschuldungspolitik. Opladen (= Analysen Politik Gesellschaft Wirtschaft 43). Künftig zitiert als: Sturm (1993). Hier S. 75.

¹²³ a. a. O.

¹²⁴ Weitere Zielvorstellungen umfassen beispielsweise eine kompensatorische Funktion des öffentlichen Schuldenmanagements, indem der Staat die Lücke zwischen hoher Sparquote und nötigen Ausgaben durch Investitionen (kreditfinanzierte Ausgaben) schließt. Staatsverschuldung kann überdies dem Ziel einer Lastenverteilung zwischen den Generationen dienen. Schuldentilgung ist in diesem Sinne nur dann künftigen Generationen zumutbar, wenn durch diese Schulden Werte geschaffen werden.

„Dort, wo die öffentliche Schuld einmal eine bestimmte Höhe überschritten hat, ist es meines Wissens kaum gelungen, sie auf gerechte Weise und vollständig zurückzuzahlen. Sofern es überhaupt gelang, die Staatsfinanzen wieder einigermaßen in Ordnung zu bringen, bediente man sich stets dazu des Bankrotts.“¹²⁵

Ein Blick auf die Schuldenspirale und Verschuldungskrisen der Staaten Afrikas seit der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts bestätigt Smiths Aussagen auch in der Gegenwart. Verschuldungspolitik kann überdies dem Ziel des politischen Machterhaltes dienen, wenn sie einem ständig steigenden Anspruchsniveau der Bürger durch kreditfinanzierte Investitionen gerecht zu werden versucht: Staatsverschuldung ist in diesem Sinne „ein Indikator für die Fehlentwicklung des demokratischen Willensbildungsprozesses, dem die Gemeinwohlverpflichtung abhanden gekommen ist“¹²⁶. Gerade für Subsahara-Afrika gilt es, diese Fehlentwicklungen in der Willensbildung und ihre fehlende demokratische Legitimierung auf ihre Wirkungen auf die Entwicklungsorientierung öffentlichen Schuldenmanagements zu überprüfen.

Öffentliches Schuldenmanagement betrachtet mindestens alle Verbindlichkeiten der Zentralregierung eines Staates in eigener und fremder Währung. In Abgrenzung zur Fiskalpolitik beschäftigt sich öffentliches Schuldenmanagement nicht mit den Resultaten der Regierungsausgaben oder der Wirkung von Besteuerung auf makro-ökonomische Variablen: Die fiskalische Zielsetzung staatlichen Schuldenmanagements besteht ausschließlich in der kreditfinanzierten Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs zu geringstmöglichen Kosten und Risiken. Überdies befasst sich öffentliches Schuldenmanagement ebenso wenig mit dem mikroökonomischen Einfluss auf einzelne Steuerzahler oder auf das Konsumverhalten. Gleichwohl teilen öffentliches Schuldenmanagement und Steuer-, Geld und Währungspolitik viele Aufgaben: Alle Politikbereiche erhoffen sich von der jeweils amtierenden Regierung eine zurückhaltende Kreditaufnahme und die fristgerechte Rückzahlung ausstehender Verbindlichkeiten.

Gründet sich öffentliches Schuldenmanagement auf eine weiter gefasste Definition, können auch die Verbindlichkeiten staatseigener Unternehmen oder Schuldgarantien der Regierung erfasst und betreut werden.¹²⁷ Solche Garantieleistungen, aber auch Bürgschaften oder Wechselavale zählen als Eventualverbindlichkeiten zu der Gruppe von Verpflichtungen, deren Bedienung von noch nicht näher bestimmbareren zukünftigen Ereignissen abhängt: Weder das Ob noch das Wann der Leistung sind bei Eventualschulden bereits

¹²⁵ Smith, Adam (112005): Der Wohlstand der Nationen. München. Künftig zitiert als: Smith (2005). Hier S. 803.

¹²⁶ Sturm (1993): 79.

¹²⁷ Vgl. Wheeler, Graeme (2004): Sound Practice in Government Debt Management. Washington, D.C. Künftig zitiert als: Wheeler (2004). Hier S. 5.

festgelegt.¹²⁸ Insgesamt können diese ‚Contingent Liabilities‘ in vielen afrikanischen Staaten die Finanzplanungen kurzfristig sabotieren, da der Umfang und die Anzahl staatseigener und quasistaatlicher Unternehmen im Verhältnis zur Privatwirtschaft einen erheblichen Anteil an der Volkswirtschaft haben. Im Steuerjahr 2006/2007 übernahm die Regierung der Republik Uganda beispielsweise zwei Garantien für kommerzielle Geldgeber, die sich im Gegenzug an zentralen Infrastrukturprojekten der Regierung beteiligten. Allein diese beiden Garantien beliefen sich auf ca. US-\$ 130 Mio., von denen etwa US-\$ 115 Mio. für den Ausbau der Stromerzeugung in und für Uganda genutzt werden sollten.¹²⁹ Bei einem geschätzten Betrag von US-\$ 3,06 Mrd., der dem Staat im genannten Steuerjahr insgesamt zur Verfügung und einem vorab kalkulierten Bedarf von ca. US-\$ 2,74 Mrd. gegenüber steht, riskiert die ugandische Regierung also mit diesen zwei Garantien bei Säumnis oder Zahlungsunfähigkeit einen etwa fünfprozentigen Anstieg ihrer staatlichen Ausgaben.

3.2 Entwicklungsorientierung

3.2.1 Was heißt Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns?

Die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns wird international unter dem Schlagwort Good Governance betrachtet.¹³⁰ „Wörtlich übersetzt bedeutet der Begriff ‚gute Staatsführung‘ oder auch ‚gute Regierungsführung‘. Gemeint ist die Art und Weise, in der in einem Staat Entscheidungen getroffen und umgesetzt werden.“¹³¹ Damit wird das Ziel verfolgt, „eine transparente und verantwortungsvolle Führung und Verwaltung in allen öffent-

¹²⁸ Grundsätzlich bestehen drei Möglichkeiten, nach denen Verbindlichkeiten als Eventualschulden eingestuft werden: Demnach ist eine Eventualverbindlichkeit 1. eine mögliche Verpflichtung, deren Existenz von unsicheren zukünftigen Ereignissen abhängt, 2. eine gegenwärtige Verpflichtung, für die ein zukünftiger Finanzmittelabfluss nicht wahrscheinlich ist oder 3. eine gegenwärtige Verpflichtung, deren Höhe nicht ausreichend zuverlässig geschätzt werden kann. Vgl. Lexikon der Wirtschaft (2004): 306.

¹²⁹ Vgl. Republic of Uganda (2007a): Budget Speech Financial Year 2007/08. Theme: Re-orienting Public Expenditure Towards Prosperity For All. Delivered at the Meeting of the 2nd Session of the 8th Parliament of Uganda at the Parliament Buildings on Thursday, 14th June 2007 by Honourable Dr. Ezra Surum, Minister of Finance, Planning and Economic Development. Kampala. Künftig zitiert als: Republic of Uganda (2007a). Hier S. 41.

¹³⁰ Vgl. Kevenhörster (2005).

¹³¹ http://www.bmz.de/de/service/glossar/good_governance.html

lichen Einrichtungen zu gewährleisten“¹³². Während frühere entwicklungspolitische Leitlinien wenig Wert auf die Regierungsführung eines Staates legten, wird Entwicklungsorientierung mittlerweile als Schlüssel zu einer positiven Entwicklung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft gesehen: Eine Halbierung der Zahl der Staaten mit einer ausgewiesenen schlechten Regierungsführung im Hinblick auf das öffentliche Finanzmanagement würde mehr und deutlichere positive Wirkungen zeitigen als die Verdoppelung der öffentlichen Entwicklungshilfe der OECD-Staaten.¹³³

„Demokratie wird auch dadurch gefördert, dass staatliche Institutionen dabei unterstützt werden, ihre Leistungsfähigkeit im Sinne von *Good Governance* für ihre Bürgerinnen und Bürger zu erhöhen. Maßnahmen zur Förderung der Demokratie zielen hier auf die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Prozesse sowie Institutionen ab, die indirekt zur Demokratisierung beitragen, weil sie die Leistungsbilanz des Staates verbessern.“¹³⁴

Aussagen dieser Art lassen sich zunehmend sowohl in der finanziellen als auch der technischen Zusammenarbeit finden. Auch in der deutschen EZ existiert eine solche, wenn auch recht zaghafte Diskussion, die um die Frage kreist: „Was nützt mehr Geld, mehr staatliche ‚Entwicklungshilfe‘, wenn in den Entwicklungs- und Transformationsländern Diktatoren, Kleptokraten und korrupte Cliquen herrschen?“¹³⁵ Diese Aussagen bleiben aber zurzeit lediglich Hypothese – neue praxisbezogene entwicklungspolitische Leitlinien haben sich hier bisher nicht entwickelt, da allgemein gültige Definitionen fehlen. Der Monterrey Consensus bietet zwar ebenfalls keine Definition für die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns, weist aber auf zentrale Elemente von guter Regierungsführung hin:

„Good governance is essential for sustainable development. Sound economic policies, solid democratic institutions responsive to the needs of the people and improved infrastructure are the basis for sustained economic growth, poverty eradication and employment creation.“¹³⁶

¹³² Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits (2000). Cotonou. Artikel 33, 1 (d).

¹³³ Vgl. Holtz, Uwe (2006): Editorial. In: Kommunikation Global 7, Nr. 74. S. 4-5. Künftig zitiert als: Holtz (2006).

¹³⁴ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2005): Förderung von Demokratie in der deutschen Entwicklungspolitik. Unterstützung politischer Reformprozesse und Beteiligung der Bevölkerung. Ein Positionspapier des BMZ. Berlin. Hier S. 17. Hervorhebung im Original. Ein Beispiel hierfür ist auch die Unterstützung bei der Reform öffentlicher Verwaltung und Finanzen, also auch des öffentlichen Schuldenmanagements. Eine ähnliche Formulierung bietet die Weltbank: „We define governance as the traditions and institutions by which authority in a country is exercised for the common good. This includes (i) the process by which those in authority are selected, monitored and replaced, (ii) the capacity of the government to effectively manage its resources and implement sound policies, and (iii) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them.“ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20678937~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html>.

¹³⁵ Holtz (2006): 4.

¹³⁶ Vereinte Nationen (2003): Monterrey Consensus of the International Conference of Financing for Development. New York City. Hier S. 7.

Die seit Jahren geführte Good-Governance-Diskussion sieht sich immer wieder mit den zwei großen Kritikpunkten der Ungenauigkeit in der Terminologie bzw. Definition und der versteckten illegitimen Konditionalität der Geberagenturen gegenüber ihren Empfängern konfrontiert.¹³⁷ Auch in Bezug auf die Teilnahme an Schuldenerlassinitiativen lässt sich die Frage nicht vermeiden, was die internationalen Entwicklungsagenturen von den HIPC-II-Teilnehmerstaaten als Nachweis ihrer Entwicklungsorientierung verlangen. Neben harten Indikatoren wie Daten zur makroökonomischen Stabilität werden für die Messungen von Weltbank und Währungsfonds zur Bestimmung der Entwicklungsorientierung auch sehr weiche Faktoren wie die Bewertung der Politik und Institutionen herangezogen.

Die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns ist das zentrale Element bei der Bestimmung der Effektivität und Effizienz von Schuldenmanagement. Good Governance bedeutet in der vorliegenden Untersuchung also die Orientierung staatlichen Handelns entlang schuldenpolitisch relevanter, effizienter und sinnvoller Maßgaben. Dabei steht Entwicklungsorientierung allgemein für leistungsfähige politische Institutionen und für „einen verantwortungsvollen Umgang des Staates mit politischer Macht und öffentlichen Ressourcen“¹³⁸. Gute Regierungsführung schließt also immer auch die Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit, wie sie das öffentliche Finanzmanagement garantieren soll, ein.

¹³⁷ Vgl. Nuscheler, Franz (2008): Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Duisburg. Auch die Weltbankgruppe und der Internationale Währungsfonds benennen keine konkreten Inhalte zur Unterfütterung des Begriffs Good Governance. Es erweist sich als schwierig, eine klare Definition dessen, was die großen multilateralen Kreditgeber unter Good Governance verstehen, auszumachen. Vielmehr wird seitens der internationalen Finanzinstitutionen lediglich betont, dass Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns „important for countries at all stages of development“ sei. So äußerte sich Michel Camdessus im Jahr 1997, zitiert nach: International Monetary Fund (1997): Good Governance. The IMF's Role. Washington, D. C. Künftig zitiert als: IMF (1997). Zu Beginn der 1990er Jahre versuchte es die Weltbank mit einer tautologischen Umschreibung des Good-Governance-Begriffs: “[G]overnance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development. Good Governance, for the World Bank, is synonymous, with sound development management.“ Weltbank (1992): Governance and Development. Washington, D.C. Hier S. 1. Häufig werden die Definitionen von Weltbank und Währungsfonds mit einem Vermerk wie „in this context“ versehen, sind also nicht universal anwendbar. Demnach haben sich die internationalen Finanzinstitutionen bisher nicht auf eine grundsätzliche und allgemeingültige Definition verständigen und diese transparent für ihre Kunden kommunizieren können. Allerdings werden im Rahmen der Weltbankgruppe seit den 1990er Jahren Datenreihen über die Performanz von Regierungen in Bezug auf Governance-Kriterien herausgegeben. Die hierfür – und ausschließlich für diese Untersuchungen – angewandte Definition von Kaufmann/Kraay/Zoido-Lobatón lautet: „We define governance broadly as the traditions by which authority in a country is exercised. This includes (1) the process by which governments are selected, monitored and replaced, (2) the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies, and (3) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them.“ Kaufmann/Kraay/Zoido-Lobatón (1999): 1. Im weiteren Verlauf ihrer Forschungen haben die Autoren die Auswahl ihrer Indikatoren weiter verfeinert. Mittlerweile beobachten sie sechs Aspekte von Governance: Mitspracherecht und Rechenschaftspflicht (Voice and Accountability), politische Stabilität und Abwesenheit von Gewalt, Effektivität staatlichen Handelns, regulative Qualität staatlichen Handelns, Gesetzestreue, sowie die Kontrolle von Korruption. Vgl. Kaufmann/Kraay/Mastruzzi (2006): 4.

¹³⁸ <http://www.gtz.de/de/themen/politische-reformen/882.htm>.

3.2.2 Was ist entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement?

Aus dieser grundsätzlichen Einordnung der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns lassen sich Kriterien für die Entwicklungsorientierung öffentlichen Schuldenmanagements ableiten. Die zentrale Frage hierbei lautet, welche Entwicklungsimpulse durch Schuldenmanagement gesetzt werden. Öffentliches Schuldenmanagement gehört zum Teilgebiet der Leistungsfähigkeit des Staates, der Transparenz der Verwaltungsstrukturen und ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber dem Souverän bzw. den beauftragten Rechenschaftsorganen. Es zeichnet sich überdies durch Ergebnisorientierung und Wirtschaftlichkeit aus.¹³⁹

Obwohl Schuldenmanagement nicht explizit als Teilaufgabe zum Erreichen einer guten Regierungsführung erwähnt wird, spielt es doch eine zentrale Rolle, wenn – wie in der vorliegenden Untersuchung – Fragen nach einem transparenten und verantwortungsvollen Umgang mit öffentlichen Finanzmitteln und nach der Wirksamkeit und Langfristigkeit von Entschuldungsmaßnahmen gestellt werden. Zur Bestimmung der Entwicklungsorientierung und damit der Wirksamkeit öffentlichen Schuldenmanagements muss der Blick auf die Merkmale Effizienz und Effektivität gerichtet werden. Die Effizienz bezieht sich primär auf die Zielsetzungen des öffentlichen Schuldenmanagements: Sie gibt Auskunft über die Relation der eingesetzten Mittel zum Ergebnis und fragt nach der Wirkung und der Wirtschaftlichkeit des Schuldenmanagements. Die Effektivität bezieht sich auf die Arbeitsprozesse öffentlichen Schuldenmanagements und auf die Frage der Leistungsfähigkeit des Systems und seiner Instrumente.

Entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement leistet, wie Abbildung 7 zeigt,

- Konstruktivität,
- Kohärenz und
- Kommunikation.

¹³⁹ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2007): Medienhandbuch Entwicklungspolitik. Bonn. Künftig zitiert als: BMZ (2007). Hier S. 274. „Der Kriterienkatalog für die Bewertung der Entwicklungsorientierung – auf dem Weg zu den Millenniums-Entwicklungszielen: 1. Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte, 2. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, 3. Leistungsfähigkeit und Transparenz des Staates, 4. Armutsorientierung und nachhaltige Politikgestaltung, 5. Kooperatives Verhalten in der Staatengemeinschaft“. Für die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns im Finanzsektor allgemein hat die GTZ den Begriff Good Financial Governance geprägt. Hier finden sich die genannten Punkte Leistungsfähigkeit, Transparenz, Rechenschaftspflicht, Ergebnisorientierung und Wirtschaftlichkeit, wenn auch mit einer an die allgemeinen Bedingungen öffentlichen Finanzmanagements angepassten Gewichtung. Die GTZ definiert: „Good Financial Governance auf der Ausgabenseite erfordert die regelgeleitete, effektive und effiziente Planung und Durchführung der öffentlichen Ausgaben entsprechend der politischen Prioritäten, die die Präferenzen und Bedürfnisse der Bevölkerung widerspiegeln.“ Vgl. Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) (2006): Nachhaltige Staatsfinanzierung durch Good Financial Governance. Eschborn. Künftig zitiert als: GTZ (2006). Hervorhebung im Original.

Policies, die die Entwicklungsorientierung öffentlichen Schuldenmanagements zu fördern und zu garantieren suchen, sollten daher darauf abzielen

- die Organisationsstruktur einheitlich und mit einer langfristigen Perspektive zu gestalten, um ihre Effektivität zu steigern,
- ein konzertiertes Handeln aller beteiligten Akteure – insbesondere der nationalen, aber auch der internationalen – zu ermöglichen,
- das Berichtswesen des öffentlichen Finanzmanagements transparent zu gestalten und allen beteiligten Akteuren zugänglich zu machen, und
- eine vorausschauende Schuldenpolitik, beispielsweise anhand von Erkenntnissen der Schuldentragfähigkeitsanalysen, zu konzipieren und umzusetzen.

Als messbare Kriterien, die den Erfolg öffentlichen Schuldenmanagements abbilden, dienen insbesondere:

- eine Verbesserung der Finanzsituation in den Staaten, festzustellen durch die internationale Kreditwürdigkeit,
- eine Steigerung des Vertrauens der Geberseite in die Entwicklungsorientierung des Finanzmanagements, festzustellen an der Erhöhung des Anteils der Budgethilfe, sowie
- eine durch die ersten Faktoren gestärkte Allokation von Ressourcen zur Armutsbekämpfung.

Abbildung 7 zeigt die zentralen Ziele und Maßnahmen entwicklungsorientierten öffentlichen Schuldenmanagements als ausführender Arm der Staatsschuldenpolitik. Staatliche Schuldenpolitik lässt sich grob in zwei Subfunktionen unterteilen, von denen eine als Schuldenniveaupolitik, die andere als Schuldenstrukturpolitik qualifiziert wird.¹⁴⁰ Die staatliche Schuldenstrukturpolitik beinhaltet den Kern des angloamerikanischen Begriffs Debt Management, der zwar auch im deutschen Sprachgebrauch häufig Verwendung findet, aber ebenso sinnvoll mit dem Äquivalent ‚öffentliches Schuldenmanagement‘ übersetzt werden kann. Der Anteil der Schuldenstrukturpolitik ist dabei der politisch-gestalterische, während die Festlegung eines bestimmten Schuldenniveaus eher eine technisch-finanzwissenschaftliche Frage ist.¹⁴¹

¹⁴⁰ Vgl. Pampel, Ralf (1993): Finanzinnovationen im Debt Management. Wiesbaden. Künftig zitiert als: Pampel (1993). Sowohl der Begriff der Schuldenniveaupolitik als auch der der Schuldenstrukturpolitik sind zwar in der deutschsprachigen Literatur zu finden, deutlich häufiger werden jedoch die englischen Begriffe debt level management und portfolio bzw. debt management verwendet.

¹⁴¹ Die Ausnahme bildet eine Situation, wie sie beispielsweise die Kriterien zur Regelung der Nettoneuverschuldung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union durch den Vertrag von Maastricht oder durch die

Entwicklungsorientiertes öffentliches Schuldenmanagement setzt sich also zunächst mit der Struktur des Portefeuilles der Regierungsschulden auseinander und analysiert die hier entstehenden Veränderungen mit dem Ziel, den Schuldenstand auf einem tragfähigen Niveau zu halten oder auf ein tragfähiges Niveau zu bringen.¹⁴² Daher umfasst es alle Maßnahmen innerhalb eines Prozesses, der eine Strategie für einen weitsichtigen Umgang mit allen öffentlichen Schulden implementiert. Diese Strategie wiederum muss dabei verschiedenen Anforderungen gerecht werden, beispielsweise den notwendigen finanziellen Ausgaben einer Regierung, ihren laufenden Kosten und finanziellen Risiken. Die Kosten und Risiken beziehen sich in den sog. Entwicklungsregionen der Welt in besonderem Maße auf Investitionen in soziale Sicherungsnetze, in Basisgesundheitsdienste oder in Grundbil-

Abbildung 7: Ziele und Maßnahmen entwicklungsorientierten Schuldenmanagements

Ziel	Maßnahmen
Konstruktivität (Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ klar definierte kurz-, mittel- und langfristige Ziele des Schuldenmanagements ▪ zurückhaltende Policies für das Management des Portefeuilles ▪ effektive Organisationsstruktur ▪ funktionierendes Informationssystem ▪ bedürfnisorientierte Allokation ▪ gleichmäßige Einkommens- und Vermögensverteilung ▪ Stabilisierung der Schuldenstrukturen
Kohärenz (Ergebnisorientierung)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ alle Aktivitäten des Schuldenmanagements müssen mit der Regierungsstrategie übereinstimmen ▪ effizientes Handeln der Akteure ▪ zurückhaltendes Kosten- und Risikomanagement ▪ Kontrolle der Laufzeiten-, Kreditwährungs- und Gläubigerstrukturen
Kommunikation (Transparenz und Rechenschaftspflicht)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Berichterstattung ▪ klare Abgrenzungen der einzelnen Arbeitsbereiche ▪ Rechenschaftspflichten gegenüber Kontrollinstanzen außerhalb des eigentlichen Schuldenmanagements

Quellen: in Anlehnung an Wheeler (2004): 4; Musgrave/Musgrave/Kullmer (1990): 5 f.; Pampel (1993): 14, GTZ (2006).

Entschließung des Europäischen Rates von Amsterdam über den Wachstums- und Stabilitätspakt schaffen. Vgl. Europäische Union, Europäische Gemeinschaft (1996). Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen. Bearbeitet und eingeleitet von Thomas Läufer. Bonn. Hier ist es auch eine politische Entscheidung, welche Höhe die öffentlichen Schulden erreichen. Eine solche gemeinschaftliche Regelung fehlt jedoch in Subsahara-Afrika, insofern ist die politische Dimension der Frage nach dem Schuldenniveau erst dann existent, wenn sie die Teilnahmeberechtigung an Entschuldungsrunden betrifft bzw. wenn die Schuldentragfähigkeit eines souveränen Staates offensichtlich überschritten ist, der Staat sich also nicht mehr in der Lage sieht, seine Schulden zu bedienen.

¹⁴² Vgl. Wheeler (2004): 5 f.

dungseinrichtungen. Sie müssen durch Schuldenmanagement in einem akzeptablen, d. h. nachhaltigen Rahmen gehalten werden, weswegen ein häufig genanntes Schlagwort bei Empfehlungen internationaler Berater für staatliches Schuldenmanagement ‚zurückhalten-des Management‘ (prudent management) heißt.

Diese Zurückhaltung ist insbesondere in den noch nicht vollständig erschlossenen Märkten der sog. Emerging Economies bzw. – in Bezug auf die staatliche Ebene – der Schwellen- und Entwicklungsländer dringend erforderlich: Im Gegensatz zum Schuldenmanagement beispielsweise der G8-Mitglieder zeichnet sich das Schuldenmanagement vieler Staaten Afrikas eben nicht durch einen positiven Einfluss der staatlichen Liquidität und Bonität auf das Tagesgeschäft aus. In diesen hoch verschuldeten armen Staaten entspricht die Rolle des Staates mitunter in keiner Weise der einer „Investitionsmöglichkeit mit hohen Kreditqualitäten“¹⁴³, wie sie Regierungen westlich-industrialisierter Staaten anhand ihrer vergleichsweise hohen Liquidität beweisen.

Um Transparenz im öffentlichen Schuldenmanagement zu schaffen, bedarf es zunächst der internen Klärung der einzelnen Rollen, der Verantwortlichkeiten und der Ziele der verantwortlichen Finanzagenturen. Grundlage für die Definition der Zuständigkeiten ist die Frage, ob die Zentrale des Schuldenmanagements im Finanzministerium, in der Zentralbank oder in einer separat geschaffenen Agentur angesiedelt sein soll. Für welche Möglichkeit sich eine Regierung entscheidet, ist für die Transparenz der Arbeit eher unerheblich, wichtig ist die Lösung dieser Frage an sich. Erst danach können die Fragen nach den einzelnen Ausgestaltungen, also nach Instrumenten und Policies des Schuldenmanagements, geklärt werden. Insgesamt sollten diese Vorgänge so öffentlich wie möglich durchgeführt werden, um das Bewusstsein für die Relevanz eines entwicklungsorientierten öffentlichen Schuldenmanagements sowohl in den entsprechenden Agenturen als auch darüber hinaus in der Regierung allgemein sowie in der Öffentlichkeit zu schärfen.

Entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement hängt maßgeblich von seinen Prüfmechanismen und von der Transparenz innerhalb der entscheidenden Agenturen ab. Darüber hinaus müssen aber auch die Verhandlungen über neue Darlehen mit den Kreditgebern transparent gestaltet sein. So können übermäßige Risiken bei der Aufnahme von Krediten vermieden werden. Die dann notwendigen Debatten, beispielsweise im nationalen Parlament, um den Einsatz von angebotenen Darlehen führen zudem langfristig zu einer Stärkung von Demokratisierungstendenzen in finanzpolitischen Prozessen.

¹⁴³ Storkey, Ian (2001): Sovereign Debt Management. A Risk Management Focus. In: The Finance and Treasury Professional. S. 7-10. Künftig zitiert als: Storkey (2001).

Diese Transparenz innerhalb der Prozesse und Strukturen bildet dann die Basis für eine Öffnung des Diskurses hin zu zivilgesellschaftlichem Engagement und Interesse in Sachfragen der öffentlichen Finanzen. Öffentliches Bewusstsein fehlt bisher in vielen afrikanischen Staaten – nicht so sehr in sozialen Belangen, da sich in verschiedenen Bereichen sehr eigenständige Nichtregierungsplattformen gebildet haben, wohl aber in signifikanter Weise in Bezug auf den Umgang mit öffentlichen Finanzen.

„[B]ut public involvement in matters like this need to be contextualized. [...] When you don't see a bridge between your voice and the person you have asked to impact, you ask yourself: At which point does my opinion become of effect to the person who is spending my money as a taxpayer? Is it worth it even to demonstrate, because no-one will listen?“¹⁴⁴

Darüber hinaus tritt hier ein weiteres Problem bei der Frage nach der Partizipation der Öffentlichkeit zu Tage: Fragen der Finanzen sind im Kern schwerer vermittelbar und wesentlich abstrakter als die Frage nach der Befriedigung von Grundbedürfnissen wie Ernährungssicherheit, Gesundheit oder Schulbildung.

Informationsmöglichkeiten über die staatliche Politik im Schuldenmanagement sind bisher kaum ausgebildet und werden weder von Regierungsseite noch durch die internationalen Partneragenturen, aber auch nicht von zivilgesellschaftlichen Gruppen durchgesetzt: Zwar gibt es zivilgesellschaftliches Engagement, aber „they don't have a clear mandate; it is sometimes just unclear who they represent, except themselves“¹⁴⁵. Ein offener Diskurs über die Formulierung der Policies im Schuldenmanagement und über die Form der Berichterstattung unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft ist durch die bisherige Haltung der internationalen Entwicklungsakteure nicht gefördert oder gar gefordert worden.

Insgesamt müssen die für Schuldenmanagement verantwortlichen Agenturen ihre Glaubwürdigkeit wahren und schützen, indem sie eine konkrete Rechenschaftspflicht einführen. Regelmäßiges, also jährliches oder halbjährliches, Monitoring für den gesamten Bereich des Schuldenmanagements durch externe Auditoren wäre hier eine Möglichkeit, sowohl intern die Kongruenz der Arbeit verschiedener Bereiche zu überprüfen, als auch extern die Integrität des öffentlichen Schuldenmanagements zu fördern und seine Entwicklungsorientierung zu verifizieren.

Neben dem Gebot der Transparenz öffentlichen Schuldenmanagements – nach innen wie nach außen – besteht auch eine Notwendigkeit für eine Begrenzung der Wagnisse bei der Umsetzung der Schuldenpolitik, die jedoch immer einen Zielkonflikt zwischen Kosten und Risiken einschließt. Die besondere Herausforderung entwicklungsorientierten Schul-

¹⁴⁴ Lembani (2007).

¹⁴⁵ Baunsgaard (2007).

denmanagements in Subsahara-Afrika liegt in der Minimierung der Risiken bei gleichzeitiger starker Kontrolle der Kosten. Abbildung 8 zeigt die Risiken, denen entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement entgegenwirken soll:

- Die Kosten des öffentlichen Schuldenmanagements entstehen aus dem zu leistenden Schuldendienst und verändern sich durch Auf- und Abschwünge in den Finanzflüssen und den Kapitalmärkten. Das Marktrisiko von Verbindlichkeiten verdeutlicht die potentielle Steigerung der Schuldendienstkosten, die aus Veränderungen der Leitzinsen und Wechselkurse entstehen.
- Verlängerungsrisiken sind wie Marktrisiken von besonderer Bedeutung in Subsahara-Afrika, da hier die Laufzeit von externen Krediten häufig verlängert werden muss; das Risiko besteht nicht so sehr in der Möglichkeit, diese Verlängerung zu erwirken, sondern vielmehr in den wiederum sich erhöhenden Kosten durch diese Verlängerung bzw. durch die Nachverhandlung der Konditionen dieser Verlängerung.
- Auch die Vermeidung bzw. der souveräne Umgang mit monetären Schocks ist Aufgabe staatlichen Schuldenmanagements, das hier v. a. das

Erfüllungsrisiko für staatliche Agenturen und Eventualverbindlichkeiten beachten muss. Ergäbe sich in einem hoch verschuldeten afrikanischen Staat ein ähnlich hoher Druck auf staatliche und nichtstaatliche Kreditinstitute, wie er seit Beginn des Jahres 2008 u. a. in der Bundesrepublik Deutschland und besonders in Bezug

auf Banken mit öffentlicher Beteiligung zu beobachten ist, bliebe allerdings kaum ein anderer Weg als die staatliche Insolvenz: Bereits im August 2007 gingen Analysten davon aus, dass die staatliche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) als größte Anteilseignerin die kriselnde IKB Deutsche Industriebank mit mindestens US-\$ 8 Mrd. unterstützen müsse. Ein finanzielles Engagement in einer ähnlichen Größenordnung wäre in Subsahara-Afrika von staatlicher Seite schlichtweg unmöglich: Selbst in einem verhältnismäßig großen und ökonomisch stabilen Land wie Uganda beliefen sich die Gesamteinnahmen des Steuerjahres 2007/2008 auf einen Betrag von umgerechnet

Abbildung 8: Risiken, denen Schuldenmanagement entgegenwirken soll

- Marktrisiko
- Verlängerungsrisiko (Rollover Risk)
- Liquiditätsrisiko
- Kreditrisiko
- Erfüllungsrisiko (Settlement risk)
- Operationales Risiko

Quelle: IMF/Weltbank (2001b): 10.

US-\$ 3,06 Mrd.¹⁴⁶ Nach Abzug der inländischen Zahlungsrückstände der ugandischen Regierung wurde die verfügbare Summe für öffentliche Ausgaben für 2007/08 mit US-\$ 2,84 Mrd. beziffert.

- Das operationale Geschäft birgt nicht nur in Subsahara-Afrika, aber dort v. a. aufgrund der technischen Umstände und Voraussetzungen für eine exakte und aktualisierte Bestandsaufnahme nicht zu unterschätzende Risiken: Interne Kontrollen können beispielsweise Datenerhebungen überprüfen, nicht aber den Datenverlust an sich verhindern. Hohes operationales Risiko wirkt sich letztlich auch auf die Reputation der Institutionen und somit auf die Bewertung einer Regierung durch die Ratingagenturen und auf dem internationalen Kreditmarkt aus.

Risikomanagement setzt beispielsweise bei der Kontrolle des Schuldenportefeuilles in Bezug auf seine Laufzeitenstruktur, bei der fristgerechten Bedienung der Schuldendienste oder bei der Zusammensetzung von Fremdwährungsreserven und Fremdwährungsdarlehen an. Während Industriestaaten mit funktionierenden Märkten für Regierungssicherheiten wie die OECD-Mitglieder den Fokus ihres Risikomanagements klar auf das Marktrisiko richten, müssen afrikanische Staaten mit geringem Zugang zu internationalen Kapitalmärkten und mit wenig entwickelten einheimischen Schuldenmärkten besonderen Wert auf Verlängerungsrisiken legen.

Um das Ausmaß der Verschuldung für die Regierungstätigkeit und damit die allgemeinen Entwicklungspotentiale in Entwicklungs- und Schwellenländern zu erfassen, reicht die Betrachtung des absoluten öffentlichen Schuldenstandes nicht aus. Vielmehr sind beispielsweise solche Indikatoren sinnvoll, die „die Verschuldung ins Verhältnis zu Exporterlösen oder dem Bruttosozialprodukt setzen und auf diese Weise die Schuldenlast beschreiben“¹⁴⁷. Hierdurch wird zwar den zehn größten Schuldnern keine Beachtung geschenkt, dagegen hebt sich jedoch die Gruppe der hoch verschuldeten armen Staaten, die zu einem Großteil aus afrikanischen Staaten südlich der Sahara besteht, hervor: Tatsächlich ist die Region südlich der Sahara insgesamt stärker von Verschuldung betroffen als Lateinamerika, da Länder wie Brasilien, Argentinien oder Mexiko in der Vergangenheit zwar

¹⁴⁶ Vgl. Republic of Uganda (2007b): Background to the Budget 2007/08 Fiscal Year. Re-orienting Government Expenditure towards Prosperity for All. Kampala. Künftig zitiert als: Republic of Uganda (2007b). Hier S. 60. "The total resources projected for Government expenditure, including interest and domestic arrears payments, in FY 2007/08 is U Shs. 4,766 billion [US-\$ 3,06 Mrd.]. However, Government's domestic arrears payments of U Shs. 280 billion [US-\$ 180,06 Mio.] inevitably takes priority on the resources because these are commitments for which government has already consumed goods and services. Arrears payments also include retirement benefits (pensions) for senior citizens. Consequently, when domestic arrears are deducted from the total resource envelope of U Shs. 4,766.0 billion [US-\$ 3,06 Mrd.], the amount available for expenditure next FY is U Sh. [sic!] 4,486.0 billion [US-\$ 2,84 Mrd.]. This translates into an increase [...] of approximately 9%."

¹⁴⁷ BMZ (2007): 236.

ebenfalls größere Schuldenkrisen durchlaufen mussten, trotzdem aber im Allgemeinen in der Lage sind, ihre Schulden zu bedienen – ein qualifizierendes Merkmal, das sie deutlich von den hoch verschuldeten afrikanischen Staaten unterscheidet und das die internationale Perzeption der beiden Regionen in Bezug auf die Schuldenkrise prägt.

Öffentliches Schuldenmanagement setzt sich die nachhaltige Reduzierung dieser Staatsverschuldung zum Ziel, indem es die öffentlichen Finanzierungsbedürfnisse einerseits und die Zahlungsverpflichtungen der Regierung andererseits strukturiert und mit möglichst geringen mittel- bis langfristigen Kosten sowie mit der bereits erwähnten Zurückhaltung, also minimalem Risiko, erfüllt.¹⁴⁸ Die Zusammenstellung des Schuldenportefeuilles muss diesen Parametern folgen und, je nach makroökonomischer und politischer Ausgangslage, ökonomischen Bedingungen und sozialpolitischen Forderungen, individuell und regelmäßig angepasst werden. Die wichtigsten Instrumente öffentlichen Schuldenmanagements setzen bei der Laufzeitenstruktur, der Gläubigerstruktur, der Marktfähigkeit der Schulden und des Schuldners, sowie der Art der Zinsgestaltung und der Emissionsform an. Diese Instrumente können nur dann erfolgreich eingesetzt werden, wenn die verschiedenen Akteure ihre Arbeit miteinander koordinieren. Abbildung 7 fasst zusammen, dass die Ziele jeglichen entwicklungsorientierten Schuldenmanagements in seiner Konstruktivität, seiner Kohärenz und der Kommunikation zwischen den beteiligten Instanzen bestehen.

Für die vorliegende Analyse spielen insbesondere die aggregierten Dimensionen ‚Effektivität staatlichen Handelns‘ und ‚Regulative Qualität staatlichen Handelns‘ eine Rolle.¹⁴⁹ Zum Aufbau und zur Weiterentwicklung dieser Governance-Strukturen, also der Regierungsführung allgemein, zählt in diesem Zusammenhang – und gerade bei der Betrachtung Subsahara-Afrikas – der Umgang mit öffentlichen Schulden. Eine Verbesserung der Strukturen im öffentlichen Schuldenmanagement wird somit zur Gretchenfrage entwicklungsorientierter staatlicher Politik: Gutes Schuldenmanagement im Sinne einer Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns verringert bzw. stoppt zunächst die Neuverschuldung und verringert die Kosten für Zinsen, da die aufgenommenen Darlehen zeitnah zurückgezahlt werden. Es tut dies allerdings immer unter der Berücksichtigung der möglicherweise entstehenden Risiken bei Spekulationen. Schlechtes Schuldenmanagement dagegen erkennt weder die Kosten noch die Risiken, die durch die Zusammensetzung des Schuldenporte-

¹⁴⁸ Vgl. International Monetary Fund (IMF) (2003): Amendments to the Guidelines for Public Debt Management. Washington, D.C. Künftig zitiert als: IMF (2003a). Hier S. 10 ff.

¹⁴⁹ Nur bedingt ist dagegen die aggregierte Größe „Kontrolle von Korruption“ von Bedeutung, da sich diese Datensätze mehrheitlich auf die Wahrnehmung von Korruption innerhalb eines Landes beschränkt. Obwohl diese Daten zum Teil auf Umfragen unter „Experten“ zurückzuführen sind, bleibt die Grundlage so wesentlich vager als bei den anderen aggregierten Dimensionen. Vgl. Macamo, Jose L. (2006): Mozambique Governance Indicators. Trends and Comparisons 1996-2005. Maputo. Künftig zitiert als: Macamo (2006). Hier S. 10.

feuilles entstehen können. Letztlich führt es daher unausweichlich zu einer negativen Beurteilung bei den Agenturen zur Bewertung staatlicher Kreditwürdigkeit. Private Investoren verlassen das Land bzw. werden im Vorhinein bereits abgeschreckt, die Zinsausgaben für Schulden steigen und die Regierung erhält international einen schlechten Ruf als unzuverlässiger Schuldner. Die so entstehende oder sich verstärkende Instabilität auf den Finanzmärkten der betroffenen Volkswirtschaft hat zumeist auch politische Konsequenzen.

Der Internationale Währungsfonds sieht zwei Kernpunkte bei der Verbesserung von Governance-Strukturen in Zusammenhang mit öffentlichem Schuldenmanagement.¹⁵⁰ Zum einen bei der Verbesserung des Managements öffentlicher Ressourcen in personeller und technischer Hinsicht, zum anderen in der Unterstützung der Entwicklung und Erhaltung eines transparenten und stabilen ökonomischen und regulativen Umfelds, das effiziente Privatsektorbeteiligung stimuliert. In diesen Kontext lässt sich ohne Einschränkungen die erweiterte Entschuldungsinitiative HIPC II ebenso wie die sich anschließende multilaterale Entschuldungsinitiative MDRI einordnen.

1999, zum Beginn der HIPC-II-Initiative, lag die durchschnittliche Auslandsverschuldung in Lateinamerika und Südasien bei ca. 200 Prozent der Exporterlöse, in Subsahara-Afrika erreichte sie 225 Prozent. Betrachtet man die hoch verschuldeten armen Staaten für sich, machte die externe Verschuldung 1998 durchschnittlich 386 Prozent der Exporterlöse aus.¹⁵¹ Die Auslandsverbindlichkeiten der Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen wuchsen bis zum Beginn des neuen Jahrtausends stetig an. Tabelle 6 zeigt, dass diese Auslandsverschuldung im Nominalwert zwar seitdem gesunken ist, das Verhältnis von Schuldenstand und Schuldendienst zur Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen sich allerdings teilweise weiterhin verschlechtert hat. Ebenfalls 1999 äußerten sich IMF und IDA im Rahmen ihrer Analyse zur Erweiterung der Entschuldungsinitiative auch zu dem Problem fehlenden oder ungenügenden Schuldenmanagements.¹⁵² Darin wurde auch seitens der internationalen Finanzinstitutionen die Notwendigkeit der Koordination von Entscheidungen in den Bereichen Krediterwerb, Kreditverwendung und Schuldendienst betont:

„Often a lack of coordination among the various agencies involved results in inappropriate terms and levels of external borrowing, poor data records on the existing level of indebtedness, or debt servicing problems.“¹⁵³

¹⁵⁰ IMF (1997): 3.

¹⁵¹ Vgl. BMZ (2007): 236. Ebenso vgl. Weltbank (2001c): Tracking of Poverty-Reducing Expenditures in the Framework of the HIPC Initiative. Benin. Washington, D.C.. Künftig zitiert als: Weltbank (2001c). Hier S. 246 ff.

¹⁵² Vgl. IMF/IDA (1999).

¹⁵³ a. a. O.: 28. Gläubiger sollten folglich – so die Empfehlung der Bretton-Woods-Institutionen – auf die Bereitstellung neuer Darlehen verzichten, falls diese nicht mit den finanzpolitischen Richtlinien der Regierung übereinstimmen. Diese Verhaltensregel war insbesondere an kommerzielle Geldgeber gerichtet, die u. a. eine

Tabelle 6: Auslandsschulden der Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen

Region	Gesamte Auslandsschuld in Mrd. US-\$			Schuldenstand in % der Ausfuhr von Gütern und DL			Schuldendienst in % der Ausfuhr von Gütern und DL		
	1980	1999	2005	1980	1999 ¹	2005	1980	1999 ¹	2005
Subsahara-Afrika ²	60,8	227,7	215,6	65,5	458,5	432,9	7,2	13,2	14,6
Ostasien, Pazifik ³	94,1	538,8	633,7	93,1	136,9	140,0	13,4	6,9	8,5
Südasien ⁴	38,0	162,0	194,8	161,5	172,1	173,2	11,8	12,2	10,9
Europa, Zentralasien ⁵	75,4	538,8	870,1	44,8	125,1	124,3	7,4	17,3	18,4
Naher Osten, Nordafrika ⁶	83,8	155,7	162,5	40,8	203,9	181,2	5,6	14,5	20,3
Karibik, Lateinamerika ⁷	257,3	752,1	723,7	201,0	175,2	165,4	36,2	20,6	20,9
Σ	609,4	2345,7	2800,4	88,4	185,3	250,3	13,5	15,2	16,4

Anmerkungen:

¹: Durchschnittswerte für die Jahre 1999-2001

²: 46 Staaten. Keine Angaben zum Schuldenstand 2005 der Staaten Djibouti und Somalia; keine Angaben zum Schuldendienst 2005 der Staaten Djibouti, Äquatorialguinea und Somalia

³: Insgesamt 8 Staaten

⁴: Insgesamt 14 Staaten

⁵: Insgesamt 25 Staaten

⁶: Insgesamt 12 Staaten

⁷: Insgesamt 29 Staaten.

Quelle: Weltbank: *Global Development Finance* (verschiedene Jahrgänge). Darstellung aufgrund eigener Berechnungen.

Koordination ist nicht nur zwischen Gebern und Empfängern von Darlehen, sondern vor allem innerhalb des Systems des öffentlichen Finanzmanagements in den Empfängerstaaten zentral: Schuldenmanagement ist eine von drei Säulen eines nachhaltigen Schuldenportefeuilles, das durch das Zusammenspiel von

- reduzierter Abhängigkeit von Entwicklungshilfeleistungen, beispielsweise durch Stärkung der inländischen Einnahmen und Infrastrukturausbau, durch eine Diversifizierung der Produktions- und insbesondere der Exportmöglichkeiten und durch eine Stärkung der Weltmarktanbindungen,
- konkreten Lösungen für staatliche Solvenzprobleme, insbesondere durch makroökonomische, währungsstabilisierende Policies,
- und Schuldenmanagement

herausragende Rolle bei der Vergabe von Export fördernden Krediten spielen und deren Kreditvergabepraxis in der Vergangenheit einen handfesten Beitrag zur Entstehung der Schuldenkrise beigetragen hatte.

entsteht. Anders gesagt lässt sich eine (erneute) Schuldenfalle durch den Auf- und Ausbau eines öffentlichen Schuldenmanagements einerseits und – mittel- bis langfristig – eines effizienten Kapitalmarktes andererseits vermeiden. Öffentliches Schuldenmanagement ist also eine Ausgestaltungsform entwicklungsorientierter Wirtschaftspolitik gegenüber weltwirtschaftlichen und finanzmarktlichen Entwicklungen.¹⁵⁴ Currie et al. sehen drei Gestaltungsbereiche des Schuldenmanagements, indem sie es als operationale Erweiterung der Geldpolitik, als Portfolio Management und als strategische Komponente von Public Policy definieren.¹⁵⁵ Der Begriff Schuldenmanagement bezieht sich in diesem Zusammenhang primär auf das Management zur *Verringerung* der vorhandenen Staatsschuld und nur im weiteren Sinne auf das Management zur *Finanzierung* der Staatsschuld.

Das bestehende Schuldendefizit der HIPC's macht die Einführung von Managementstrukturen aus mehreren Gründen unerlässlich: Hierzu zählt nicht zuletzt die Tatsache, dass aufgrund ihrer Verantwortung die Empfänger von Entwicklungsleistungen – vor allem die Regierungen dieser Staaten und Territorien – für eine kohärente entwicklungsorientierte Verausgabung der Mittel in die Pflicht genommen werden müssen. Das Erkenntnisinteresse dieser Untersuchung richtet sich demnach wesentlich auf die bereits vorhandene Staatsschuld und den Umgang mit dieser, da für die meisten hoch verschuldeten Staaten noch immer ausgeprägte Restriktionen der Weltbank – festgehalten in den Länderstrategien – und des Währungsfonds – durch die Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität (PRGF) – gelten, die eigenverantwortliche bilaterale Neuverschuldungen prinzipiell ausschließen: Die Aufnahme neuer Darlehen hängt in hoch verschuldeten armen Staaten grundsätzlich von der Koordination der örtlichen Institutionen mit der Internationalen Entwicklungsagentur als Vertreterin der Weltbank sowie des Internationalen Währungsfonds ab. Darüber hinaus werden solche Staaten auf den privaten internationalen Kapitalmärkten zumeist als nicht oder nur eingeschränkt kreditwürdig eingeschätzt, sodass ihnen der Weg zu frischen Krediten über private Geldgeber versperrt bleibt. Übrig bleiben also im Regelfall nur Kreditvereinbarungen zwischen dem jeweiligen Schuldnerstaat und den großen internationalen Entwicklungsagenturen. Die Zentralbank von Malawi spricht in diesem Zusammenhang von „some obligations with the International Monetary Fund (IMF), which are provided to cushion short term disequilibria in the balance of payments as well as structural adjustment programmes“¹⁵⁶. Diese Verbindlichkeiten werden hier nicht

¹⁵⁴ Vgl. Agell, Jonas, Mats Persson und Benjamin M. Friedman (1992): Does Debt Management Matter? Oxford. Hier S. 7.

¹⁵⁵ Vgl. Currie, Elizabeth, Jean-Jacques Dethier und Eriko Togo (2003): Institutional Arrangements for Public Debt Management. Washington, D.C. (= World Bank Policy Research Paper 3021). Künftig zitiert als: Currie et al. (2003). Hier S. 11, 15, 22.

¹⁵⁶ RBM (2007d): 4.

Abbildung 9: Prioritäre Policybereiche zur Garantie eines umfassenden öffentlichen Finanzmanagements in Mozambique

- Ansätze zur Stärkung des öffentlichen Finanzmanagements finden sich
- in den Policies zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Ausgaben,
 - in den Währungs- und Wechselkurspolicies, um niedrige Inflationsraten und erhöhte Wettbewerbsfähigkeit des eigenen Wirtschaftssektors zu erzielen,
 - in den Policies zur Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen für den jährlichen Staatshaushalt,
 - in den Policies zur Sicherung der Finanzmärkte, unter Einschluss einer „careful analysis of opportunities to expand financial services to rural areas and extend them to small and medium enterprises“,
 - in den Policies zur Internationalisierung des mozambiquanischen Handels und
 - in den Policies zur Stärkung des Managements interner und externer Staatsverschuldung.

Quelle: PARPA (2001): 5.

eindeutig als finanzielle Verbindlichkeiten, also Kredite, qualifiziert; vielmehr umfassen sie im Falle Malawis neben einer finanziellen Komponente auch eine beratende. Konkret benennt die Zentralbank

- Möglichkeiten im Rahmen einer Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität,
- sog. Stand-by-Arrangements, die nur bei Kapitalnotlagen greifen,
- klassische Strukturanpassungsprogramme,
- und darüber hinaus einige Aktionsmöglichkeiten, die der IMF unter dem Begriff Erweiterte Fondsfazilitäten (Extended Fund Facilities) zusammenfasst.¹⁵⁷

Mit dem Währungsfonds vereinbarte Sonderkonditionen ermöglichen es der malawischen Zentralbank bzw. Regierung demnach nur sehr bedingt, kommerzielle Kredite anzunehmen, um periodisch auftretende Ressourcenengpässe zu überbrücken.¹⁵⁸ Als prekär lässt sich bereits hier die Tatsache erahnen, dass öffentliches Schuldenmanagement zum einen eine sehr technische Angelegenheit, zum anderen aber auch ein Politikum ist.¹⁵⁹ Von einem technisch-finanzwissenschaftlichen Standpunkt aus betrachtet, der bisher die Diskussion

¹⁵⁷ Die vier Kategorien und die hier verwandte Terminologie beruhen auf einer Klassifikation eines leitenden Angestellten der Reserve Bank of Malawi, der an dieser Stelle nicht namentlich zitiert werden möchte.

¹⁵⁸ Vgl. RBM (2007d): 4.

¹⁵⁹ Vgl. Roe/Griggs (1990): IIX.

um Schuldenmanagement prägte, wird der „Entscheidungsspielraum lediglich durch die Notwendigkeit [eingeschränkt], den staatlichen Finanzbedarf immer so zu decken, dass der Staat jederzeit allen fälligen Auszahlungsverpflichtungen nachkommen kann“¹⁶⁰, wie Pampel 1993 für die Bundesrepublik Deutschland feststellte. Tatsächlich aber übersieht diese Überlegung – wohl auch, weil sie sich auf einen industrialisierten, zentralen Akteur der Weltwirtschafts- und Kapitalflüsse bezieht – die politische und politikwissenschaftliche Dimension des Schuldenmanagements und seiner Policystruktur. Deswegen kommt Pampel auch zu dem Schluss, „[e]in Verstoß gegen dieses Postulat gefährde [...] nicht die Existenz des Staates“¹⁶¹ (und widerspricht damit im Grundsatz der Idee von Hume), obwohl genau dies auf einige hoch verschuldete Staaten in den Entwicklungsregionen der Welt bereits zutrifft und immer noch zutreffen kann.

Staatsverschuldung an sich ist grundsätzlich *kein* positiver oder negativer Indikator für die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns. Vielmehr sind Kredite häufig notwendig, um wichtige Investitionen tätigen zu können – dies trifft prinzipiell für jedes politische und wirtschaftliche System zu, birgt aber in Randökonomien und instabilen politischen Gefügen besondere Gefahren. Öffentliche Verschuldung ist in Entwicklungsländern zudem vielfach erforderlich, um staatliche Insolvenz und allgemeines Staatsversagen zu vermeiden. Andererseits sind gerade instabile Staaten und Volkswirtschaften in besonderem Maße von Überschuldung bedroht: Das Risiko der Staatsverschuldung steigt, je kleiner, in gewissem Sinne auch je peripherer und damit durch äußere Faktoren verletzlicher eine Volkswirtschaft ist. Die anstehenden und sich kumulierenden Rückzahlungsverpflichtungen führen letztendlich in den häufigsten Fällen zur Reduktion der Staatsausgaben in für die zukünftige Entwicklung des Staates gewichtigen Ressorts: Obwohl das ganze Gegenteil durch die Aufnahme von Krediten bewirkt werden soll, kommt es am Ende vor allem im Bildungs- und Gesundheitssektor und bei Sozialleistungen zu Investitionsstopps.¹⁶²

¹⁶⁰ Pampel (1993): 11.

¹⁶¹ a. a. O.

¹⁶² Die Frage, wie ein Staat zu neuen Finanzmitteln zu Investitionszwecken und zur Bedienung seiner alten Verbindlichkeiten kommt, mag zunächst eine ausschließlich finanzwissenschaftliche scheinen; jedoch beinhaltet jede Haushaltspolitik auch jenseits des Wortsinns nicht allein den Aspekt des Haushaltens, sondern auch den der Politik. Darüber hinaus bereichern die Ergebnisse einer finanzwissenschaftlichen Studie die politikwissenschaftliche Debatte. Außerdem birgt ein solcher Ansatz die Gefahr, Verschuldung durch die Darbietung neuer Darlehen lediglich zu vertagen, ohne das Grundsatzproblem exzessiver Staatsschulden als Entwicklungshemmnis für Subsahara-Afrika zu lösen oder auch nur als solches anzuerkennen. Deswegen soll hier nicht das bisher verfolgte Ziel der Refinanzierung im Mittelpunkt stehen: Die Nettoneuverschuldung oder die Aufnahme neuer Schulden auf den (inter)nationalen Finanzmärkten sind zwar von großer Bedeutung für die Arbeit der öffentlichen Schuldenmanager, allerdings ist für eine Analyse dieser Mechanismen ein bereits etabliertes und funktionierendes Schuldenmanagement erforderlich – davon kann jedoch in Subsahara-Afrika nicht ausgegangen werden. Daher gründet sich die vorliegende Untersuchung auf die Frage, wie der Staat mit seinen bereits vorhandenen Verbindlichkeiten einerseits und mit dem wirtschafts- und sozialpolitischen Gebot einer nachhaltigen und umsichtigen Schuldenpolitik umgeht.

Tabelle 7: Staatsausgaben im Verhältnis zum jährlichen Schuldendienst in Mio. €

	Staatshaushalt	Bildungsressort	Gesundheitsressort	bediente Schuldenlast ¹
Benin	868,00	269,08	52,08	42,68
Malawi	866,82	21,96	125,91	64,50
Uganda	1.568,60	9,69	7,67	63,37 (113,02) ²
Togo	469,00	52,01	17,76	65,62
Ghana	1.401,80	256,46	125,57	195,75
Mozambique	816,75	94,18	94,09	41,25
Deutschland	283.200,00	9.350,00	2.890,00	42.930,00 (1.480.600,00) ³

Anmerkungen:

¹: Angaben für den Gesamtschuldenstand.

²: Summe der gesamten einheimischen rückständigen Schuld (domestic arrears) am 31. März 2007.

³: Gesamtschuldenstand der öffentlichen Haushalte der Bundesrepublik Deutschland am 31. Dezember 2006.

Quellen: Vereinte Nationen; Weltbank; IMF; OECD (mehrere Jahrgänge); Malawi Government (2007a); Republic of Uganda (2007a); http://www.hss.de/downloads/0801_MB_Togo.pdf; OED (2000); Martens (2006); bfa (2006); Destatis (2007); Bundesministerium der Finanzen (2007a,b).

Auch die westafrikanische Republik Benin konnte u. a. aufgrund ihrer staatlichen Überschuldung Investitionen in sozialpolitische Kernbereiche nicht tätigen. Benins notwendige Reformen im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements wurden im Decision Point Document benannt, wobei das fiskalische Management hier mit dem Management der öffentlichen Ausgaben zusammengefasst wurde.¹⁶³ Diese Verquickung lässt eine enge Zuordnung des öffentlichen Schuldenmanagements nicht nur zur Politik des Finanzministeriums, sondern auch zur Arbeit der Zentralbank erkennen. Die bereits durchgeführten Reformen – beispielsweise der Punkt ‚Rationalisierung öffentlicher Ausgaben‘ werden zwar als „erfolgreich abgeschlossen“¹⁶⁴ bewertet, konnten jedoch das Problem der Staatsverschuldung im Kern nicht lösen; andere Aspekte der Finanzreformen, wie etwa die Reformen des Staatshaushaltes, die bereits 1989 initialisiert wurden, konnten bisher noch nicht abgeschlossen werden. Zu den ausstehenden Aufgaben des Finanzmanagements Benins zählen

¹⁶³ International Monetary Fund (IMF) und International Development Association (IDA) (2000a): Benin. Decision Point Document Under the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. Washington, D.C. Künftig zitiert als: IMF/IDA (2000a). Hier S. 49.

¹⁶⁴ a. a. O.

weiterhin die Computerisierung des Finanzmanagements¹⁶⁵ und die Implementierung eines Haushaltsprogramms, das sich jeweils auf ein dreijähriges Zeitfenster bezieht. Bemerkenswert ist, dass der Begriff Schuldenmanagement bei den gegenwärtigen und bei den zukünftigen Reformprojekten weder explizit genannt noch inhaltlich aufgegriffen wird.

Die Implementierung von Policies leistet regulative, also beispielsweise der Vereinfachung von Organisationsstrukturen dienende, und finanzielle – Subventionen und Steuerfreibeträge betreffende – Anreize, die jedoch auch zu Kontrollproblemen und Korruption einerseits und Mitnahme- oder Versickerungseffekten bei Wirtschaftsförderungsprogrammen andererseits führen können. Daher müssen auch Korruptionsbekämpfung und die Transparenz der personellen, technischen und finanziellen Ressourcen in Hinblick auf ihre wechselseitige Beziehung zum öffentlichen Schuldenmanagement betrachtet werden.

3.3 Akteure entwicklungsorientierten Schuldenmanagements

Bis zur Asienkrise 1997 wurde Schuldenmanagement in Entwicklungs- und Schwellenländern flächendeckend als „a debt service operation within the ministry of finance, responsible for paying external debt obligations“¹⁶⁶ gesehen. Diese Sicht hat sich bis heute bei weitem noch nicht aus allen Einheiten mit Schuldenmanagementkapazitäten in Entwicklungs- und Schwellenländern verabschiedet: Insbesondere in Subsahara-Afrika findet sich noch immer eine deutliche Trennung zwischen der oben genannten ‚debt service operation‘ und der auf monetäre Policies ausgerichteten Handhabung der Inlandsverschuldung, die über die Zentralbank geregelt wird. Das hat zur Folge, dass weder eine einheitliche Konstruktion der Schuldenpolicies gewährleistet, noch die Kohärenz aller Akteure gegeben ist. Ungenügende Informationswege zwischen der Zentralbank und der Ministerialverwaltung verhindern ein effizientes, konzertiertes Handeln der Akteure. Darüber hinaus bestehen Unklarheiten hinsichtlich der Entscheidungskompetenzen: Während die Zentralbank in Fragen der Inlandsverschuldung häufig direkte Handlungsbefugnis hat, ist dies bezogen auf Fragen der Auslandsverschuldung, die zumeist im Finanzministerium angesiedelt werden, nicht der Fall. Diese unzulänglichen Strukturen bzw. ihre unklaren Aufgaben-

¹⁶⁵ Das Decision Point Document enthält in diesem Zusammenhang den Begriff „financial administrations systems“.

¹⁶⁶ Seelig, Colin (2006): The Evolution of Debt Management in Developing Countries. In: Williams, Mike und Paul Brione (Hrsg.): Government Debt Management. New Trends and Challenges. Herausgegeben von Morgan Stanley. London. S. 109-118. Künftig zitiert als: Seelig (2006). Hier S. 110.

teilungen können mitunter bei dringenden Entscheidungen über die Portefeuillestruktur zu konkreten finanziellen Verlusten der öffentlichen Hand führen.

Schuldenmanagement muss nicht allein die eigenen Ziele formulieren und implementieren, sondern die Koordinierung dieser eigenen Ziele mit denen anderer Policybereiche erreichen. Zu diesen Zielen zählen die Transparenz der Maßnahmen, ein ausgewogenes Risikomanagement und darüber hinaus der Ausbau der mit Schuldenmanagement betrauten Institutionen und Instrumente. Bereits etablierte Schuldenmanagementsysteme integrieren zudem einen Ausblick auf die weitere Entwicklung ihres Schuldenmanagements und seine Adaptionmöglichkeiten in sich verändernden weltweiten Kapitalmärkten.

„The objective of debt management policy is to minimise over the long term the cost of meeting the government's financial needs, taking account of risks, whilst ensuring that debt management policy is consistent with monetary policy.“¹⁶⁷

Besondere Problemphasen stellten die Zeiträume relativer makroökonomischer Stabilität dar, in denen die Regierungen sich oftmals dazu hinreißen ließen, von der Finanzdisziplin abzuweichen. Daher ist es bemerkenswert, dass der malawische Finanzminister Goodall Gondwe auch im Jahr 2007, also ein Jahr nach dem Erreichen des malawischen HIPC-Vollendungspunktes und zwei Jahre nach dem Erreichen eines stabilen makroökonomischen Niveaus, an einer rigiden Haushaltsdisziplin festhält:

„We must desist from over-spending and borrowing which can destabilise the economy with a lot of liquidity.“¹⁶⁸

Außer einer zurückhaltenden Kreditaufnahme und fristgerechten Rückzahlung der ausstehenden Verbindlichkeiten sind Schuldenmanager an einer gesunden, d. h. nachhaltigen, ausgeglichenen und effektiven Struktur des Schuldenportefeuilles ebenso wie an einer glaubhaften, umsetzbaren Haushaltspolitik interessiert; die realistische Handhabung der Risiken in der Haushaltsbilanz der Regierung aufgrund ihrer Eventualverbindlichkeiten, beispielsweise gegenüber den vielen staatlichen und quasistaatlichen Agenturen, gehört ebenfalls zu ihrem Arbeitsbereich.

„Experience internationally, and in Mozambique, shows that macro-economic management and financial development are basic requirements for creating an environment to stimulate rapid growth and poverty reduction.“¹⁶⁹

¹⁶⁷ Bank of England/HM Treasury (1995): Report of the Debt Management Review. London. Hier S. 3. Diese Definition wird auch den Schuldenmanagementrichtlinien von Weltbank und Währungsfonds zugrunde gelegt, vgl. IMF/Weltbank (2001b).

¹⁶⁸ zitiert nach Munthali, Ephraim (2007a): Gondwe Stresses Need for Fiscal Discipline. In: The Nation vom 15. Mai. o.S.

Schuldenmanagement weist dabei auch einige Verbindungen in den Bereich der Währungspolitik auf. Ein Beispiel hierfür ist die Frage, wie Defizite im Staatshaushalt finanziert werden sollen. Gemeinsames Augenmerk fällt auch auf die Regulierung der täglichen Liquiditätsflüsse zwischen der Regierung und dem Bankensystem. Die Stabilität der Wechselkurse ist vor allem in solchen Volkswirtschaften auch für das Schuldenmanagement von Bedeutung, in denen die Auslandsverschuldung hauptsächlich in fremder Währung aufgenommen wurde, also wiederum in den Schwellen- und Entwicklungsländern, deren Kreditvereinbarungen mit den multilateralen Agenturen zumeist in US-Dollar oder aber auch in Sonderziehungsrechten des Währungsfonds ausgezeichnet werden. Zusammengefasst bedeutet dies, dass gute Kontakte zwischen dem jeweiligen Finanzministerium und der Zentralbank bestehen, gleichzeitig aber die zentrale Verantwortung für das öffentliche Schuldenmanagement festgelegt und die einzelnen Aufgabenbereiche umso klarer voneinander getrennt sein müssen.

Zu den Voraussetzungen entwicklungsorientierten Schuldenmanagements zählt auch die Einordnung der beteiligten nationalstaatlichen Akteure, die ihrerseits die Entwicklungsorientierung öffentlichen Schuldenmanagements garantieren sollen. Dabei ist zu beachten, dass Anspruch und Wirklichkeit an dieser Stelle auseinanderklaffen: Schuldenmanagementstrukturen lassen sich in Subsahara-Afrika

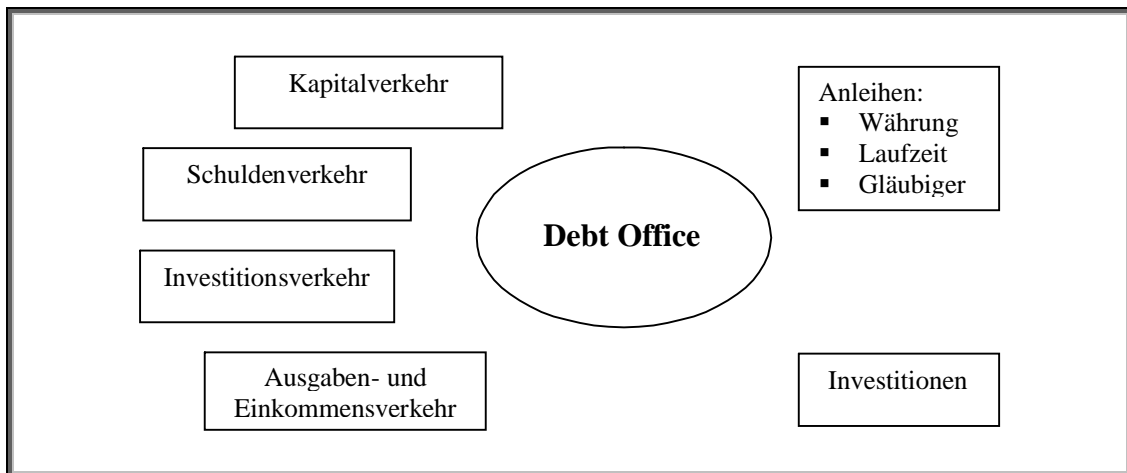
- entweder in der jeweiligen Zentralbank, im Falle der westafrikanischen Staaten Benin und Togo auch in der supranationalen Bank BCEAO der Wirtschafts- und Währungsunion Westafrikas (UEMOA),
- oder in den zentralen Ministerien, v. a. dem für Finanzen, aber auch dem für wirtschaftliche Entwicklung,¹⁷⁰
- oder aber in einer hybriden Struktur, die Zentralbank- und Ministerialabteilungen miteinander verbindet,

finden. Die Einrichtung unabhängiger Agenturen für Finanzmanagement jenseits der Ministerial- oder Zentralbankstrukturen wird zwar in der Theorie bzw. in den existierenden Konzepten für öffentliches Schuldenmanagement gefordert; diese Forderung wird in Subsahara-Afrika jedoch nicht in die Tat umgesetzt.

¹⁶⁹ Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty 2001-2005 (PARPA) (2001). Strategy Document for the Reduction of Poverty and the Promotion of Economic Growth. Final Version Approved by the Council of Ministers April 2001. Maputo. Künftig zitiert als: PARPA (2001). Hier S. 5.

¹⁷⁰ Je nach Zuordnung können auch weitere Ministerien zu dieser Gruppe gehören.

Abbildung 10: Primäre Aufgabenfelder einer Agentur für öffentliches Schuldenmanagement



Quelle: in Anlehnung an IMF/Weltbank (2001a): 6 ff.

Zur festen Verankerung einer kohärenten und effizienten Schuldenpolitik durch effektives und transparentes Schuldenmanagement zählen klare Strukturen sowohl innerhalb des Schuldenmanagements als auch in Abgrenzung zu anderen Aufgabenbereichen der öffentlichen Verwaltung. Hierbei bilden nicht zuletzt die Zuordnung von Verantwortungsbereichen und die Rechenschaftspflicht der Einheiten mit Bezug zum Schuldenmanagement zwei zentrale Sachfragen, die bei einer institutionellen Umstrukturierung zu Problemen zwischen den einzelnen Instanzen führen können. Daher ist der Gedanke nahe liegend, eine separate Agentur als oberste Instanz für die Steuerung aller Aufgaben des öffentlichen Schuldenmanagements zu schaffen.

Diese Agentur kann unterschiedliche Anknüpfungspunkte an die Ministerialstrukturen und die Zentralbank aufweisen, die eher von den landesinternen Gegebenheiten abhängen sollten als von externen Überlegungen zum Management öffentlicher Schulden. Schlüsselement einer Agentur für öffentliches Schuldenmanagement ist aber ihre Gründung als eigenständiger Akteur innerhalb des öffentlichen Sektors. Ihre Selbständigkeit muss insbesondere zwei Institutionen gegenüber Bestand haben: Zum einen gegenüber der Zentralbank, zum anderen gegenüber dem Finanzministerium.

Die Regierung ist v. a. in Subsahara-Afrika ein großer, wenn nicht der zentrale Akteur auf dem inländischen Finanzmarkt. Öffentliches Schuldenmanagement muss hier seine Selbständigkeit gegenüber anderen Teilen der staatlichen Strukturen wahren. Diese Autonomie der Agentur für öffentliches Schuldenmanagement kann jedoch nur so weit gehen, wie es die Rahmenbedingungen im Land ermöglichen, die etwa durch die bisherige Ent-

wicklung der inländischen Märkte oder durch politische Erwägungen abgesteckt werden. Die Selbständigkeit des öffentlichen Schuldenmanagements hilft, dem Vorwurf der Befangenheit zu entgehen und den Wettbewerb mit privaten Akteuren auf dem Finanzmarkt aufrecht halten zu können: Obwohl hoch verschuldete arme Staaten per Definition keine Kredite zu Marktbedingungen erhalten (können), lautet das Ziel öffentlichen Schuldenmanagements auch für die Staaten Subsahara-Afrikas, zur Marktfähigkeit zurückzukehren bzw. zu gelangen.

Der Beobachtungs- und mit Einschränkung auch der Steuerungsrahmen öffentlichen Schuldenmanagements umfassen letztlich nicht weniger als *alle* politischen Maßnahmen der Regierung und der Zentralbank und müssen diese Maßnahmen auf ihre finanzielle Nachhaltigkeit hin überprüfen: Schuldenmanagement ist damit elementarer Bestandteil von Governance, da es im klassischen Governance-Sinne als Teillösung für das Problem der öffentlichen Verschuldung und als Chancenerzeugung für nachhaltige finanzielle Solvenz und Souveränität fungiert.¹⁷¹ Abbildung 10 verdeutlicht die Vielschichtigkeit der Aufgaben öffentlichen Schuldenmanagements und zeigt, dass Good Governance auch im Management öffentlicher Schulden eine nachhaltige Schaffung von funktionierenden Kooperationen und funktionalen Kohärenzen zwischen verschiedenen Sektoren und Akteuren bedeutet.¹⁷² Gleichzeitig muss sich die entsprechende Agentur für Schuldenmanagement genügend Flexibilität bewahren, um ein wirklich effizientes und professionelles Schuldenmanagement durchführen zu können und um zu einem gewissen Grad eine konstante Unabhängigkeit in seinem operationalen Geschäft und seinen Managemententscheidungen wahren zu können. Die Forderung nach einer solchen Autonomie wiederum zieht den Appell für eine separate Agentur konsequent nach sich.¹⁷³ Konkret gewährleistet die Autonomie einer Schuldenmanagementagentur die Umsetzung von Schuldenmanagementzielen und verhindert ihre Indienstnahme für politische Ziele: Darlehen müssen a priori festgelegten schuldenpolitischen Stabilitätskriterien und Rückzahlungsmodalitäten Rechnung tragen. Dies bedeutet, dass Kredite nur für Ziele, die die politischen Prioritäten widerspiegeln, angenommen wer-

¹⁷¹ Zu den Begriffen Problemlösung und Chancenerzeugung vgl. Kooiman, Jan (2003): *Governing as Governance*. London/Thousand Oaks/Neu Delhi. Insbesondere S. 149.

¹⁷² Vgl. zu Fragen der Governance in Entwicklungs- und Schwellenländern exemplarisch Janosch, Meike (2008): *Wasser und Entwicklung. Steuerungsmöglichkeiten durch ein Zusammenspiel von Government und Governance im Rahmen des Wasserressourcenmanagements*. In: Janosch, Meike und Rahel Schomaker (Hrsg.): *Wasser im Nahen Osten und Nordafrika – Wege aus der Krise*. Münster – New York City – München – Berlin. S. 71-91. Hier besonders S. 78 f.

¹⁷³ Vgl. Anderson (2006): 73. In der Bundesrepublik Deutschland wurde so im September 2000 die Bundesrepublik Deutschland-Finanzagentur GmbH „mit dem Ziel gegründet, zur nachhaltigen Senkung der Zinsbelastungen aus der Kreditaufnahme des Bundes beizutragen.“ Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2002): *Bundesrepublik Deutschland-Finanzagentur GmbH*. In: Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.): *Monatsbericht 07/2002*. Berlin. S. 73-76. Künftig zitiert als: BMF (2002). Hier S. 73.

den dürfen.¹⁷⁴ Die Ziele sollten im Einzelfall durch die verantwortlichen Schuldenmanager festgelegt und vollkommen der entwicklungsorientierten Regierungsstrategie im Allgemeinen und den Leitlinien entwicklungsorientierten Schuldenmanagements im Besonderen folgen.

Um beiden Ansprüchen – dem der Einbindung in die übergeordnete Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns und dem der Flexibilität und Autonomie – gerecht werden zu können, muss jedoch der Status einer wie auch immer organisierten Einheit für öffentliches Schuldenmanagement innerhalb der gesamten Regierung rechtlich genau abgesteckt werden. In vielen OECD-Staaten haben Finanzagenturen bereits einen festen Platz in der Policyformulierung und –implementierung des politischen Alltags gefunden. Eine ihrer primären Aufgaben lautet: „[t]o ward off political pressure to lower costs in the short term at the expense of greater risk“¹⁷⁵ und bildet damit die Basis für eine Einführung klar formulierter langfristiger Ziele, Kosten-Risiken-Richtlinien und Benchmarkinginstrumente in Kombination mit einem transparenten Berichtswesen, insbesondere gegenüber dem Parlament, um das Schuldenmanagement in das System der demokratischen Prozesse einzubinden. Eine dem Finanzministerium direkt unterstellte Schuldenmanagementagentur kann jedoch aufgrund bestehender Hierarchien in große Schwierigkeiten geraten, die Implementierung ihrer Strategien durchzusetzen, wenn sie dabei nicht die Interessen höherrangiger Ministerialebenen berücksichtigt.

Wie so oft in der Entwicklungszusammenarbeit, aber auch allgemein in der Umsetzung von Regierungspolicies existiert hier ein Prinzipal-Agent-Problem:¹⁷⁶ Unabhängig von der Einrichtung einer Agentur des Schuldenmanagements innerhalb oder außerhalb des Finanzministeriums bzw. der Zentralbank kommt es in den überwiegenden Fällen und mitnichten allein in Subsahara-Afrika zu asymmetrischen Informationsbeziehungen und in

¹⁷⁴ Vgl. Malawi Government (2007b): Guidelines on External Debt Management in Malawi. Herausgegeben vom Ministry of Finance. Lilongwe. Künftig zitiert als: Malawi Government (2007b). Hier besonders S. 4.

¹⁷⁵ Currie et al. (2003): 45.

¹⁷⁶ Die Beziehung von Prinzipal und Agent wird durch folgende Merkmale charakterisiert: „Whenever one individual depends on the action of another, an agency relationship arises. The individual taking the action is called the agent. The affected party is the principal.“ Pratt, John W. und Richard J. Zeckhauser (1985): Principals and Agents. The Structure of Business. Boston. Die in der Prinzipal-Agenten-Theorie untersuchten Beziehungen sind durch eine asymmetrische Informationsverteilung zwischen den beteiligten Partnern gekennzeichnet. Der Agent hat dabei gegenüber dem Prinzipal einen Informationsvorsprung. Um Aufgaben nicht selbst zu erledigen, überträgt der Prinzipal Aufgaben und Entscheidungskompetenzen auf den Agenten. Die Handlungen des Agenten beeinflussen daher nicht nur sein eigenes Nutzenniveau, sondern auch das des Prinzipals. Ziel des Ansatzes ist es, durch ein Arrangement von richtig gesetzten Anreizen den Agenten dazu zu bewegen, im Interesse seines Prinzipals zu handeln. Da die Interessen des Prinzipals meist denen des Agenten entgegenstehen, bedarf es gezielter Anreizmechanismen, beispielsweise einer leistungsorientierten Bezahlung von Managern. Die Interessen der Agenten, der Manager, die Entscheidungen treffen und eine bessere Informationsbasis besitzen, liegen etwa in der möglichst stressfreien Absolvierung ihrer Aufgaben. Somit könnten sie nicht risikobewusst genug vorgehen bzw. - bezogen auf die Entwicklungsorientierung öffentlichen Schuldenmanagements - öffentliche Verbindlichkeiten mit zu großen Risiken eingehen.

ihrer Folge zu Ineffizienzen in der Umsetzung der Schuldenmanagementpolicies. Bei zu viel Nähe zum Finanzministerium fehlt einer Finanzagentur die Durchsetzungsfähigkeit; auf der anderen Seite kann das Finanzministerium als übergeordnete Instanz und somit als Prinzipal die Arbeit einer *unabhängigen* ausführenden Agentur für Schuldenmanagement nur mittelbar beurteilen; der Anreiz zu einem kohärenten und effizienten Schuldenmanagement innerhalb dieser Agentur kann durch solche fehlenden Prüfmechanismen gemindert werden.

Daraus lässt sich schließen, dass sich die Bedingungen für ein effektives Delegieren der Verantwortungen bei einer autonom eingesetzten Schuldenmanagementagentur schwieriger darstellen können, je größer der institutionelle Abstand zwischen Finanzministerium und Finanzagentur angelegt ist. Dieser Abstand ist kein zwingender Nachteil im institutionellen Aufbau des öffentlichen Schuldenmanagements, solange in diesem Fall mehr Wert auf eine für beide Seiten rechtlich fixierte Vertretungsvereinbarung (Agency Agreement) gelegt wird, die die Rechenschafts- und Transparenzpflicht beider Institutionen betont.¹⁷⁷ Ein solcher Gesellschaftsvertrag hilft außerdem, die Rechtsbeziehung zwischen der Schuldenmanagementagentur und der Zentralbank zu regeln. Die Weisungsunabhängigkeit der Zentralbank vom Ministerium für Finanzen und die überdies unterschiedliche Perspektive auf Entwicklungen in der Volkswirtschaft erschweren eine identische Zieldefinition aller beteiligten Institutionen ebenso wie eine Integration der Arbeitsvorgänge oder die Implementierung einer einheitlichen computergestützten Informationsbasis des Schuldenmanagements.¹⁷⁸ Dies macht eine unabhängige Agentur umso wichtiger, erschwert aber auch die Anforderungen bezüglich der durch die Agentur zu leistenden Politikkohärenz für entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement.

Je größer die Autonomie in Fragen des Managements und im operationalen Geschäft der Agentur sein soll, umso wichtiger wird der gesetzliche Rahmen einer Vertretungsvereinbarung, die den Arbeitsbereich des Büros v. a. gegenüber dem Finanzministerium, aber auch der Zentralbank absteckt, da nur durch klare Formulierungen das bereits angesprochene Prinzipal-Agent-Problem zwischen unabhängig organisierten Agenturen und der Prinzipal- bzw. Ministerialebene aufgelöst werden kann. Eine Schlüsselrolle übernehmen hierbei die Fragen nach

¹⁷⁷ Vgl. Currie et al. (2003): 30 f.

¹⁷⁸ Diese Fragen der Rechtsbeziehung stellen sich für alle Regierungen, die ein Schuldenmanagementsystem in ihre Politik integrieren wollen, gleichermaßen, vgl. BMF (2002). Sie führen aber in Subsahara-Afrika zu besonderen Herausforderungen bezüglich der Transparenz des Schuldenmanagements an sich und damit auch des Schuldenportefeuilles, also schlussendlich der Erfassung öffentlicher Verbindlichkeiten.

- der Deutlichkeit in der Formulierung der *Ziele* einer Agentur für Schuldenmanagement,
- den im Vertrag formulierten *Anreizen* zu effektiver und effizienter Leistung für den Agenten, also die Schuldenmanagementagentur, und
- der Messbarkeit des Erfolges und der Performanz durch ein begleitendes *Monitoring* das jedoch gleichzeitig die Eigenständigkeit der Finanzagentur gewährleistet.

Eine solche rechtliche Einfassung der Arbeit im öffentlichen Schuldenmanagement wäre eine Hinwendung zu einer eher managementorientierten Praktik und damit eine Abkehr von Verwaltungsvorgängen, insbesondere wenn die rechtlichen Regelungen sich eher an denen privatwirtschaftlicher Finanzdienstleister und weniger an Körperschaften öffentlichen Rechts orientierten. Größere Unabhängigkeit kann in einem solchen Zusammenhang mehr Transparenz und verstärkte Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament oder auch der Öffentlichkeit zur Folge haben:

„It is no coincidence that DMOs [in OECD-Staaten, M.J.] constituted as separate agencies have led the way in producing external reporting that provides benchmarks for others to follow.“¹⁷⁹

Diese Einschätzung bezieht sich ausschließlich auf OECD-Staaten; in Subsahara-Afrika dagegen muss zwischen der Unabhängigkeit der Agentur und ihrer Rechenschaftspflicht klar abgewogen werden: Hier einen ausbalancierten Weg zu finden, genügend Einfluss auf die Effizienz der Agentur zu üben, sie jedoch nicht in der Ausübung ihrer Aufgaben zu behindern oder von außerhalb zu steuern, bedeutet, sehr viele institutionelle und akteursbezogene Zwischentöne bei der Einrichtung dieser Agentur zu berücksichtigen. Hier ist die Frage, ob die Mitarbeiter der Agentur Ministerialbeamte oder unabhängig von der Regierungsverwaltung rekrutierte Schuldenmanager sind, nur ein Beispiel.

Eine unternehmerische Ausrichtung im Gesellschaftsvertrag ermöglicht es dann, ein klares Berichtswesen einzurichten, das nicht nur zur internen Revision, sondern gleichzeitig auch zur Information nach außen genutzt werden kann. Anstelle eines einzelnen Referats- oder Abteilungsleiters wäre darüber hinaus beispielsweise ein Beratungsausschuss oder sogar ein nach privatwirtschaftlichen Maßstäben eingerichteter Vorstand sinnvoll, der einerseits die Arbeitsweise der ministerialen Hierarchien kennt, andererseits aber flexibler im Bereich der Kapitalmärkte agieren kann. Diese Flexibilität muss insbesondere auch die Rekrutierung der Mitarbeiter einer solchen Agentur zum Management der öffentlichen Schulden einschließen.

¹⁷⁹ Anderson (2006): 86. Die Abkürzung DMO steht für Debt Management Office.

Innerhalb einer Agentur für öffentliches Schuldenmanagement finden sich viele Schnittpunkte zwischen dem öffentlichen Sektor in den Ministerien – insbesondere in dem der Finanzen und in dem für wirtschaftliche Entwicklung – und in der Zentralbank einerseits und dem privaten Sektor des Banken- und Finanzwesens andererseits. Insofern ist es „nicht einfach, die Charakteristika einer Agentur zu identifizieren“¹⁸⁰. Die Mitarbeiter dieser Schnittstelle müssen privatwirtschaftlich denken, dürfen aber gleichzeitig – da sie mit öffentlichen Geldern umgehen – den Schuldenstand nicht um jeden Preis reduzieren. Umsichtigkeit in Bezug auf das Verhältnis von Kosten und Risiken ist im Management öffentlicher Schulden wesentlich mehr gefragt als bei privatwirtschaftlichen Unternehmen. Zudem wird die Flexibilität durch die notwendige Rechenschaftspflicht innerhalb des politischen Systems eingeschränkt. Auf der anderen Seite muss entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement gleichzeitig den Markt und damit auch private Kreditgeber und Kreditempfänger beobachten. Die Einschätzung der Lage und die Reaktion auf marktliche Entwicklungen müssen entsprechend rasch erfolgen und dürfen nicht an Ministerialhierarchien oder ähnlichem scheitern.

Schuldenmanagement muss jedoch trotz dieser Einflüsse auf die eigene Arbeit selbst auf die übergeordnete Policygestaltung der Regierung einwirken. Die allgemeine Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns muss durch die Mitarbeiter des Schuldenmanagements mitgestaltet werden; dies ist zentrale Voraussetzung für das Kurshalten der Regierung in Bezug auf den nachhaltigen Umgang mit ihren ausstehenden Verbindlichkeiten. Ihre Unabhängigkeit erlaubt es der Agentur, auch gegenüber anderen öffentlichen Einrichtungen, also auch Regierungsabteilungen, auf Einführung und Durchsetzung von Risikomanagementinstrumenten und von mit diesen Instrumenten koordinierbaren Governance-Strukturen zu bestehen. Darüber hinaus übernimmt eine Agentur für Schuldenmanagement die Aufgabe, die vielfältigen Informationskanäle im Schuldenmanagement zu bündeln und formt so aus den verschiedenen Akteuren und Arbeitsbereichen ein integriertes Management der öffentlichen Verbindlichkeiten.

Dieses Einwirken kann beispielsweise durch einen Sitz mit Mitspracherecht im führenden Entwicklungsgremium oder auch auf Kabinettssebene geschehen. In Staaten wie der Republik Malawi gibt es beispielsweise aufgrund der großen Anzahl der stellvertretenden Minister (Deputies) im Kabinett die Möglichkeit, hier eine spezielle Position für einen Sonderbevollmächtigten des Schuldenmanagements zu schaffen. Da die stellvertretenden Minister in der Hierarchie zwischen den Ministern und den Staatssekretären rangieren und die Gruppe der Staatssekretäre eine dermaßen unübersichtliche Größe angenommen hat, wäre

¹⁸⁰ Anderson (2006): 82.

eine Zuordnung unterhalb der Deputy-Ebene wenig sinnvoll, wenn es um die Mitarbeit an zentralen Policyrichtlinien geht. In Uganda existiert bereits seit 1992 neben dem Kabinett ein Rat zur Koordinierung der nationalen HIV/AIDS-Policy, der direkt dem Präsidenten zugeordnet ist und so nicht die regulären Hierarchien überwinden muss, um an der nationalen Entwicklungsstrategie mitzuwirken.¹⁸¹ Für die hoch verschuldeten armen Staaten wäre es von überragendem Vorteil in ihrer finanziellen Situation, wenn eine ähnliche Instanz aus dem Schuldenmanagement mit einem Vetorecht bei Haushaltsfragen und mit einer konkreten Möglichkeit der Mitsprache und Mitarbeit bei der Ausgestaltung der nationalen Entwicklungsstrategie geschaffen würde. Dabei geht es nicht um die Frage, ob sich eine Regierung bzw. ein Staat bestimmte Investitionen leisten kann, sondern vielmehr um die Frage: Wie finanzieren wir mit den uns zur Verfügung stehenden Mitteln und unter der Berücksichtigung bestehender und zukünftiger Verbindlichkeiten dieses Vorhaben?

¹⁸¹ Vgl. <http://www.aidsuganda.org/uac/index.htm>.

4. Probleme bei der Überführung des Konzeptes ‚öffentliches Schuldenmanagement‘ in die Praxis

4.1 Richtlinien der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zur Institutionalisierung von Schuldenmanagementansätzen

Schuldenmanagement wird nicht allein durch staatliche Einheiten im Kreditnehmerland, sondern stark durch externe Ideen gestaltet. Für hoch verschuldete arme Staaten gibt es zwei Konzepte, die öffentliches Schuldenmanagement vorstellen: Eines stammt aus den Reihen der OECD, das zweite wurde vom Internationalen Währungsfonds verfasst. Die Skizze der OECD ist allerdings nur bedingt auf die hoch verschuldeten armen Staaten Subsahara-Afrikas anwendbar, da sie für OECD-Mitgliedstaaten entworfen wurde.¹⁸² So zielt sie eher auf strategische Benchmarkinginstrumente zur Kontrolle des Risikomanagements ab, geht aber nicht auf grundlegende Probleme der personellen oder technischen Kapazitäten, wie sie in Staaten südlich der Sahara auftreten, ein. Trotzdem lassen sich auch aus diesem Konzept einzelne Hinweise für effektives öffentliches Schuldenmanagement ableiten, die der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns in Subsahara-Afrika dienen können: Auch innerhalb der OECD werden einige Staaten noch als „Emerging Debt Markets“¹⁸³ gekennzeichnet, deren Herausforderungen Ähnlichkeiten mit den Problemen in Afrika südlich der Sahara aufweisen. Der zentrale Unterschied zwischen diesem Konzept und der Skizze des Währungsfonds liegt darin, dass die OECD von bereits existierenden Schuldenmanagementstrukturen ausgeht.¹⁸⁴ Hier geht es also vielmehr um die Optimierung von Instrumenten, nicht so sehr um ihre erste Einführung als Mittel der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns. Immerhin erkennt die OECD, dass die Herausforderungen an Schuldenmanager in sich entwickelnden Schuldenmärkten vielfältiger sind als in bereits etablierten Schuldenmärkten,¹⁸⁵ die Möglichkeiten des Eingriffs durch Schuldenmanage-

¹⁸² Vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2005a): *Progrès en Gestion des Risques de la Dette Publique. Advances in Risk Management of Government Debt*. Paris. Künftig zitiert als: OECD (2005a).

¹⁸³ OECD (2005a): 5.

¹⁸⁴ So werden beispielsweise etablierte inländische Märkte für Regierungsschatzbriefe und Bonds oder ein allgemein fortgeschrittenes Finanzmanagement in den Überlegungen vorausgesetzt. Vgl. OECD (2005a): 3. Diese Instrumente stehen allerdings bisher in kaum einem Staat südlich der Sahara zur Verfügung.

¹⁸⁵ Vgl. OECD (2005a): 17 f.

ment sind allerdings in sich entwickelnden Schuldenmärkten weitaus geringer. Urheber des Konzeptes ist das Directorate for Financial and Enterprise Affairs (DAF) der OECD, das sich in seiner praktischen Arbeit nicht allein mit dem öffentlichen Schuldenmanagement seiner Mitgliedstaaten, sondern auch mit dem der Staaten südlich der Sahara im Rahmen von regelmäßigen Foren zum Stand des Schuldenmanagements in Subsahara-Afrika beschäftigt.¹⁸⁶

Im Rahmen der erweiterten Entschuldungsinitiative HIPC II haben Internationaler Währungsfonds und Weltbank 1999 in einem Positionspapier angemerkt, dass das öffentliche Schuldenmanagement in den hoch verschuldeten Staaten große Defizite aufweist.¹⁸⁷ Diese Feststellung führte zu einer Handlungsaufforderung für die internationalen Agenturen, Konditionen für Darlehen einheitlich zu gestalten, die Datengrundlagen für die Bestimmung der Schuldenstände zu verbessern und die Bedienung der Schulden zu vereinheitlichen. Implikationen für das Schuldenmanagement der Partnerstaaten wurden nicht abgeleitet. Sowohl die Weltbankgruppe als auch der Internationale Währungsfonds engagieren sich in ihren Partnerländern aufgrund bestimmter übergeordneter Richtlinien, die zwar im Vorfeld festgelegt werden, jedoch einer regelmäßigen Revision unterliegen. Die Weltbank erarbeitet die Länderstrategie, während der Währungsfonds eine Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität einräumt, also sich grundsätzlich bereit erklärt, auch kurzfristig Kredite für entwicklungsorientiertes staatliches Handeln zur Verfügung zu stellen.¹⁸⁸ Beide Strategien können grundsätzlich in solchen Staaten zum Einsatz kommen, die über einen der Pfeiler des Bretton-Woods-Systems Kredite beziehen.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Vgl. http://www.oecd.org/document/7/0,3343,en_2649_27994977_41391815_1_1_1_1,00.html

¹⁸⁷ Vgl. IMF/IDA (1999). Diese Bemerkung über die Defizite öffentlichen Schuldenmanagements ist insofern ein Euphemismus, als zu dem Zeitpunkt in den wenigsten Staaten auch nur rudimentäre Strukturen öffentlichen Schuldenmanagements vorhanden waren.

¹⁸⁸ Ende 2007 bewertete der Internationale Währungsfonds 78 Staaten als förderungswürdig unter der PRGF. Zu dieser Gruppe zählen auch die sechs Staaten Benin, Ghana, Malawi, Mozambique, Togo und Uganda. Vgl. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm> (12.11.2007). Diese Teilnahmeberechtigung basiert zunächst auf der Einstufung des nationalen Pro-Kopf-Einkommens durch den IMF. Seit 2005 liegt die Pro-Kopf-Einkommensgrenze, jenseits derer Konzessionskredite vergeben werden, bei US-\$ 1025 p. a. Anleihen im Rahmen der PRGF beinhalten eine jährliche Zinsrate von 0,5 Prozent. Die Rückzahlungsfrist beginnt nach fünfeinhalb Jahren und endet zehn Jahre nach der Erstausschüttung.

¹⁸⁹ CAS und PRGF gleichermaßen sollen die landeseigenen Bemühungen unterstützen, stehen aber in Bezug auf die Richtungsvorgabe developmentspolitischer Entscheidungen in den offiziellen Stellungnahmen eher in der zweiten Reihe, ganz der Devise, dass der Empfängerstaat letztlich die eigentliche Verantwortung übernehmen soll: „The CAS takes as its starting point the country's own vision for its development, as defined in a Poverty Reduction Strategy Paper or other country-owned process.“ Vgl. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20120746~menuPK:51551~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html> (12.11.2007). Dieser explizite Bezug zum Strategiepapier für die Armutsbekämpfung, also zu einem zentralen Element derzeitiger Entschuldungsinitiativen, findet sich gleichsam bei den vom Währungsfonds verfassten PRGFs. Der IMF spricht deswegen auch davon, dass seine Programme „framed around comprehensive, country-owned Poverty Reduction Strategy Papers“ sind. Vgl. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm> (12.11.2007). Diese Aussage lässt sich in Bezug auf die Anbindung an die Strategiepapiere an sich nachvollziehen; die Eigenständigkeit der Landesstrategie jedoch – also das, was vom IMF als country-owned bezeichnet wird, ist dadurch nicht zwangsläufig erfüllt. Analog

Insgesamt ist die Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität starker auf eine Balance der öffentlichen Ausgaben ausgerichtet. Sie soll daher auch immer inflationsvorbeugend wirken und auf transparente Managementstrukturen bei den öffentlichen Finanzmitteln hinarbeiten. Der IMF sieht sich grundsätzlich nicht als großer Geber von Krediten, sondern versteht seine Aufgabe vielmehr als technische Unterstützung in den Kernbereichen, in denen er eine klare Expertise aufweist:¹⁹⁰ Im Unterschied zur Weltbank wird also eine Zusammenarbeit ausschließlich in ökonomischen bzw. monetär- und fiskalpolitischen Belangen angeboten. Insgesamt decken die internationalen Finanzinstitutionen so alle relevanten Arbeits- und Beratungsbereiche in den für Länderstrategien zur Armutsbekämpfung maßgeblichen Ministerien ab. Dies gilt auch für die Bemühungen um Schuldenabbau und nachhaltige Kreditfinanzierung.

Vor dem Hintergrund dieser beiden Grundsatzstrategien entstanden 2001 die Richtlinien für öffentliches Schuldenmanagement von Weltbank und Währungsfonds.¹⁹¹ Bemerkenswert für die theoretischen Vorlagen eines effizienten und effektiven Schuldenmanagements für sog. Entwicklungsländer ist ihre singuläre Quelle: Die einzigen Richtlinien zur *Einführung* öffentlichen Schuldenmanagements stammen aus der Feder des Internationalen Währungsfonds, teilweise verfasst in Kooperation mit der Weltbankgruppe. Auch die – vermeintliche – Sekundärliteratur zum Thema wird von Währungsfonds und Weltbank bestimmt.¹⁹² Darüber hinaus durchgeführte Untersuchungen externer Unterstützungsnetzwerke, v. a. im Bereich von Maßnahmen zur Förderung von Fachkompetenzen, sind zumindest mittelbar mit der Weltbankgruppe verbunden.¹⁹³

zum Erneuerungsprozess innerhalb der Weltbankgruppe entwarf der IMF seine Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität Ende der 1990er Jahre. Diese Papiere sind wie die Strategien der Weltbank seitdem mehreren internen Revisionen unterzogen worden. 2005 erfolgte eine Kursänderung, nachdem eine interne Evaluation beim IMF festgestellt hatte, dass sich zwar die makroökonomischen Eckdaten in einkommensschwachen Staaten merklich verbessert, das individuelle Einkommen in diesen Staaten sich jedoch kaum verändert hatte. Im Ergebnis beschränkte sich die evaluierende Abteilung allerdings auf den Hinweis, der Fonds solle die Partizipation der unteren Einkommensschichten und die landeseigenen Initiativen noch mehr unterstützen. Vgl. International Monetary Fund (2005): Review of PRGF Program Design. Prepared by the Policy Development and Review Department in Consultation with the other Departments. Approved by Mark Allen. Washington, D.C. Künftig zitiert als: IMF (2005b). Hier besonders S. 22 f.

¹⁹⁰ Vgl. Baunsgaard (2007).

¹⁹¹ International Monetary Fund (IMF) (2003a): Amendments to the Guidelines for Public Debt Management. Washington, D.C. Künftig zitiert als: IMF 2003a. International Monetary Fund (IMF) (2003b): Guidelines for Public Debt Management. Amendments December 9. Washington, D.C. Künftig zitiert als: IMF (2003b).

¹⁹² Vgl. insbesondere Wheeler (2004), sowie Seelig (2006) und Anderson (2006). Die drei genannten Autoren sind nicht allein Herausgeber der zentralen Studien zu öffentlichem Schuldenmanagement in Entwicklungsländern, sondern direkt oder indirekt mit der Weltbankgruppe assoziiert. Auch der Leiter der Working Party on Public Debt Management der OECD, Blommestein, war in den 1990er Jahren Mitarbeiter des Internationalen Währungsfonds. Exemplarisch: <http://web.world-bank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20194678~menuPK:34491piPK:34424~theSitePK:4607,00.html> (18.5.2007).

¹⁹³ Das Netzwerk HIPC-CBP (Heavily Indebted Poor Countries – Capacity Building Programme) beispielsweise vereint führende Nichtregierungsorganisationen im Bereich der Entschuldungsbewegung wie Debt Relief International und das Macroeconomic and Financial Management Institute of Eastern and Sou-

In der Praxis öffentlichen Schuldenmanagements in Subsahara-Afrika werden diese Richtlinien des Währungsfonds und der Weltbank als Basis für den institutionellen und instrumentellen Aufbau genutzt. Sie fassen die Aufgaben des öffentlichen Schuldenmanagements in sechs Schwerpunkten zusammen:¹⁹⁴

- grundsätzliche Ziele des Managements öffentlicher Verbindlichkeiten und seine Koordinationsmöglichkeiten,
- Transparenz und Rechenschaftspflicht,
- institutionelle Rahmenbedingungen,
- die eigentliche Strategie des Schuldenmanagements,
- ein Rahmenwerk für Risikomanagement, und
- Entwicklung und Erhalt eines effizienten Marktes für Regierungssicherheiten.

Dabei werden die institutionellen Rahmenbedingungen zwar in Bezug zur allgemeinen Frage der Governance von Schuldenmanagement gesetzt, jedoch in der weiteren Ausführung nur mit den zwei Schlagworten des rechtlichen und des organisatorischen Rahmens belegt, ohne konkrete Handlungsvorschläge zu erarbeiten.¹⁹⁵ In einer Policystudie der Weltbank

Abbildung 11: Vermögen (Assets) und Schulden (Liabilities) des öffentlichen Sektors

Vermögen	Schulden
Gegenwartswert des Einkommensverkehrs	Gegenwartswert der Ausgabeverpflichtungen
Auswärtige Devisenreserven	Öffentliche Schulden
Anleihen an staatliche Einrichtungen	Gegenwartswert der Eventualverbindlichkeiten
Investitionen in staatliche Einrichtungen	Stammkapital (Nettowert)
Investitionen in <ul style="list-style-type: none"> ▪ Infrastruktur ▪ Liegenschaften (insbesondere Regierungsgebäude, Krankenhäuser, Schulen) ▪ Andere Aktivposten (v. a. Militär) 	

Quelle: in Anlehnung an Storkey (2001): 8.

thern Africa (MEFMI). Letzteres ist jedoch auch regelmäßiger Auftragnehmer der Weltbank und des IMF.

¹⁹⁴ Vgl. IMF/Weltbank (2001b).

¹⁹⁵ Vgl. IMF/Weltbank (2001b): 17.

von 2003 wurde diese Bezugslücke im Zusammenhang einer Studie des Schuldenmanagements in OECD-Staaten benannt: Durch die Einführung eines Managements der gesamten staatlichen Vermögensstruktur (Assets and Liabilities Management, ALM) würde dem Umstand Rechnung getragen, dass staatshaushaltsbezogene Risiken als primäre Risiken der Regierung in Bezug auf ihren finanziellen Spielraum gelten.¹⁹⁶ Schuldenmanagement müsse daher, so das Ergebnis der Studie, als ein solches Management der gesamten Vermögensstruktur organisiert und nicht allein das Schuldenportefeuille, sondern sämtliche Passiva und Aktiva der Regierung mindestens beobachten, wenn nicht sogar aktiv beraten oder koordinieren. Diese Erkenntnis hat sich bisher jedoch weder in der Weltbankarbeit noch in den Kreditnehmerländern durchgesetzt; in Subsahara-Afrika bzw. in den entsprechenden Dokumenten, den Richtlinien der Bretton-Woods-Institutionen oder ihren Policyempfehlungen findet sich kein Hinweis auf eine solche Erweiterung und damit tragende Rolle öffentlichen Schuldenmanagements. Seine Entwicklungsorientierung kann so ebenfalls nur nachrangig eingehalten werden.

Obwohl das Konzept der Bretton-Woods-Institutionen auf eine gezielte Aufstellung empfohlener Instrumente und Funktionen verzichtet, finden sich Hinweise auf den theoretischen Hintergrund der Richtlinien: In dem Konzept wird beispielsweise zwischen Schuldenmanagern und Zentralbankern, nicht aber zwischen Schuldenmanagement und Finanzministerium unterschieden. Die Eigenständigkeit öffentlichen Schuldenmanagements gegenüber beiden Institutionen, also beispielsweise die Einrichtung einer unabhängigen Agentur für Schuldenmanagement, wird nicht per se gefordert. Des Weiteren empfiehlt das Konzept die Einführung einer Schuldenmanagementstrategie als Handreichung für die Mitarbeiter, sowie die Überprüfung des institutionellen Rahmens. Dieser institutionelle Rahmen wird wiederum nicht genau definiert, soll jedoch „be well specified, and ensure that mandates and roles are well articulated“¹⁹⁷. Eine Verbindung zur allgemeinen Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns wird nur in einer Fußnote hergestellt:

„In addition to their concerns as to the real cost of financial crises, governments’ desire to avoid excessively risky debt structures reflects their concern over the possible effects of losses on their fiscal position and access to capital, and the fact that losses could ultimately lead to higher tax burdens and political risks.“¹⁹⁸

Insbesondere die Auswirkungen der hohen Fluktuation von Steuereinnahmen bzw. – im Falle der Staaten südlich der Sahara – der finanziellen Mittel der internationalen Entwick-

¹⁹⁶ Vgl. Currie et al. (2003): 22.

¹⁹⁷ IMF/Weltbank (2001b): 17.

¹⁹⁸ IMF/Weltbank (2001b): 10.

lungszusammenarbeit müssen dabei betrachtet und in Relation zum öffentlichen Schuldendienst gesetzt werden. Dies bedeutet auch, dass die Eventualverbindlichkeiten der Regierung, die bisher kaum Berücksichtigung in den internationalen Entschuldungsinitiativen und den Überlegungen zum Schuldenmanagement fanden, in die Kalkulationen einbezogen werden müssen, um ein transparentes Bild von Vermögen und Schulden der öffentlichen Haushalte zu bekommen. Auch die Frage der Investitionstätigkeit und ihrer Auswirkungen auf den Umfang des Schuldenportefeuilles der Regierung – kurzfristig in Form einer erhöhten Nettoneuverschuldung, langfristig aber in Form einer positiven Rentabilität (Return on Investment) – stellt sich in diesem Zusammenhang neu. Obwohl Weltbank und Währungsfonds bisher bereits zwei Ergänzungen zu den ursprünglichen Richtlinien von 2001 herausgaben, wurde dieser Gedanke eines Managements der gesamten Vermögensstruktur für die Staaten Subsahara-Afrikas weder aus diesem Anlass noch zu einem späteren Zeitpunkt aufgegriffen.

Insgesamt sind beide bestehenden Konzepte, das der Bretton-Woods-Institutionen ebenso wie das der OECD, und die in ihnen angelegten Kriterienkataloge westlich geprägt und stellen einen Idealtypus dar. Sie beziehen sich in ihren Überlegungen primär oder sogar ausschließlich auf die Praxis des öffentlichen Schuldenmanagements in OECD-Staaten. Im Falle der Richtlinien des Währungsfonds werden ebenfalls Leitlinien der OECD als Vorbild für öffentliches Schuldenmanagement gewählt.¹⁹⁹ Darüber hinaus fragt das Währungsfondskonzept „what is public debt management and why is it important?“²⁰⁰ – eine Frage, die speziell im öffentlichen Finanzmanagement Subsahara-Afrikas gestellt werden muss.

Grundsätzlich bieten die Richtlinien für öffentliches Schuldenmanagement der Weltbank und des Währungsfonds einen ersten Ansatz und einen Referenzrahmen für die Mitarbeiter öffentlichen Finanzmanagements in Subsahara-Afrika. Dabei beinhalten sie einige Punkte, die sich nur der technischen Ausgestaltung eines öffentlichen Schuldenmanagements widmen – ihre Instrumentalisierung für Konditionen der internationalen Finanzinstitutionen erfahren diese Richtlinien erst, indem sie an die Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung und an die Teilnahme an Entschuldungsinitiativen gebunden werden. Beispielsweise hat der Abschnitt zur Entwicklung von Anleihemärkten nur Empfehlungscharakter; in der praktischen Zusammenarbeit werden aber von Weltbank und Währungsfonds sehr klare Präferenzen geäußert. Um die Kriterien, die sie in ihren Richtlinien eher andeuten als formulieren, umzusetzen, benennen Weltbank und Währungsfonds daher vielmehr einen Wunschkatalog, aber keine handfeste Konditionalität. Diese Zurückhaltung ist äußerst un-

¹⁹⁹ Vgl. IMF/Weltbank (2001b): 2. Hier insbesondere Fußnote 1.

²⁰⁰ a. a. O.

gewöhnlich für die Arbeit der internationalen Finanzagenturen, die sich sonst in vielerlei Hinsicht auf bestimmte Bedingungen berufen. Gerade die Entschuldungsinitiativen HIPC und MDRI sind dafür ein Musterbeispiel. Tatsächlich jedoch erfolgt Konditionalität im Schuldenmanagement nur einseitig: Während die Ausrichtung entlang der gemeinsamen Entwicklungsstrategien für das Schuldenmanagement gefordert wird, lässt sich Schuldenmanagement andererseits nicht oder nur äußerst rudimentär als integraler Bestandteil der Armutsbekämpfungsstrategien finden. Eine nachträgliche Verlinkung öffentlichen Schuldenmanagements mit den Zielen der übergeordneten und zwischen Weltbank, Währungsfonds und Regierung koordinierten Entwicklungsstrategien – und damit nicht allein die instrumentelle, sondern insbesondere auch die institutionelle Ausgestaltung – muss jedoch mit größeren Schwierigkeiten rechnen als ein a priori integriertes Schuldenmanagement: Fehlende Kohärenz lässt sich kaum überbrücken. Es steht vielmehr in solchen Fällen zu befürchten, dass die notwendigen Strukturen von politischen Entscheidungen, nicht von sachlichen Hintergründen bestimmt werden.

Anhand der Richtlinien von Weltbank und Währungsfonds zum öffentlichen Schuldenmanagement stellt sich wiederum und insbesondere in Subsahara-Afrika die Frage nach der „Ausuferung institutioneller Formen“²⁰¹ durch die Abkommen, die in diesem Zusammenhang mit der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds geschlossen werden bzw. durch die informell geregelte technische Zusammenarbeit der Entwicklungsagenturen mit den staatlichen Stellen auf diesem Gebiet. Ein Bezug zwischen den Armutsbekämpfungsstrategien oder dem Erreichen des HIPC-Vollendungspunktes einerseits und der Einführung eines öffentlichen Schuldenmanagements bzw. gar der entwicklungsorientierten Ausrichtung eines solchen Schuldenmanagements andererseits lässt sich in den Dokumenten der Bretton-Woods-Gruppe weder direkt noch indirekt erkennen. Obwohl die Konditionen von Internationalem Währungsfonds und Weltbank für die Teilnahme an Entschuldungsmechanismen oder auch für die Gewährung von Krediten viele Neuordnungen des öffentlichen Sektors im Rahmen der Verbesserung der Regierungsführung fordern, gehört Schuldenmanagement in keiner Weise zu den – explizit oder implizit – gestellten Bedingungen. Die Frage, wie Armutsreduzierung nachhaltig gestaltet werden kann, wenn Kreditaufnahme und –dienstleistung nicht signifikant verändert werden, um künftige Schuldenkrisen zu vermeiden, lässt sich nicht durch die zahlreichen Dokumente von Weltbank, Währungsfonds und Empfängerland beantworten, wird sogar noch nicht einmal in dieser Form von den beteiligten Akteuren explizit gestellt.

²⁰¹ Anderson (2006): 82. Im Original ist von der „proliferation of institutional forms“ die Rede.

4.2 Adaptierbarkeit des Konzeptes ‚öffentliches Schuldenmanagement‘ in Subsahara-Afrika

Inwiefern lassen sich diese Konzepte und insbesondere die Skizze des Internationalen Währungsfonds für Subsahara-Afrika adaptieren? Die Überführung des Konzeptes ‚öffentliches Schuldenmanagement‘ erfolgt durch die Regierung des entsprechenden Partnerlandes, die jedoch zumindest von Weltbank und Internationalem Währungsfonds unterstützt, wenn nicht sogar in bestimmte Richtungen gelenkt wird. Die Umsetzung dieser Konzepte gelangt in Subsahara-Afrika schnell an Grenzen, da die Richtlinien den örtlichen Voraussetzungen nicht genügend Rechnung tragen:

- Zum einen sind die Richtlinien nicht ausschließlich für hoch verschuldete arme Staaten entwickelt worden, die spezielle Haushaltssituation und besonders der Einfluss der Kreditgeber werden nicht berücksichtigt;
- außerdem tragen sie den besonderen Voraussetzungen afrikanischer Regierungen und den technischen Kapazitäten der Verwaltungsapparate nicht Rechnung;
- schließlich wurden die Entwicklung eines Finanzmanagementsystems allgemein und das Bewusstsein für die Notwendigkeit entwicklungsorientierten Schuldenmanagements nicht zuletzt durch die jahrzehntelange Ver- und Entschuldungspraxis konterkariert.

Dem Problem der öffentlichen Überschuldung widmen sich unter verschiedenen wissenschaftlichen Vorzeichen mehrere Disziplinen: Sowohl politikwissenschaftlich als auch verwaltungs-, wirtschafts- und finanzwissenschaftlich lässt sich über Aspekte öffentlicher Überschuldung diskutieren.²⁰² Obwohl das Thema naturgemäß einen starken ökonomischen Bezug hat, lässt sich sein politisches Gewicht jedoch kaum leugnen.²⁰³ Politik – im Sinne der Implementierung von Policies durch entsprechende politische Strukturen und Prozesse – lässt sich ohne das Aufbringen der notwendigen finanziellen Ressourcen nicht umsetzen. Öffentliche Überschuldung in Subsahara-Afrika jedoch lässt praktisch jede wei-

²⁰² Vgl. beispielsweise für die ökonomisch-administrativ-finanzwissenschaftliche Analyse jenseits der einschlägigen Weltbank- und Währungsfondsstudien Stiglitz, Joseph E. (1989): Finanzwissenschaft. München – Wien; Blankart, Charles B. (2003): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. München; Musgrave/Musgrave/Kullmer (1990).

²⁰³ Eindrucksvolle Beweise liefern hierfür alljährlich die Haushaltsdiskussionen zwischen Regierung und Opposition in den Ländern des industrialisierten Nordens und auf der Südhalbkugel gleichermaßen. Für die Diskussionsbeiträge der Nichtregierungsorganisationen zum Thema Schuldenerlass und Umgang mit neuen Staatsschulden in Entwicklungsländern vgl. Greenhill/ Sisti (2003); Martin, Matthew (2004a): Has Debt Relief Made Low-Income Countries' Debt Sustainable? Rotterdam.

tere Überlegung zu staatlichen Investitionen überflüssig erscheinen, da die erforderlichen Ausgaben in ausstehende Schuldendienste umgeleitet werden müssen. Daher verwundert es, dass ein umfassendes öffentliches Schuldenmanagement für hoch verschuldete Staaten erst sehr spät gefordert wurde; institutionalisiert, d. h. in die Entscheidungsprozesse der Nehmerländer und der großen Entwicklungsagenturen eingebunden, ist die Einrichtung eines öffentlichen Schuldenmanagements bis heute nicht. Eine ausgewiesene Entwicklungsorientierung öffentlichen Schuldenmanagements in Subsahara-Afrika, beispielsweise entlang der hier vorgestellten Ziele und Maßnahmen,²⁰⁴ wurde bislang von keiner Seite gefordert. In Bezug auf die genannten Ziele und Maßnahmen entwicklungsorientierten Schuldenmanagements bedeutet dies beispielsweise, dass grundlegende strukturelle Maßnahmen, wie die klare Abgrenzung der einzelnen Arbeitsbereiche untereinander und die damit verbundene Einführung funktionierender Informations- und Kontrollsysteme, in Subsahara-Afrika nicht geleistet werden.

Die Idee der Notwendigkeit eines wirksamen Schuldenmanagements ist auch in den Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) keineswegs alt. Erst in den 1980er Jahren entstand das Bewusstsein für die Koordinierung der öffentlichen Schulden an zentraler Stelle. Japan war 2004 der vorerst letzte OECD-Staat, der durch Umstrukturierungen ein umfassendes öffentliches Schuldenmanagement einführt.²⁰⁵ Der grundsätzliche Unterschied zwischen industrialisierten Staaten und Entwicklungsländern liegt nicht allein in sozialen, politischen und ökonomischen Gegebenheiten. Auch die fiskalische Stabilität unterscheidet sich grundsätzlich. Die Kennzeichnung eines Staates als Schwachwährungsland ist ein entscheidendes Merkmal für die Unterscheidung zwischen ‚entwickelten‘ und ‚nicht entwickelten‘ Staaten. Der hieraus resultierende Multiwährungsstandard in den sog. Entwicklungsländern lässt die Aufnahme von Finanzmitteln in festerer Währung als der eigenen zu und kann so Entwicklungsanstrengungen positiv unterstützen. Ökonomisch starke Staaten praktizieren dies bereits:

²⁰⁴ Vgl. Abbildung 7.

²⁰⁵ Vgl. Williams, Mike (2006): *The Growing Responsibilities of Debt Management Offices*. In: Williams, Mike und Paul Brione (Hrsg.): *Government Debt Management. New Trends and Challenges*. Herausgegeben von Morgan Stanley. London. S. 93-108. Hier schließt sich die Diskussion um öffentliches Schuldenmanagement an Keynes an, der die entscheidende Rolle des Staates für den Entwicklungsprozess betonte. Allerdings hat die Keynesian position zum Verhältnis von Kreditfinanzierung und Wirtschaftswachstum sich im Laufe der theoretischen Diskussion deutlich geändert: „In 1958, the Keynesian position was that (internal) debt and tax financing were more or less equivalent – at least in the intertemporal allocation of burdens. By 1974, however, the Keynesian position seemed entirely reversed. It was, by 1974, recognized that if taxes and debt were essentially equivalent, then standard macroeconomic policy measures based on deficit management could have no effect on the economy – macroeconomic or otherwise.“ Brennan, Geoffrey (1999): *Forword*. In: Buchanan, James M.: *Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement*. Indianapolis. Reprint in *Library of Economics and Liberty*. <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv2c0.html> (12.06.2007). S. I-VII.

„Worin liegt die grundsätzliche Bedeutung der wachsenden Tendenz europäischer Zentralbanken, einen Teil ihrer Reserven in ausländischen Sorten oder ausländischen Krediten zu halten? [...] Die Diskontsatz-Politik der Bank of England ist erfolgreich, weil sie indirekt den Geldmarkt dazu bringt, kurzfristige Darlehen an fremde Länder zu reduzieren und so die Bilanz der unmittelbaren Verschuldung zu unserem Vorteil zu verändern.“²⁰⁶

Allerdings hängt das Ergebnis von einer zentralen Prämisse ab: Sobald sich die zur Finanzierung der Multiwährungsstrategie im Schuldenmanagement notwendigen Exporterlöse nicht in der erforderlichen Höhe realisieren lassen, wandelt sich der ursprünglich positive Effekt des Multiwährungsstandards in eine zusätzliche Bürde für den Staatshaushalt und insbesondere das öffentliche Schuldenportefeuille. Dies kann im weiteren Verlauf sogar zum genauen Gegenteil der anfänglichen Idee, nämlich zu einer *Minderung* der Wechselkursstabilität, führen: „Diese indirekte Policy ist weniger anwendbar in Ländern, in denen der Geldmarkt bereits eher ein Anleihenehmer denn ein Anleihegeber auf dem internationalen Markt ist.“²⁰⁷ Dies heißt, dass Schuldenmanagement nicht allein eine Diversifizierung der Kreditwährungen bedeutet, sondern ebenso eine ausgewiesene Kontrolle der Gläubiger- und Laufzeitenstrukturen des Schuldenportefeuilles.

Das Agendasetting öffentlichen Schuldenmanagements muss der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns Rechnung tragen und das Ziel der Vermeidung einer erneuten Schuldenkrise durch Schuldenabbau und nachhaltige Kreditfinanzierung fest im Blick behalten. Gleichzeitig stellt sich in Hinblick auf die Effizienz des Schuldenmanagements aber auch die Frage nach der Eigenständigkeit des Schuldenmanagements im Sinne des Eigenständigkeitsgedankens ebenso wie innerhalb der Governance-Dimensionen der Regierung, auch wenn diese Frage in den Richtlinien der Bretton-Woods-Institutionen nicht gestellt wird. Da in den einzigen Richtlinien keine Hinweise zum konkreten Agendasetting öffentlichen Schuldenmanagements gegeben werden, erweist sich die Umsetzung der Idee eines entwicklungsorientierten öffentlichen Schuldenmanagements in die konkrete Praxis der Policyformulierung und -implementierung als schwierig: Die kreditnehmenden Länder müssen nicht allein die Sachzwänge öffentlichen Schuldenmanagements und der Entwick-

²⁰⁶ “What is the underlying significance of this growing tendency on the part of European State Banks to hold a part of their reserves in foreign bills or foreign credits? [...] the bank-rate policy of the Bank of England is successful because by indirect means it causes the Money Market to reduce its short-period loans to foreign countries, and thus to turn the balance of immediate indebtedness in our favour.” Keynes, John Maynard (1913): *Indian Currency and Finance*. London u. a. Künftig zitiert als: Keynes (1913). Hier S. 25.

²⁰⁷ a. a. O.

lungsorientierung staatlichen Handelns erfüllen, sondern auch die diffusen Leitlinien der Weltbank und des IMF berücksichtigen.²⁰⁸

Die eher abstrakten Vorstellungen der Richtlinien, die nur vage beispielsweise eine Veränderung der institutionellen Strukturen fordern, lassen sich kaum in die Praxis überführen, da sie keinen konkreten Praxisbezug aufweisen. Dieser Umstand erklärt letztlich auch, warum öffentliches Schuldenmanagement noch immer so unvollkommen ist bzw. warum keine klare Entwicklungsorientierung entlang der genannten Ziele Konstruktivität, Kohärenz und Kommunikation für eine Stärkung der staatlichen Kreditwürdigkeit, der Budgethilfe – als Ausdruck größeren Vertrauens in die Eigenverantwortung – und der Armutsbekämpfung zu erkennen ist.

Schuldenmanagement wird weder vom Partnerland noch von den internationalen Finanzagenturen genügend thematisiert bzw. formalisiert: Die von Weltbank- und IMF-Mitarbeitern formulierten Richtlinien für öffentliches Schuldenmanagement haben sich nur vereinzelt bzw. nur implizit in den Länderstrategien zur Armutsreduzierung niedergeschlagen. Ihre Antwort beispielsweise auf die Frage des Schuldenmanagements im Completion Point Document für die Republik Ghana von 2004, in der Regierungsstrategie und in der gemeinsamen Stellungnahme (Joint Staff Assessment) zu dieser Strategie fasst die IDA lediglich in einem Satz zusammen:

„Directors urged the authorities to continue to pursue a prudent debt management policy and welcomed the commitment to contract loans only on highly concessional terms.”²⁰⁹

Die Kürze dieser Aussage lässt viele Fragen offen und darauf schließen, dass auch hier öffentlichem Schuldenmanagement und seiner Entwicklungsorientierung kein ausreichender Platz innerhalb der Entwicklungsstrategie des Landes zuteil wird. Die Arbeit zwischen den Bretton-Woods-Institutionen und der ghanaischen Regierung wird vielmehr von Aspekten der ländlichen Entwicklung geprägt; Fragen der Steuerungsmöglichkeiten (Governance) oder des institutionellen Gefüges staatlicher Einrichtungen im Allgemeinen und der Entwicklungsorientierung öffentlichen Schuldenmanagements im Besonderen stehen nicht im Mittelpunkt. Das Country Economic Memorandum, die Referenzlektüre für alle Entscheidungen und alle Entscheider innerhalb der Weltbank, das 2007 nur als vorläufiger Entwurf für Ghana vorlag, setzt sich überhaupt nicht mit Aspekten von Governance und öffentli-

²⁰⁸ „Selbstredend billigen IWF und Weltbank nur akzeptable Maßnahmen im Gegenzug für Kapitalspritzen. Den Regierungen armer Länder wird [...] nicht mehr gesagt, was sie tun sollen, sondern sie müssen jetzt versuchen zu erraten, was die internationalen Organisationen von ihnen erwarten.“ Easterly (2006): 136.

²⁰⁹ International Development Association (IDA) (2004): Republic of Ghana. Chairman's Summing Up. Poverty Reduction Strategy Paper First Annual Progress Report and Joint IDA-IMF Staff Assessment and

chem Sektor, geschweige denn mit öffentlichem Finanzmanagement auseinander. Hier werden unter dem Titel „Armut, Lebensunterhalt und Zugang zu Basisdienstleistungen in Ghana“²¹⁰ ausschließlich die ländliche Entwicklung und die Förderung von Basisgesundheitsdiensten u. ä. angesprochen.

Mozambique hat sich bei der Ausarbeitung seiner Armutsbekämpfungsstrategie ausdrücklich auf den Ausbau der Infrastruktur und die Stärkung des Privatsektors konzentriert und will auch nach dem Erreichen des Vollendungspunktes an dieser Zielsetzung festhalten.²¹¹ Im Aktionsplan für die Bekämpfung absoluter Armut (PARPA) kommt diese Absicht ebenso zum Ausdruck wie in den Länderstrategien von Weltbank und Währungsfonds. Insgesamt bieten die Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung viele Platzhalter zur makroökonomischen und sozialen Entwicklung der partizipierenden Staaten; detaillierte Hinweise oder Ankündigungen konkreter Programme zum Erreichen der gesteckten Ziele finden sich jedoch nicht.

Gewisse Grundlagen der Kreditvergabe und des Monitorings ihrer Finanzierung sollten von allen öffentlichen Kreditnehmern, aber auch von den gewährenden Institutionen praktiziert werden; hierzu zählen einfache Regeln der Transparenz ebenso wie ein darauf aufbauender Informationsaustausch. Tatsache ist jedoch, dass dies in Subsahara-Afrika nicht in ausreichendem Maße passiert – aus unterschiedlichen Gründen:

- Die häufig wenig dezentral ausgerichteten Politik-, Gesellschafts- und Verwaltungsstrukturen in Subsahara-Afrika wirken sich negativ auf den Handlungsspielraum der einzelnen Körperschaften öffentlichen Rechts aus.
- Umfang und Einfluss der öffentlichen Hand in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft erschweren zudem eine allumfassende Bestandsaufnahme und Koordination aller Verbindlichkeiten. Es fehlt ein etabliertes Korrektiv, das die Regierungsarbeit überprüft.
- Hinzu kommt das in einigen Ländern – Malawi gilt hier in der internationalen EZ-Gemeinschaft als besonderes Beispiel – fehlende Verständnis für eigenverantwortliches Handeln, das nicht zuletzt auf koloniale, aber auch post-koloniale internationale Abhängigkeitsstrukturen zurückzuführen ist.

Completion Point Document for the Enhanced HIPC Initiative. Meeting of the Board of Executive Directors of IDA. Washington, D.C. Künftig zitiert als: IDA (2004).

²¹⁰ Weltbank (2007c): Ghana Country Economic Memorandum. Meeting the Challenges of Accelerated and Shared Growth. Partial and preliminary draft for review. Accra – Washington, D.C. Künftig zitiert als: Weltbank (2007c).

²¹¹ PARPA (2001).

- Außerdem hat sich weder bei allen technischen und finanziellen Unterstützern noch in allen Regierungen der afrikanischen Staaten ein Bewusstsein für die uneingeschränkte Notwendigkeit eines öffentlichen Schuldenmanagements etabliert.

Randökonomien wie Benin, Ghana, Malawi, Mozambique, Togo und Uganda stehen durch die Volatilität der globalisierten Wirtschaft in besonderer Weise unter dem Druck, ein kohärentes öffentliches Schuldenmanagement einzuführen und zu pflegen, da ein stabiler makroökonomischer Ausblick und ein funktionierendes öffentliches Schuldenmanagement sich gegenseitig beeinflussen:

„Even in situations where there are sound macroeconomic policy settings, risky debt management practices increase the vulnerability of the economy to economic and financial shocks“.²¹²

Die Krise der Kapital- und insbesondere der Kreditmärkte, die seit 2007 als Konsequenz der US-amerikanischen Immobilienkrise die weltweiten Finanzmärkte unter Druck setzt, bestätigt diesen Hinweis des Währungsfonds und der Weltbank erneut. Mehr noch: Sie zeigte auf, dass afrikanische Staaten nicht nur die eigenen Risiken sehr genau prüfen müssen, wenn sie sich auf internationalen Kapitalmärkten bewegen, sondern vielmehr in vorausschauender Weise mögliche Schocks für die Zugpferde des Weltkapitalmarktes erkennen müssen. Die Krisenanfälligkeit

„is often greater for smaller and emerging market countries because their economies may be less diversified, have a smaller base of domestic financial savings and less developed financial systems, and be more susceptible to financial contagion through the relative magnitudes of capital flows.“²¹³

Unter internationalen Finanz- und Banken Krisen leiden also gerade Entwicklungs- und Schwellenländer, obwohl sie rein prozentual betrachtet vielfach ein stärkeres Wirtschaftswachstum im Vergleich zu den Industrienationen aufweisen können. Gerade die internationale Kreditkrise, deren Ausmaße erst zu Beginn des Jahres 2008 abgeschätzt werden konnten, erwuchs aus mangelhaften Bonitätsprüfungen und ist damit ein klassisches Beispiel für das Entstehen einer Schuldenkrise.²¹⁴ Solche Schocks haben zwar auch eine heilsame Wirkung, indem sie die Risiken am Markt wieder realistisch erscheinen lassen, fügen jedoch gerade den schwachen Teilnehmern am Markt empfindliche Verluste zu.²¹⁵

²¹² IMF/Weltbank (2001b): 3.

²¹³ a. a. O.

²¹⁴ Vgl. o. A. (2007c): Die Nervenkrise. In: Die Zeit Nr. 33 vom 9.8.2007. <http://www.zeit.de/2007/33/Welt-in-Zahlen>. Künftig zitiert als: o. A. (2007c)

²¹⁵ Pieper, Claas (2007): Riskantes Spiel. In: Die Zeit Nr. 32 vom 2.8.2007. S. 21. Künftig zitiert als: Pieper (2007).

Der Unterschied zwischen der Subprimekrise von 2007/2008 und der Schuldenkrise der Länder südlich der Sahara liegt v. a. in der Möglichkeit des staatlichen Eingriffs zur Lösung der Finanzkrise. Während beispielsweise in der Bundesrepublik „neuerliche Geldspritze[n]“²¹⁶ zur Rettung von Kreditinstituten beschlossen wurden, besteht eine solche Möglichkeit des staatlichen Eingriffs – beispielsweise durch Garantieleistungen – aufgrund der bereits im Vorfeld angespannten Haushaltslage in Subsahara-Afrika nicht. Fallen solche Staatsgarantien jedoch weg, fehlen Sicherheiten und damit Stützen zur Überbrückung einer Finanz- oder Kreditmarktkrise. Während große Banken in den Industriestaaten zwar auch von Zeit zu Zeit mit den Ergebnissen mangelnder Risikoorientierung im Kreditmanagement konfrontiert werden,²¹⁷ treffen solche Schocks die Zentralbanken und großen privatwirtschaftlichen Kreditinstitute in Subsahara-Afrika, da es keine einheitliche Berichterstattung über voraussichtliche Defizite gibt und damit das Risiko einer unvorhergesehenen Krise ungleich größer ist.²¹⁸

Der Kreislauf aus Schuldenaufnahme, Überschuldung und Schuldenerlass kann die Regierungen hoch verschuldeter Staaten auch zum sog. Ponzispiel²¹⁹ verleiten, indem sie alte Schulden durch neue bedienen. In einem solchen Fall wird ein zumeist aus kurzfristigen Krediten resultierendes Defizit durch die Aufnahme neuer Verbindlichkeiten finanziert. Dieser kurzfristige Finanzausschuss kann über einen vorübergehenden Liquiditätssengpass hinweghelfen, ist jedoch grundsätzlich nicht zur dauerhaften, geschweige denn zu einer entwicklungsorientierten kreditfinanzierten Entwicklungspolitik geeignet. Nützlich können kurzfristige Zusatzkredite nur dann sein, wenn sich die Regierung im Vorhinein klar gegen eine unendliche Verschuldungspolitik ausspricht und diesen Vorsatz dann auch einhält,²²⁰ da ansonsten – in solventen Staaten – Steuererhöhungen drohen bzw. – in hoch verschuldeten armen Staaten – am Ende ein erneuter Schuldenerlass erfolgen muss.

„Die eiserne Haushaltsdisziplin einer strikten Konsolidierung in der *Finanzplanung* wird konterkariert durch die permanente Kreditexpansion der praktischen *Finanzpolitik*“²²¹.

²¹⁶ Storn, Arne: Der Kämpfer. In: Die Zeit Nr. 50 vom 6.12.2007. S. 44.

²¹⁷ Vgl. Endres, Alexandra (2007): Der Retter muss gehen. In: Die Zeit online vom 27.7.2007. <http://hermes.zeit.de/pdf/archiv/online/2007/31/west-lb-fischer-entlassung.pdf>

²¹⁸ Eine Informationspolitik vergleichbar z.B. mit der in der Europäischen Union (vgl. Berichterstattung über die geplanten Defizite durch die Mitgliedstaaten (2007)) gibt es nicht. Auch die Kriterien für eine Teilnahme an HIPC II und MDRI werden nur weich implementiert, da insuffiziente Datenstämme keine validen Schwellenwerte zulassen. Vgl. IMF/IDA (1999).

²¹⁹ Das Ponzispiel geht zurück auf eine Episode in den Vereinigten Staaten der 1920er Jahre, bei der Charles Ponzi mit einem Kredit-Schneeballsystem seine laufenden Konsumausgaben finanzierte. Vgl. Zuckoff, Michael (2006): *Ponzi's Scheme: The True Story of a Financial Legend*. New York City. Künftig zitiert als: Zuckoff (2006).

²²⁰ Vgl. Missale, Alessandro (1999): *Public Debt Management*. Oxford. Künftig zitiert als: Missale (1999): 7.

²²¹ Höfling, Wolfram (1998): *Ökonomische Theorie der Staatsverschuldung in rechtswissenschaftlicher Perspektive*. In: Engel, Christoph und Martin Morlok (Hrsg.): *Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomi-*

Dieser Unterschied zwischen der Herangehensweise der Ebene der öffentlichen Verwaltung und der Ebene der Politik ist es, der Staatsverschuldung zu einem politikwissenschaftlich höchst interessanten, aber zugleich zu einem relativ wenig beachteten Forschungsfeld macht: Zwar lassen sich die einzelnen aus der Staatsverschuldung resultierenden Phänomene sehr gut mit den Mitteln der Finanz- oder Verwaltungswissenschaft erklären und herleiten. Ihre politische und politikwissenschaftliche Reichweite und Brisanz lässt sich so aber keinesfalls erklären. Letztlich ist alle Politik im Grundsatz Haushaltspolitik: Dies gilt natürlich für die Politik der Geber, ebenso jedoch für die Politik der Partnerländer, die sich zwar – aus verschiedenen Gründen – nicht immer in einem ähnlichen Maße vor ihrer Wählerschaft, wohl aber vor ihrer Gebergemeinschaft verantworten muss. Die schuldenpolitischen Entscheidungsträger sind daher grundsätzlich

„wahlzyklusorientiert und auf Machterhalt/Machterwerb fixiert [...]. Die staatliche Verschuldungsmacht und die damit verknüpfte Möglichkeit der Lastverschiebung in die Zukunft konstituieren eine Anreizstruktur für eine wahltaktisch zweckentfremdete Finanzpolitik.“²²²

Die Kreditempfänger neigen zu einer gewissen Ignoranz zeitlich verzögerter Finanzverbindlichkeiten: Durch eine Kreditaufnahme werden die Kosten der Investitionen nur auf später verschoben. Diese „Schuldillusion“²²³ entsteht daraus, dass aufgrund der unzureichenden Wahrnehmbarkeit von Kredit- und Schuldenpolitik und ihrer hohen Opportunitätskosten in Bezug auf die Informationsbeschaffung ein gutes oder schlechtes öffentliches Schuldenmanagement in einem geringeren Umfang in das Entscheidungskalkül, beispielsweise bei Wahlen, einbezogen wird. Gutes, also entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement wirkt durch eine vorausschauende Struktur des öffentlichen Schuldenportefeuilles diesen Tendenzen entgegen und liefert damit im Ergebnis einen wichtigen Beitrag zur Verhinderung einer neuerlichen staatlichen Verschuldungsspirale.

Ob innerhalb internationaler Entschuldungsinitiativen wie HIPC und MDRI oder ohne eine ähnliche Rückendeckung: Solange die politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in den jeweiligen Staaten nicht grundlegend verändert werden, wird der Effekt einer Entschuldungsrunde – welchen Namen sie auch trägt – verpuffen. Eine langfristige Finanzierungsgarantie für die Armutsbekämpfung wird durch Entschuldung allein nicht errungen.²²⁴ Es stellen sich daher die Fragen, inwiefern die internationale Entwicklungsgemeinschaft diesen Auftrag der Einrichtung eines entwicklungs-

scher Forschung. Die Begegnung der deutschen Staatsrechtslehre mit der Konstitutionellen Politischen Ökonomie. Tübingen. S. 85-110. Künftig zitiert als: Höfling (1998). Hier S. 86.

²²² Höfling (1998): 87.

²²³ a. a. O.

orientierten Schuldenmanagements, charakterisiert durch die genannten Ziele und Merkmale, ernst nimmt und inwiefern diese Unterstützung der internationalen Agenturen tatsächlich zu einem entwicklungsorientierten Schuldenmanagement in den Ländern führt: Was unternehmen die Regierungen bezüglich ihres Schuldenmanagements, warum sind sie bisher nicht erfolgreich? Und was wird getan, um die Zuordnungslücke zwischen Anspruch – also dem Konzept öffentlichen Schuldenmanagements – und Wirklichkeit – also dem Nicht-Vorhandensein von Schuldenmanagementstrukturen – zu schließen? Zur Beantwortung dieser Fragen dient das Beispiel der Einrichtung einer Agentur für Schuldenmanagement, die u. a. die Leistungsfähigkeit der Instrumente überprüfen und gewährleisten soll.

Die Arbeit einer Finanzagentur zum Management der öffentlichen Schulden gliedert sich in drei Säulen, das sog. Front, Middle und Back Office, die sich mit der Strategieentwicklung, dem eigentlichen Handel und Emissionsgeschäft und schließlich der Risikoüberwachung befassen. Weltbank und Währungsfonds nehmen allerdings eine andere, weniger konstruktiv ausgerichtete Einteilung der drei verschiedenen Aufgabensektoren vor: Das Front Office soll hier nicht zentral die Strategieentwicklung übernehmen, sondern ist vielmehr für die Ausführung von Transaktionen verantwortlich „including the management of auctions and other forms of borrowing, and all other funding operations.“²²⁵ Die Formulierung und Umsetzung der Policies, die die Arbeitsgrundlage der Finanzagentur bilden, wird hier nicht aufgeführt.

Obwohl die mittlere Einheit teilweise den beiden anderen Abteilungen zugeordnet wird, ist die Trennung von *Transaktionsausführung* und *Transaktionsverbuchung* in der Datenbank eine bedeutsame Voraussetzung für ein transparentes Schuldenmanagement.²²⁶ Auch das Risikomonitoring kann dem mittleren Bereich beigeordnet werden, um seine Relevanz durch diese separate Einrichtung zu unterstreichen; in den hoch verschuldeten und dadurch volatilen Staaten Subsahara-Afrikas ist eine ausgeprägte Risikoüberwachung relevanter als in Staaten mit einer relativ ausgeglichenen Zahlungsbilanz. In dem Fall ist es auch möglich, die Leistungen der Mitarbeiter des Front Office bzw. der Transaktionsausführung anhand der a priori festgelegten Benchmarks zu überprüfen.

Das Back Office übernimmt die Abwicklung der eingegangenen Geschäfte, ggf. auch die Risikoüberwachung und die internen Betriebsabläufe,²²⁷ wobei der Bereich der Risikoüberwachung die Zuständigkeit trägt für das Monitoring der aus der Geschäftstätigkeit entstehenden Risiken, für das externe Rechnungswesen, die allgemeine Geschäftsabwick-

²²⁴ Vgl. Sun, Yan (2004): External Debt Sustainability in HIPC Completion Point Countries. Washington, D.C. (= IMF Working Paper WP/04/160).

²²⁵ Vgl. IMF/Weltbank (2001b): 18 f.

²²⁶ Vgl. Williams (2006): 98.

lung und die Abstimmung mit dem Gesellschafter in Bezug auf die Aufstellung und die Durchführung des Staatshaushaltes, in dem die öffentlichen Schulden veranschlagt werden. Auch eine eventuell angegliederte Rechts- oder Personalabteilung ist, soweit sie überhaupt der Schuldenmanagementagentur direkt zugeordnet sein muss, im Back Office untergebracht. Die Gesamtgröße einer solchen Agentur ist für die Ausführung ihrer Tätigkeiten nicht entscheidend; mitarbeiterintensive Sektionen wie Personalwesen oder allgemeine Bürotätigkeiten müssen nicht dem eigentlichen Kerngeschäft zugeordnet sein, sondern können einer übergeordneten Abteilung angehören. So ließe sich auch mehr Flexibilität bei den technischen Experten verwirklichen: Sie müssten nicht Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes, sondern könnten auf Zeit angestellt sein, um wiederum die Nähe zum privatwirtschaftlichen Denken nicht zu verlieren. Allerdings wären sie de facto immer noch Teil des öffentlichen Sektors und damit nicht ganz so flexibel wie in der Privatwirtschaft, da sie innerhalb des politischen Systems rechenschaftspflichtig sind – beispielsweise indem sie im Parlament Bericht erstatten.

4.3 Die Leistungsfähigkeit der Instrumente

Leistungsfähigkeit ist eines von fünf zentralen Kriterien zur Bewertung der Entwicklungsorientierung öffentlichen Finanzmanagements (Good Financial Governance).²²⁸ Sie beruht – bezogen auf öffentliches Schuldenmanagement – einerseits auf der Strukturierung der öffentlichen Schulden und andererseits auf der organisationalen Ordnung der ausführenden Akteure. Eine Untersuchung der Leistungsfähigkeit der Instrumente öffentlichen Schuldenmanagements setzt somit eine Betrachtung ihres institutionellen Rahmens voraus. Es stellt sich nicht allein die Frage nach dem Aufbau der Institutionen, sondern auch nach den Instrumenten, derer sie sich bedienen, um staatliches Schuldenmanagement umzusetzen. Gleichzeitig ist es sinnvoll, zuerst die Entstehung dieser Institutionen nachzuvollziehen und dann in einem zweiten Schritt den Zuschnitt der Wirkungsmechanismen zu betrachten. Nur so lassen sich am Ende politische Motive von technischen Begründungen einer bestimmten Ordnung im öffentlichen Schuldenmanagement unterscheiden.

²²⁷ Vgl. Currie et al. (2003): 38.

²²⁸ Vgl. GTZ (2006).

Institutionelle Strukturen nehmen nicht nur in Subsahara-Afrika und nicht allein im öffentlichen Schuldenmanagement Einfluss auf die Größe, die Allokationsmöglichkeiten und den Einsatz von staatlichen Haushaltsmitteln.²²⁹ Institutionellen Unzulänglichkeiten wird in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit mit dem Stichwort Förderung von Handlungskompetenzen (Capacity Building), also Förderungsmaßnahmen für die personelle Weiterentwicklung innerhalb bestehender Institutionen und nicht für Reformen des institutionellen Gefüges an sich, begegnet: Frühere Formen des Einwirkens auf institutionelle Strukturen über Strukturanpassungsmaßnahmen und die damit verbundene Herangehensweise an Fragen der Governance in Regierungssystemen konnten – wie die Weltbank 2005 selbst festgestellt hat – nur „limitierten“²³⁰ Erfolg erzielen. Dennoch bleibt der institutionelle Rahmen – auch jenseits der Frage der personellen Kompetenzen – ein Schlüsselement in der Frage der Ausgestaltung öffentlichen Schuldenmanagements.

Sowohl die Merkmale öffentlichen Schuldenmanagements als auch ihre Ausprägung – also Stand der Dinge und Fortschritt bei der Etablierung öffentlichen Schuldenmanagements – und ihre Interdependenz mit anderen Aufgabenbereichen nationaler Politik variieren von Staat zu Staat. Je nach Schuldenstand, aber auch je nach politischer Prioritätensetzung können unterschiedliche kurz-, mittel- und langfristige Ziele für öffentliches Schuldenmanagement formuliert werden. Je nach Kooperationsform zwischen den beteiligten Ministerien, der Zentralbank und ggf. weiteren Organen werden die Kompetenzen zugewiesen und wird das Informationssystem eingesetzt. Für die Beurteilung der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns ist also nicht die Nutzung eines bestimmten Instruments, sondern das stimmige Gesamtkonzept der öffentlichen Finanzen entscheidend. Trotzdem gibt es theoretische Grundsätze der institutionellen Ausgestaltung öffentlichen Schuldenmanagements, die erfüllt sein müssen und die im Falle der Staaten Subsahara-Afrikas von Überlegungen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds geprägt sind. Hierzu zählt nicht zuletzt eine bedürfnisorientierte Allokation von Finanzmitteln, d. h. eine stetige Kontrolle der Verwendung öffentlicher Finanzmittel und ihre Kanalisierung in produktive und den politischen Prioritäten entsprechende Sektoren. In diesem Zusammenhang ist von großer Bedeutung, dass es sich bei den afrikanischen hoch verschuldeten Staaten eben nicht um OECD-Staaten handelt: Der überwiegende Teil der Analysen und Handlungsempfehlungen für öffentliches Schuldenmanagement stammt aus der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, lässt sich jedoch nur sehr eingeschränkt

²²⁹ Vgl. Campos, Ed und Sanjay Pradhan (1996): Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes. Binding Governments to Fiscal Performance. Washington, D.C. (= World Bank Policy Research Working Paper 1646). Künftig zitiert als: Campos/Pradhan (1996). Hier S. 1 f.

für afrikanische hoch verschuldete Länder adaptieren:²³¹ Während sich die OECD-Mitglieder v. a. mit der Ausgestaltung von Schuldenmärkten befassen, muss die Diskussion in Afrika zunächst um die Einführung eines öffentlichen Schuldenmanagements an sich und um grundlegende institutionelle und rechtliche Fragen öffentlichen Schuldenmanagements geführt werden.

Generell sind die staatlichen Institutionen in Subsahara-Afrika – je nach Argumentationslinie – zu stark oder zu schwach ausgeprägt: Einerseits beherrschen zentralistische Elemente die politisch-gesellschaftliche Debatte, wodurch ‚der Staat‘ als durchregierender Koloss mit Allmachtsansprüchen und aufgeblähten Verwaltungsstrukturen gekennzeichnet wird. Andererseits sind es teilweise die gleichen Länder, die als fragile Staaten kaum ihre Interessen – und noch weniger die Interessen ihrer Bürger – gegenüber globalen Akteuren wie transnationalen Unternehmen, Investoren oder auch Kreditgebern durchsetzen können. Zudem beeinflusst die öffentliche Verschuldung der hoch verschuldeten armen Staaten jede Form der staatlichen Ausgaben.

Öffentliches Schuldenmanagement zeichnet sich durch eine Vielzahl möglicher Instrumente zur Kontrolle und zur Steuerung der staatlichen Schulden aus. Während der Aufbau und die Unterscheidung der beteiligten Institutionen zunächst nur für eine grobe Einteilung der Managementaufgaben im öffentlichen Schuldenmanagement sorgen und somit die Basis für alle weiteren Entscheidungen bilden, bestimmt die Wahl der Instrumente maßgeblich den Weg, der zum Ziel des nachhaltigen Schuldenabbaus und zu einer Stabilisierung der Haushaltslage führen soll.

Schuldenmanagement auf Regierungsebene ist nicht nur in den HIPC-Staaten von Bedeutung und ist auch nicht erst mit der Schuldenkrise in Subsahara-Afrika und anderen Regionen der Welt entstanden. Weltweit haben Staaten jeglicher ökonomischer und politischer Façon unterschiedliche Schuldenregimes etabliert, die sich jedoch in ihren Instrumenten stark voneinander abheben, da mit zunehmenden Verbindlichkeiten nicht allein die

²³⁰ Operations Evaluations Department (OED) (2005): Capacity Building in Africa. An OED Evaluation of World Bank Support. Washington, D.C. Künftig zitiert als: OED (2005). Hier S. VII.

²³¹ Die OECD stellt jährliche Untersuchungen zum öffentlichen Schuldenmanagement zur Verfügung und bietet auch vergleichende Analysen aus ihren Mitgliedsstaaten; ihre Auseinandersetzung mit diesem Thema ist deutlich tiefergehend und ihre Forschungsergebnisse sind wesentlich komplexer als die frei verfügbaren Ergebnisse der Weltbank und des Währungsfonds. Vgl. beispielhaft Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (fortlaufend): Annual Report. Paris. Ebenfalls vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2002): Public Debt Markets. Trends and Recent Structural Changes. Paris. Künftig zitiert als: OECD (2002a), außerdem vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2002): Public Debt Management and Government Securities Markets in the 21st Century. Paris. Künftig zitiert als: OECD (2002b). Ein Leitfaden zum Umgang mit öffentlichen Schulden in industrialisierten Staaten bietet Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2007): Central Government Debt. Statistical Extracts. http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=GOV_DEBT. Künftig zitiert als: OECD (2007f).

Höhe der Staatsschulden insgesamt von Bedeutung ist, sondern Regierungen sich auch mit der *Struktur* ihrer ausstehenden Obliegenheiten beschäftigen.²³²

Die Entschuldungsverhandlungen des Clubs von Paris, der HIPC-Initiative oder der MDRI zeigten, dass reine Schuldentilgungen auch ohne größeres Expertenwissen im Schuldnerland erfolgen kann; das Management hoher Staatsverschuldung setzt jedoch Kompetenzen in der Handhabung öffentlicher Verbindlichkeiten mithilfe des jeweils passenden Instrumentenmixes voraus. Die Globalisierung der Finanzmärkte, die Deregulierung im Finanzsektor und letztlich die hieraus resultierende Erweiterung der Produktpalette auf den Finanzmärkten erfordern mehr und spezialisierte Kenntnis im Schuldenmanagement. Die Geschichte der Verschuldungskrisen in allen hoch verschuldeten Staaten Subsahara-Afrikas zeigt jedoch, dass neue Schuldenkrisen bisher nicht verhindert werden konnten. Dies liegt unter anderem in dem Umstand begründet, dass „[m]ost of the literature on debt is motivated by the normative issue of what type of debt governments should issue“²³³.

Eine rein normative Betrachtung greift jedoch in Bezug auf die drei strategischen Ziele des öffentlichen Schuldenmanagements – Konstruktivität, Kohärenz der einzelnen Schritte und Kommunikation der Schuldenmanager untereinander – zu kurz, denn die politischen Dimensionen öffentlichen Schuldenmanagements in Subsahara-Afrika und der hier bestehenden Interaktionen von Regierung, Währungsfonds und Weltbank sind von technischen Fragen des Einsatzes bestimmter Instrumente schwer zu trennen.²³⁴ Während also die Forschungsliteratur die normativen Aspekte öffentlichen Schuldenmanagements betrachtet, ist die faktische Arbeit der Schuldenmanager in Subsahara-Afrika wesentlich von politischen Überlegungen bestimmt. Diese politischen Überlegungen werden in den Armutsbekämpfungsstrategien der Regierungen festgehalten; sie sind die Grundlage politischen Handelns und definieren die Entwicklungsorientierung der Regierung. Ziele und Maßnahmen öffentlichen Schuldenmanagements müssen also vor dem Hintergrund dieser Regierungsstrategie entwickelt werden. Gleichzeitig müssen sie die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Finanzen stärken. Dabei können v. a. dann Probleme entstehen, wenn die Regierung die eigene Entwicklungsorientierung entweder nicht konsequent umsetzt oder aber die Strategie nicht in genügender Weise die Notwendigkeiten der Ausgabenkontrolle berücksichtigt.²³⁵

²³² Vgl. Wheeler (2004): 2.

²³³ Missale (1999): 1.

²³⁴ Vgl. Roe/Griggs (1990).

²³⁵ Aufgrund der Beurteilungen der Armutsbekämpfungsstrategie durch Weltbank und Währungsfonds besteht weniger die Gefahr einer vollkommenen Missachtung des verfügbaren Finanzrahmens; die konsequente Umsetzung der Entwicklungsstrategie ist dadurch allerdings nicht gewährleistet.

Zur Einrichtung und nachhaltigen Gestaltung öffentlichen Schuldenmanagements gehört zumeist eine Neuausrichtung der institutionellen Ordnung. Um eine nachhaltige und entwicklungsorientierte Verringerung der Staatsschulden zu erwirken, müssen Leitlinien entworfen werden, anhand derer die beteiligten staatlichen und quasistaatlichen Akteure im Schuldenmanagement ihren eigenen Aufgabenbereich, aber auch den ihrer benachbarten Institutionen ablesen können. Diese Leitlinien wiederum sollten – nicht allein aufgrund der Idee der Eigenverantwortung der Regierung – aus den nationalen politischen Institutionen heraus formuliert werden. Ein Problem entsteht jedoch, wenn die entsprechenden Institutionen und Kompetenzen noch nicht bestehen, da das Politikfeld ‚öffentliches Schuldenmanagement‘ als solches noch nicht etabliert ist.

Bei der Untersuchung der Institutionen öffentlichen Schuldenmanagements und ihrer Interaktionen untereinander spielt die Gläubigerstruktur in den hoch verschuldeten afrikanischen Staaten eine große Rolle:²³⁶ Während in anderen Regionen der Welt kommerzielle Anbieter die größte Gruppe der Kreditgeber bilden, sind es in Afrika südlich der Sahara zuvorderst die großen multilateralen Finanzinstitutionen, die als Gläubiger der hoch verschuldeten Staaten auftreten. Die großen Entwicklungsagenturen stellen Richtlinien öffentlichen Schuldenmanagements zur Verfügung, die einen Orientierungsrahmen für die verantwortlichen Ministerialeinheiten schaffen sollen. Dabei stellt sich allerdings die Frage, inwiefern diese Richtlinien als Zwang verstanden werden, eine weitere Diskussion und Adaption also überhaupt noch möglich ist.

Diese besondere Konstellation, in der die Hauptgläubiger gleichzeitig als Berater der hoch verschuldeten Regierungen auftreten, wirkt sich auf den rechtlichen und institutionellen Rahmen und die Wahl der Instrumente öffentlichen Schuldenmanagements aus. Beispielsweise richten sich die Entscheidungen für oder wider die Emission bestimmter Staatsanleihen eher nach der Bewertung des Internationalen Währungsfonds als nach der Einschätzung der nationalen Schuldenmanager.²³⁷ Die starke Position der Entwicklungsagenturen lässt sich auch daran ablesen, dass die Strategiepapiere und Berichte über bewährte Methoden für öffentliches Schuldenmanagement ausschließlich aus der Feder entweder der Weltbank oder des Internationalen Währungsfonds stammen. Bereits 1999 stellten die multilateralen Finanzinstitutionen in einer ihrer ersten Veröffentlichungen zur Verbindung zwischen Armutsbekämpfung und Schuldenreduzierung fest, dass der Erfolg jeglicher Bemühungen zuvorderst von institutionellen Rahmenbedingungen abhängt:

²³⁶ Vgl. Campos/Pradhan (1996).

²³⁷ Vgl. Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Leah Donga und Einführung in das Book-Entry-System zur Aufzeichnung der aktuellen öffentlichen Schulden der Republik Malawi am 13. August. Reserve Bank of Malawi. Lilongwe. Künftig zitiert als: Donga (2007).

„Der Schlüssel zu effektivem externen Schuldenmanagement liegt darin, gut koordinierte und kollaborative institutionelle Arrangements zu haben, die vollkommen in dem übergeordneten makroökonomischen Policyrahmen integriert sind und die transparente Ziele haben.“²³⁸

In der konkreten Umsetzung auf Ministerialebene hat sich diese Empfehlung trotz der Reichweite der Weltbank- und Währungsfondsberater bisher nicht durchgesetzt. Der rechtliche Rahmen öffentlichen Schuldenmanagements ist in den meisten Staaten Subsahara-Afrikas sehr instabil. Zwar gibt es rechtliche Grundlagen für öffentliches Finanzmanagement, diese beziehen allerdings Schuldenmanagement nicht ein. Fehlt jedoch die rechtliche Basis, lassen sich organisatorische Veränderungen kaum durchsetzen. Dadurch fehlt in der Konsequenz eine Einheit für öffentliches Schuldenmanagement, die für die Zustimmung zu und Verhandlung von Schulden zuständig sein sollte. Eine Möglichkeit ist eine unabhängige Agentur für öffentliches Schuldenmanagement, die die Kreditmärkte und Möglichkeiten des Finanzmittelerwerbs überblicken sollte. Dieser organisatorische Rahmen könnte den durch die HIPC-II-Initiative in Gang gesetzten Prozess der Entschuldung und langfristigen Entlastung der öffentlichen Haushalte unterstützen. Im Sinne einer Entwicklungsorientierung der öffentlichen Finanzen sind an dieser Stelle beispielsweise die Erfassung und Prognose der öffentlichen Zahlungsbilanzen sowie die Analysen der Schuldentragfähigkeit notwendig.

Mitarbeiter der Internationalen Entwicklungsagentur als Tochterorganisation der Weltbank einerseits und des Internationalen Währungsfonds andererseits erarbeiten gemeinsam die Konzepte und Einschätzungen, die den Status der HIPC-Kandidaten bestimmen und über den weiteren Verlauf der Kooperation mit dem Partnerland entscheiden. Dabei legen sie allerdings besonderen Wert auf die Feststellung, dass ihre Mitarbeit im Bereich des öffentlichen Schuldenmanagements sich allein auf das Verfassen von ‚Richtlinien‘ beschränkt; die eigentliche Ausarbeitung der Strategien und die Ausrichtung der Institutionen sei jedoch alleinige Aufgabe der nationalen Politik.²³⁹ So werden die 2001 herausgegebenen Richtlinien zum öffentlichen Schuldenmanagement mit den Worten beschrieben, sie seien

„designed to assist policymakers in considering reforms to strengthen the quality of their public debt management and reduce their country’s vulnerability to international financial shocks.“²⁴⁰

Dabei verzichten sie jedoch darauf, die Gruppe der ‚Macher‘ von Policies näher zu definieren – inwiefern hier also auch die eigenen Mitarbeiter und nicht allein das Regierungspersonal

²³⁸ IMF/IDA (1999): 18.

²³⁹ Vgl. Baunsgaard, sowie Currie et al. (2003) und IMF/Weltbank (2001b).

²⁴⁰ IMF/Weltbank (2001b): 4.

sonal angesprochen werden, ist nicht klar ersichtlich. Die Gefahr für entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement besteht darin, dass bei der Ausarbeitung des landesspezifischen Rechts- und Organisationsrahmens die Richtlinien der Weltbank und des Währungsfonds als einziges bestehendes Referenzwerk umgesetzt werden, ohne ihre Adaptierbarkeit in dem konkreten Finanzsystem des Landes zu hinterfragen.

Die Dokumente, die jeweils zum Entscheidungs- und Vollendungspunkt der HIPC-Initiative verfasst werden, entstehen ebenfalls in diesem Kooperationsrahmen von IDA und Währungsfonds. In ihnen finden sich Empfehlungen an die Gastregierung ebenso wie an die Direktoren der Weltbank und des Währungsfonds für weitere Maßnahmen, die Entwicklungserfolge ausbauen und Hindernisse beseitigen sollen.²⁴¹ Da sich die Entschuldungsinitiative der G8 konzeptionell stark an dem früher entwickelten HIPC-Prozess anlehnt, sind die Bemessungen für beide Entschuldungsinitiativen deckungsgleich. Für entwicklungsorientiertes öffentliches Schuldenmanagement findet sich unterdessen kein Raum in den nationalen Armutsbekämpfungsstrategien, obwohl diese Strategien

- im Rahmen und als notwendige Kondition für die Teilnahme an der Entschuldungsinitiative HIPC II verfasst werden müssen,
- im Zuge der Eigenverantwortung die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen immer wieder als zentrales Thema betonen, und
- eine Möglichkeit anbieten wollen, den Kreislauf aus Neuschulden, Schuldenkrise und Schuldenerlass dauerhaft zu durchbrechen.

Tatsächlich setzen sich jedoch nicht alle Armutsbekämpfungsstrategien überhaupt mit Fragen von Good Governance und institutionellen Kapazitäten an zentraler Stelle auseinander. Das Strategiepapier zur Armutsbekämpfung in Benin aus dem Jahr 2002 bezieht sich nur am Rande auf Aspekte wie den Kampf gegen Korruption oder eine bessere Ausbildung der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst,²⁴² um auf diesem Wege das Management und die Absorptionsfähigkeit öffentlicher Einrichtungen zu verbessern. Eine genaue Strategie zur Reform des öffentlichen Finanzmanagements, geschweige denn zur Einführung eines entwicklungsorientierten öffentlichen Schuldenmanagements lässt sicher hier nicht finden.

Generell werden in den Strategiepapieren die Stärkung von Governancestrukturen und mehr Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns gefordert. Eine ausgeprägtere Managementorientierung und einen Ansatz jenseits der Förderung der Absorptionsfähig-

²⁴¹ Vgl. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTDEBTDEPT/0,,contentMDK:21289856~menuPK:64166651~pagePK:64166689~piPK:64166646~theSitePK:469043,00.html>.

²⁴² Republic of Benin (2002): Benin Poverty Reduction Strategy 2003-2005. Porto-Novo. Künftig zitiert als: Republic of Benin (2002).

keit für mehr selbständige *Leistungsfähigkeit* des öffentlichen Sektors lassen diese Dokumenten nicht erkennen; den Arbeitsbereich des öffentlichen Schuldenmanagements schließt dies – soweit er überhaupt definiert wird – ein. Obwohl öffentliches Schuldenmanagement noch immer ein Schattendasein innerhalb des jeweiligen Finanzministeriums und/oder der Zentralbank fristet, finden sich in den diversen Berichten des Währungsfonds und der Weltbank und ihren Empfehlungen an die Regierungen der Empfängerstaaten teilweise klar formulierte Reformanstöße, die zumindest eine Neuordnung des öffentlichen Finanzmanagements, jedoch nicht vehement eine Einführung des Schuldenmanagements fordern. Entwicklungsorientiertes staatliches Handeln erfordert in diesem Fall, klare institutionelle Voraussetzungen zu schaffen (die wiederum aus einem verlässlichen rechtlichen Rahmen heraus entstehen), um danach die erforderlichen Instrumente bestimmen und einsetzen zu können.

In Bezug auf die Abgrenzung des Schuldenmanagementbegriffs, also besonders in Bezug auf die Frage, ob die Zentralbankgeldmenge unter die öffentlichen Schulden subsumiert werden soll, spielen wiederum die Kriterien der instrumentellen und der institutionellen Zuordnung eine Rolle. Geht man von einer instrumentellen Eingrenzung aus, wie sie im angloamerikanischen Raum praktiziert wird, dann gehört die Geldmenge der Zentralbank zur Gesamtgröße der öffentlichen Schulden und zum direkten öffentlichen Schuldenmanagement. Diese Auffassung hat sich jedoch beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland nicht durchgesetzt, weil dann bei einer allgemeinen Zinserhöhung auch „zwangsweise [...] ein[e] fiskalisch unerwünscht[e] Zunahme der staatlichen Zinskosten“²⁴³ folgen würde, die für die Bundesrepublik unbedingt vermieden werden sollte. Eine institutionelle Ausrichtung des Schuldenmanagements dagegen fasst nur die kurz-, mittel- und langfristigen Verbindlichkeiten der öffentlichen Verwaltung auf Regierungsebene als Staatsschulden zusammen.

Jenseits dieser zwei prägnanten Unterschiede existieren weitere Facetten der theoretischen Vorüberlegungen zur Einrichtung öffentlichen Schuldenmanagements. Diese Gegensätzlichkeit in den Ansätzen spielt insofern für die Staaten Afrikas eine tragende Rolle, als die finanziellen Geber und technischen Unterstützer von Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit – also beispielsweise USAid und DfID, die eine angloamerikanische Ordnung vertreten, und GTZ und KfW für die Bundesrepublik Deutschland, v. a. aber Weltbank und Internationaler Währungsfonds – mit ihrem jeweiligen Erfahrungs- und Wertehorizont signifikanten Einfluss auf die Programm- und Policygestaltung nehmen. In Bezug auf das Ziel der Leistungsfähigkeit der Instrumente sollte neben einem Blick auf die Ver-

waltungstradition an dieser Stelle die pragmatische Frage gestellt werden, welche bestehende institutionelle Struktur eher in der Lage ist, öffentliche Verbindlichkeiten zu steuern.

Da die Partizipation an Entschuldungsinitiativen wie auch das positive Ergebnis einer Schuldentragfähigkeitsanalyse und ähnlicher Instrumente stark von der Bewertung der staatlichen Policies abhängen, spielt die Hinwendung des öffentlichen Sektors zu einem managementorientierten Selbstverständnis und damit die Abkehr vom Begriff der Verwaltung eine bedeutende Rolle.²⁴⁴ Good Governance ist das zentrale Schlagwort bei der Suche nach mehr Effizienz und Effektivität in den internationalen Entwicklungsbemühungen. Die Staats- und Regierungschefs der G8 bestimmten daher für ihre Entschuldungsinitiative, dass sich sie auf solche Niedrigeinkommensstaaten konzentrieren solle, die

„committed to growth and poverty reduction, to democratic, accountable and transparent government, and to sound public financial management“²⁴⁵

sind und damit eine deutliche Affinität zur Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns unter Beweis stellen.

Als Teil entwicklungsorientierten staatlichen Handelns kann Schuldenmanagement einen Beitrag zu Transparenz und Rechenschaftspflicht und damit zur Legitimität der Regierung leisten; als Teil öffentlichen Finanzmanagements muss öffentliches Schuldenmanagement sowohl integriert als auch unabhängig sein: Seine Unabhängigkeit zeichnet sich dabei dadurch aus, dass Schuldenmanagement nicht an Weisungen der Ministerien gebunden und nur den Erfordernissen von Schuldenabbau und nachhaltiger Kreditfinanzierung als Teilaufgabe der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns verpflichtet ist. Integration bedeutet in diesem Zusammenhang, dass öffentliches Schuldenmanagement an zentraler Stelle in das System der öffentlichen Finanzen eingebunden ist und über eine ständig aktualisierte umfassende Datenbasis verfügt. Gleichzeitig und über die Frage der Ausgestaltung dieses Schuldenmanagements hinaus entstehen für die Regierungen weitere Aufgabenbereiche, innerhalb derer sie eine Effizienzsteigerung herbeiführen müssen, damit staatliches Schuldenmanagement in einen entwicklungsorientierten Referenzrahmen eingebunden wird.

- Zu diesen Aufgaben zählt zunächst die Einordnung öffentlichen Schuldenmanagements in die übergeordnete Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns bei der

²⁴³ Pampel (1993): 12.

²⁴⁴ Zu den Steuerungsmöglichkeiten in Regionen begrenzter Staatlichkeit vgl. Janosch (2008).

²⁴⁵ G8 Gleneagles (2005): Gleneagles Communiqué on Africa, Climate Change, Energy and Sustainable Development. http://www.britishembassy.gov.uk/Files/kfile/PostG8_Gleneagles_Communique,0.pdf Künftig zitiert als: G8 Gleneagles (2005). Hier S. 27.

Formulierung und Implementierung von Entscheidungen. Die konsequente Verbindung von Armutsstrategie und Haushalt ist dabei eine Möglichkeit, politische Prioritäten in finanziellen Mittelzuweisungen auszudrücken. Der Zusammenhang zu öffentlichem Schuldenmanagement wird darüber hergestellt, dass die erworbenen Kredite langfristig finanzierbar sind und in Kohärenz mit den politischen Prioritäten verausgabt werden; so könnte beispielsweise das Wirkungsmonitoring der Regierungsstrategie genutzt werden. Darüber hinaus trägt auch die Abstimmung der Laufzeiten-, Währungs- und Gläubigerstruktur mit dem Finanzierungskonzept der Entwicklungsstrategie zu einer besseren Verteilung der verfügbaren Finanzmittel bei: Indem beispielsweise die Laufzeiten von Krediten dem entsprechenden Projekthorizont angeglichen werden, ließe sich ihre Rückzahlung direkt finanzieren.

- Ein besonderes Problem stellt der Verlust institutionellen Wissens dar: Durch hohe Fluktuationsraten im Personalbestand werden Positionen auch an Schlüsselstellen in Ministerien oder zentralen Organen der Regierung umbesetzt; in der Folge geht Expertenwissen verloren, das beispielsweise durch Capacity Building-Maßnahmen internationaler Kooperationspartner erworben wurde.
- Der dritte Aufgabenbereich umfasst eine Neujustierung der makroökonomischen Policies, die sich weniger am Prinzip der Defizitfinanzierung orientieren und stattdessen andere mögliche, v. a. inländische Einnahmequellen sichern und stärken sollen.

Eine Analyse dieser Policyansätze muss immer auch den besonderen Spielarten der afrikanischen Verwaltungsstrukturen gerecht werden. Die Plan- und Vorsehbarkeit in Fragen der Schuldenpolitik erweist sich zwar bereits in hoch industrialisierten Staaten als äußerst prekär, jedoch wirken sich exogene Faktoren wie die allgemeine weltwirtschaftliche Lage auf weniger starke Akteure wie die Länder südlich der Sahara wesentlich direkter aus, zudem kann in kaum einem Fall eine lückenhafte Dokumentation und Datenlage erwartet werden. Fragen nach der initialen Problem- und Zielformulierung bzw. nach der anfänglichen Informationsbeschaffung können daher nur unzureichend beantwortet werden.

Die Idee eines umfassenden Rahmenwerks von Entwicklung – also beispielsweise der Millenniumsentwicklungsziele und der Regierungsstrategien der Partnerländer –²⁴⁶ führt in

²⁴⁶ Siehe Anhang I: Leitfaden für Experteninterviews. Frage 15 lautete: “Which positive incentives to the Malawian economy do you deem most important for a sustainable fiscal environment and hence sustainable debt levels? i.e. fDi, enhancement of domestic partnerships between the public sector and private businesses, reduction of capital flight, fiscal policy reforms, microfinance, other.” Die malawische Growth and Development Strategy (MGDS) zählt beispielsweise sechs Schlüsselgebiete auf, darunter „Agriculture and Food Security, Irrigation and Water Development, Transport Infrastructure Development, Energy Generation and Supply, Integrated Rural Development und Prevention and Management of Nutrition Disorders, HIV and AIDS“. Darüber hinaus will sie jedoch auch in fünf thematischen Aufgabenbereichen Schwerpunkte setzen, namentlich in „Sustainable Economic Growth, Social Protection, Social Development, Infrastructure Deve-

seiner Konsequenz zu einer Gleichrangigkeit aller Programmideen zur Bekämpfung von Armut, seien es universelle Pläne zur Wirtschaftsförderung, zur ländlichen Entwicklung oder zur Stärkung sozialer Sicherheitssysteme. Damit weckt der ganzheitliche Ansatz aller Seiten zur Armutsbekämpfung jedoch den Eindruck der Beliebigkeit; für eine Bündelung der knappen Ressourcen in wenigen exponierten Aufgabenbereichen lässt sich jedoch, auch vor dem Hintergrund des allumfassenden Anspruchs der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, kaum ein Konsens finden. Darüber hinaus nutzen Internationaler Währungsfonds und Weltbankgruppe bei ihren Kredit- und Darlehensvergaben mittlerweile den Begriff der (Entwicklungs-)Policy als Ersatz für den früher genutzten Ausdruck der Strukturanpassung.²⁴⁷

Im Bereich des öffentlichen Schuldenmanagements lassen sich klassische Policyzyklen vor allem in den verantwortlichen Finanzministerien, in den teilweise separaten Entwicklungs- und Wirtschaftsministerien und darüber hinaus in ganz eigener Form in der Zentralbank bzw. in den supranationalen Finanzaufsichten erkennen. Die hier erarbeiteten Politikprogramme für Schuldenabbau und nachhaltige Kreditfinanzierung resultieren nicht allein aus einem Verwaltungsprozess oder einem rein normativen Prozess der Gesetzgebung; die Interessen der einzelnen Verwaltungs- und Regierungseinheiten, ihre Kommunikation untereinander und die Kohärenz ihrer Schuldenpolicies und ihres Schuldenmanagements können zu Effizienz- und somit letztlich deutlichen finanziellen Einbußen in der staatlichen Haushaltspolitik führen. Neben den bereits betrachteten Institutionen und Instrumenten des öffentlichen Schuldenmanagements und damit verbunden der Formulierung und Entscheidung von Policies liegt der zweite Fokus dieser Untersuchung auf der Implementierung von Policies zur Stärkung des öffentlichen Schuldenmanagement, zum Schuldenabbau und zur nachhaltigen Kreditfinanzierung.

Kritik am Policyzyklus wie Laswell ihn konzipierte zielt v. a. auf die eindeutige Trennung der unterschiedlichen Phasen ab: Diese findet in der Praxis bzw. im von politischen Überlegungen geprägten Alltag kaum oder gar nicht statt.²⁴⁸ Das Modell bleibt an dieser

lopment und Improved Governance“. Malawi Government (2007e): Malawi Growth and Development Strategy. From Poverty to Prosperity. 2006-2011. Lilongwe. Künftig zitiert als: Malawi Government (2007e). Hier insbesondere S. XII ff. und S. 30 ff.

²⁴⁷ Vgl. Weltbank (2004d): Public Financial Management in World Bank Operations. A Strengthened Approach to Enhance Development and Fiduciary Objectives. Draft. Washington, D.C. Künftig zitiert als: Weltbank (2004d). Hier S. 3.

²⁴⁸ Vgl. Jann, Werner und Kai Wegrich (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse. Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus und Nils Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München – Wien. S. 71-99. Künftig zitiert als: Jann/Wegrich (2003).

Stelle reine Theorie und lässt sich kaum schlüssig auf Realsituationen anwenden.²⁴⁹ Dem Policyzyklus liegt also zunächst

„eine immanente top-down ‚Gesetzgeberperspektive‘ zu Grunde. Dadurch wird Politik als hierarchische Steuerung übergeordneter Instanzen konzipiert und der Fokus auf ‚einzelne‘ Programme und Entscheidungen bzw. deren formelle Annahme und Implementation gelegt.“²⁵⁰

Die Interdependenz der unterschiedlichen Richtlinien, Programme und Akteure untereinander bleibt dabei außer acht, obwohl ihre Betrachtung für ein erfolgreiches öffentliches Schuldenmanagement zwingend notwendig ist.²⁵¹ Dieser fehlende Blick auf die Interdependenz der Ressorts, ihre verbindenden Elemente und die daraus entstehenden möglichen Synergieeffekte lässt sich auch in den übergeordneten Entwicklungsstrategien der afrikanischen hoch verschuldeten Staaten wiederfinden.

Alle Staaten verfügen über eine mehr oder weniger ausgearbeitete Armutsbekämpfungsstrategie,²⁵² die gleichzeitig als übergeordnete Strategie der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns gilt. In Uganda heißt diese Strategie Poverty Eradication Action Plan (PEAP), in Mozambique ist es der Plano de Acção para a Redução da Pobreza absoluta (PARPA), in Malawi die Malawi Growth and Development Strategy (MGDS); allen gemeinsam ist die Betonung der Notwendigkeit von Good Governance, insbesondere im Management des öffentlichen Sektors und seiner Finanzen.²⁵³ Diese Beispiele der Policyformulierung zeigen deutliche Unterschiede sowohl in den Ansätzen zur Armutsbekämpfung allgemein als auch in der Betonung der Notwendigkeit institutioneller Reformen und haushaltspolitischer Disziplin.

Für Uganda hat die Regierung fünf Sektoren benannt, die im Rahmen ihrer überarbeiteten Landesstrategie seit 2005 vorrangig gefördert und umgestaltet werden sollen. Zu diesen Kernbereichen zählen – an erster Stelle – Aufgaben des ökonomischen Managements, v. a. Fragen der makroökonomischen Stabilität und der Steuerreform, aber auch des Finanzsektors, sowie – an vierter Stelle – die Frage nach der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns, die bemerkenswerter Weise noch vor dem Aufgabenkreis der menschl-

²⁴⁹ Vgl. Héritier, Adrienne (1993): Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Opladen. S. 9-36. Künftig zitiert als: Héritier (1993).

²⁵⁰ Jann/Wegrich (2003): 96.

²⁵¹ Anstelle der Darstellung eines Zyklus wäre – nicht zuletzt in Hinblick auf öffentliches Schuldenmanagement in Subsahara-Afrika – daher die Form einer Spirale sinnvoller, da so Rückkopplungsschleifen zu den unterschiedlichen vorangegangenen Entwicklungsphasen darstellbar werden. Für die vorliegende Untersuchung ist die Darstellungsform der theoretischen Grundgedanken jedoch nicht weiter bedeutsam, so dass auf eine weiterführende Überlegung zu diesem Problem verzichtet wird.

²⁵² Für Togo ist zurzeit nur ein Interims-PRSP verfügbar, eine Armutsbekämpfungsstrategie soll aber 2009 formuliert und veröffentlicht sein. Vgl. IMF/IDA (2007b): 45.

chen Entwicklung gestellt wird.²⁵⁴ In einem weiteren, eher technische Fragen der Umsetzung dieser Pläne betreffenden Schritt setzt sich die Regierungsstrategie auch mit den öffentlichen Ausgaben zur Implementierung der gesetzten Ziele auseinander, indem zunächst die Ausgaben zur Armutsbekämpfung zwischen 1997 und 2003 analysiert werden und aus dieser Untersuchung Kriterien für eine Prioritätenliste der öffentlichen Finanzmittel herausgearbeitet werden.

Schwerpunkte der ugandischen Regierungsstrategie in Bezug auf eine Verbesserung der Governance-Strukturen beinhalten den Kampf gegen Korruption, bzw. – positiv gewendet – eine Stärkung der Managementsysteme zur Kontrolle der Staatsausgaben durch die Einführung informationstechnologischer Programme.²⁵⁵ Eine Möglichkeit der Effizienzsteigerung und der Reduzierung staatlicher Ausgaben sehen die Autoren der Regierungsstrategie 2005 in der Reform der Beziehungen zwischen der nationalen Regierung und den lokalen Gebietskörperschaften; außerdem bestehen aufgrund der Hinweise der Regierungsstrategie in Uganda Pläne für eine Einbindung privatwirtschaftlich organisierter Beraterfirmen zur Kontrolle bzw. zum regelmäßigen Monitoring bestimmter Bereiche des öffentlichen Sektors.²⁵⁶ Zusammenfassend lassen sich in allen hoch verschuldeten Staaten Subsahara-Afrikas gerade im öffentlichen Sektor Einsparungsmöglichkeiten erkennen: Hat die Regierung – beispielsweise durch Schuldenerlass – ihr Auslands- und Inlandsschuldenportefeuille reduzieren können, muss sie Prioritäten im Einsatz der frei gewordenen Mittel setzen, um die Ressourcen bestmöglich im Sinne der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns und nach den landeseigenen Gegebenheiten anzuwenden.

Die Gruppe der hoch verschuldeten armen Staaten zeichnet sich nicht allein durch die Höhe ihrer Staatsschulden und die Unfähigkeit, diese Schulden zu bedienen, aus. Vielmehr sind die Volkswirtschaften dieser Staaten generell eher von eindimensionalen Strukturen abhängig, die in vielen Fällen auf nur einem Exportprodukt oder –rohstoff beruhen. Es ist daher offenkundig, dass diese Volkswirtschaften stärker externen Schocks ausgesetzt sind als beispielsweise hoch industrialisierte Staaten mit weitaus differenzierteren Ökonomien. Aus diesen Prämissen resultiert letztlich der Gedanke, dass entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement über die reine Handhabung und Bedienung laufender Staatsschulden hinausgehen und ebenso makroökonomische Impulse setzen und diese auf ihre Kompatibilität mit den Strategien öffentlichen Schuldenmanagements hin überprüfen muss. Somit

²⁵³ Vgl. Republic of Uganda (2005): Poverty Eradication Action Plan. Third Poverty Reduction Strategy Paper. Kampala. Künftig zitiert als: Republic of Uganda (2005). Vgl. Republic of Mozambique (2001), Malawi Government (2007e).

²⁵⁴ Vgl. Republic of Uganda (2005): IV f.

²⁵⁵ Vgl. Republic of Uganda (2005): 129 ff.

²⁵⁶ Vgl. Republic of Uganda (2005): 143.

besteht eine starke Abhängigkeit des Erfolges einer nachhaltigen schuldenpolitischen Strategie von der makroökonomischen Entwicklung eines Staates. Diese Entwicklung wird wiederum beeinflusst von internen Faktoren wie der Vielfalt und Robustheit der (Export-) Industrie, gleichzeitig aber auch von externen Einflüssen wie den internationalen Austauschverhältnissen, den Rohstoffpreisen oder der Volatilität der globalen Finanzmärkte. Staatliche Entscheidungen wirken sich also in ihrer Gesamtheit nicht nur nach innen, also beispielsweise auf den Bereich des öffentlichen Schuldenmanagements, sondern auch nach außen – in die verschiedenen Wirtschaftszweige – aus.

„[Die Geld- und Finanzwirtschaft eines Staates] bedarf eines makroökonomischen Koordinationsmechanismus, der in der Geldwirtschaft darin besteht, da[ss] alle ökonomischen Handlungen sich an der Gelderzielung orientieren, weil das Geld den Zugang zu den anderen Tauschwerten eröffnet.“²⁵⁷

Mangel an Geld resultiert also in Mangel an Teilhabemöglichkeiten im internationalen Austausch; es besteht demnach ein Nullsummenspiel zwischen Anbietern und Empfängern von Finanzmitteln. Daraus ergibt sich, dass Kreditoren und Schuldner eine unterschiedliche Zielsetzung beim Umgang mit öffentlichem Schuldenmanagement verfolgen. Keynes hat diese Gegensätze in Bezug auf den Erhalt von Goldreserven zur Stabilisierung der Volkswirtschaft beschrieben; allgemein gelten sie jedoch aus heutiger Sicht für sämtliche Kapitalverluste einer Volkswirtschaft

„When we come to consider how this [stopping of the drain of gold, M. J.] can best be done, it is to be noticed that the position of a country which is preponderantly a creditor in the international short-loan market is quite different from that of a country which is preponderantly a debtor. In the former case, which is that of Great Britain, it is a question of reducing the amount lent; in the latter case it is a question of increasing the amount borrowed.“²⁵⁸

Die Kunst öffentlichen Schuldenmanagements der Schuldnerstaaten besteht nun in der Verwendung dieser geliehenen Geldmittel zur effizienten Investition in eine langfristig positive sozioökonomische Entwicklung des Staates, die gleichzeitig auch kurzfristige Rückzahlungen ermöglicht, um daraufhin wiederum neue Kredite aufnehmen zu können und weitere Maßnahmen zu finanzieren. Darüber hinaus müssen diese Investitionen mit der Regierungsstrategie übereinstimmen, um die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns umzusetzen.

²⁵⁷ Schelkle, Waltraud (1999): Die Theorie der geldwirtschaftlichen Entwicklung. In: Thiel, Reinhold E. (Hrsg.): Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie. Bonn. S. 339-349. Künftig zitiert als: Schelkle (1999). Hier S. 341.

²⁵⁸ Keynes (1913).

Tabelle 8: Bericht über die Millenniumentwicklungsziele 2007/2008. Schuldendienst in Prozent des BIP.

Rang	Staat	Schuldendienst in % des BIP	
		1990	2005
135	Ghana	6,2	2,7
152	Togo	5,3	0,8
154	Uganda	3,4	2,0
163	Benin	2,1	1,6
164	Malawi	7,1	4,6
172	Mozambique	3,2	1,4

Anmerkungen: Das UNDP verwendet hier das BIP anstelle des sonst genutzten Bruttonationaleinkommens, um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse aus den Staaten und Territorien zu gewährleisten, fügt allerdings hinzu: „With few exceptions the denominators produce similar results.“

Quellen: <http://hdrstats.undp.org/indicators/178.html>; Weltbank (2007g).

Staaten von Subsistenz- und Schattenwirtschaft lebt. Insofern ist also dieser große Teil der Bevölkerung finanziell nicht in der Lage, höhere Abgaben zu leisten. Gleichzeitig besitzt der Staat nicht den ausreichenden Handlungsspielraum, solche Steuererhöhungen durch- und umzusetzen.

Daher müssen andere makroökonomische Policies gefunden werden, die auf eine Verbesserung der Staatseinnahmen abzielen, jedoch nicht gleichzeitig das Ziel der Armutsbekämpfung konterkarieren: Hierzu zählt beispielsweise die Verbesserung des Investitionsklimas, die Verhinderung von Kapitalflucht und eine Steuerverlagerung zugunsten der einkommensschwachen Bevölkerung. Die makroökonomische Stabilität hängt auch von der Inflation ab bzw. wirkt sich auf diese und damit auch auf den ‚Preis‘ der aufgenommenen Schulden bzw. den Schuldendienst aus. Da der Schuldendienst hingegen maßgeblich Einfluss auf die Kreditwürdigkeit und das Kreditrating eines Staates nimmt, schließt sich hier der Kreis der Interdependenzen von Makroökonomie und Staatsschulden. Wirtschaftsförderung zielt also letztlich auch auf eine Verbesserung der Schuldensituation und damit auf eine größere de-facto-Souveränität ab, solange gleichzeitig eine nachhaltige Schuldenpolitik

Eine Finanzierung großer Teile des Staatshaushaltes über die Aufnahme von Krediten, lässt sich nur dann vermeiden, „wenn die öffentlichen Einnahmen – insbesondere durch Steuern – gesteigert werden können“²⁵⁹. Dazu ist allerdings die Anhebung der allgemeinen Steuern in Subsahara-Afrika kaum der richtige Weg, zumal ein Großteil der Bevölkerung der hoch verschuldeten armen

²⁵⁹ Martens (2006): 28.

verfolgt wird.²⁶⁰ Sie beinhaltet u. a. die Subventionierung von Investitionen, die Vereinfachung des Erwerbs von Gewerbescheinen, oder den Ausbau der Infrastruktur. Ihre Wirkung stellt sich in der Schaffung von Arbeitsplätzen und Investitionen im Inland dar, aber auch in der Mitnahme von Subventionen. Das Resultat zeigt sich im Wirtschaftswachstum und der damit verbundenen möglichen Armutsreduzierung, aber auch dem ggf. negativen Einfluss von transnationalen Unternehmen, die durch Subventionen und Steuergeschenke o. ä. angelockt wurden.

Die Reichweite afrikanischen Schuldenmanagements, soweit es überhaupt vorhanden ist, erstreckt sich bei weitem nicht auf alle Politikfelder, noch auf sämtliche Abschnitte der Haushaltsgesetze. Vollkommene Haushaltsabschlüsse, die auch Auskunft über die öffentliche Verschuldung v. a. im Inland geben, existieren in den untersuchten Staaten nicht. Sie könnten helfen, das Gesamtrisiko aller (makro-) ökonomischen Policies gegenüber den Gesamtkosten für die öffentliche Hand abzuwägen. So werden quasistaatliche Agenturen in Benin nur in Zusätzen zum Staatshaushalt, etwa in der Nationalen Pensionskasse, erfasst:

„The general government budget covers only part of the general government sector, since local governments and public entities [...] are not presented in the general government budget.”²⁶¹

Solche Ausnahmeregelungen finden sich in allen untersuchten Staaten, auch in denjenigen, die sich auf den Ausbau der Budgethilfe durch die Geber konzentrieren und damit eine Zusammenführung aller staatlichen Einnahmen und Ausgaben bewirken wollen. Abweichungen dieser Art ermöglichen eine Vielzahl von Schlupflöchern sowohl für die Regierung, als auch für privatwirtschaftliche Investoren oder internationale Entwicklungsagenturen und führen in der Konsequenz zu Unübersichtlichkeit im Staatshaushalt und zu Planungsunsicherheiten.

4.4 Nachhaltigkeit des Schuldenmanagements: Schuldentragfähigkeit

Im traditionellen Verständnis wurden Schuldenkrisen, auch die der Entwicklungs- und Schwellenländer, allein durch die Zahlungsunfähigkeit des Staates gegenüber seinen Gläu-

²⁶⁰ Vgl. Human Development Report (HDR) (2003). Millennium-Entwicklungsziele. Ein Pakt zwischen Nationen zur Beseitigung menschlicher Armut. Veröffentlicht für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen. Berlin. Künftig zitiert als: HDR (2003). Hier S. 23.

²⁶¹ [http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/HIPC/Benin%20\(ENG-T\).pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/HIPC/Benin%20(ENG-T).pdf).

bigern definiert. Diese Definition greift jedoch insofern zu kurz, als sie – wie so oft in der Betrachtung von Verschuldung als Entwicklungshemmnis – aus der Gläubigersicht argumentiert. Die Perspektive der Schuldner und besonders solcher Schuldner, die an entwicklungsorientiertem staatlichen Handeln interessiert sind, zeigt jedoch, dass bereits dann eine Schuldenkrise vorliegt, wenn die Rückzahlungsverpflichtungen zwar noch geleistet werden können, dies aber nur unter einem so großen finanziellen Aufwand geschehen kann, der anderweitige Verpflichtungen, etwa im Sozialbereich, unterwandert.²⁶²

Die Frage, an welchen Werten oder Indikatoren sich ein für einen Staat tragfähiges Niveau seiner Verbindlichkeiten orientiert bzw. wo dieses Niveau angesiedelt werden kann, führte zunächst zu einer Unterscheidung zwischen dem existierenden überhöhten Schuldenstand (*excessive debt level*) und dem angestrebten nachhaltigen Schuldenstand (*sustainable debt level*).²⁶³ Aus dieser Abwägung entwickelte sich im Zuge der erweiterten Schuldeninitiative HIPC II das Konzept der Schuldentragfähigkeit (*debt sustainability*), das sich allerdings ausschließlich vor dem Hintergrund von Entschuldungsmaßnahmen mit der Tragfähigkeit von Verschuldung auseinandersetzt. Hier wird nicht die grundsätzliche Frage nach dem für einen Staat handhabbaren Schuldenniveau der öffentlichen Finanzen gestellt, sondern nur danach, wie hoch der Schuldenerlass für diesen Staat ausfallen muss und welche Schulden er umfassen sollte, um nachhaltig bzw. tragfähig zu sein.²⁶⁴ Diese sehr enge Definition des Nachhaltigkeitsgedanken greift wiederum allein auf die Gläubigerperspektive zurück.

Die Aufnahmekriterien der HIPC-II-Initiative folgen der Annahme, die öffentlichen Schulden eines Staates nach der Maßgabe der Weltbank und des Währungsfonds als Entwicklungshemmnis einzuschätzen.²⁶⁵ Um sich für HIPC II und später auch MDRI zu qualifizieren, muss ein Staat

²⁶² Ein ähnliches Verständnis lag dem Londoner Schuldenabkommen für die Bundesrepublik Deutschland 1953 zugrunde, da auch hier nicht allein die staatliche Insolvenz vermieden, sondern die zukünftige Entwicklungsfähigkeit gefördert werden sollte. Vgl. Eberlei, Walter (2000): Erfahrungen mit Lösungsstrategien zur Überwindung von Schuldenkrisen Lateinamerikas und Sub-Sahara Afrikas. In: Dabrowski, Martin, Rolf Eschenburg und Karl Gabriel (Hrsg.): Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise. Berlin. S. 35-42.

²⁶³ Vgl. IMF/IDA (2004a): 12 f.

²⁶⁴ Der Ausdruck *Debt Sustainability* ist hier irreführend, geht er doch nicht genau auf den Bezug zwischen Schulden und Nachhaltigkeit ein. Im Deutschen wird daher oft anstelle einer wörtlichen Übersetzung in Schuldennachhaltigkeit der Begriff Schuldentragfähigkeit verwendet: Er beschreibt besser als das englische Original den Zusammenhang von Staatsschulden und nachhaltiger Entwicklung. Vgl. beispielhaft Berensmann, Kathrin (2004a): Keine Garantie für Schuldentragfähigkeit. In: Entwicklungspolitik 12. http://www.entwicklungspolitik.org/index_29044.htm.

²⁶⁵ Vgl. *Debt Relief* (2006).

- sich in einer „unsustainable debt situation“²⁶⁶ nach voller Anwendung traditioneller Schuldenerlassmechanismen befinden.
- ein Verhältnis der Schulden zu den Exportraten der Güter und Dienstleistungen von 150 Prozent, oder – in Staaten mit sehr offenen Volkswirtschaften – ein Verhältnis seiner Schulden zu den jährlichen Staatseinnahmen von mindestens 250 Prozent aufweisen,²⁶⁷
- die Teilnahmekriterien für IDA-Kredite und für die Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilitäten des Währungsfonds erfüllen und eine Armutsbekämpfungsstrategie ausarbeiten.²⁶⁸

Kritisch sind die vage formulierten Absichten im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative, da sie allein fordern, mit der Gesamtschuldenlast „umfassend“ umzugehen, indem der Schuldenüberhang „innerhalb eines angemessenen Zeitraums“²⁶⁹ getilgt wird. Dadurch sei dann eine Basis geschaffen, Schuldentragfähigkeit zu erreichen und den Umschuldungszyklus dauerhaft hinter sich zu lassen. Diese Zielsetzungen sind weniger anspruchsvoll formuliert als ihre Vorgänger zu Beginn der HIPC-II-Initiative, die tatsächlich „*permanent exit from rescheduling*“²⁷⁰ vorsahen.

Offenkundig ist es schwierig, allgemeingültige Referenzwerte für alle von übermäßiger Verschuldung betroffenen Staaten zur Definition ihrer Schuldentragfähigkeit zu schaffen, trotzdem müssen Schwellenwerte für eine nachhaltige nationale Schuldenpolitik gefunden werden, um auch in Bezug auf die Schuldentragfähigkeit einem Benchmarking-System folgen zu können. Bisher jedoch wurden solche Referenzen für die Schuldentragfähigkeit eines Staates jenseits von Entschuldungsinitiativen aufgrund eigener Entwicklungsorientierung nicht festgelegt; es gelten daher bisher nur Richtwerte, die für die *Entschuldung* souveräner Staaten eingesetzt und überdies nur für einzelne internationale Gläubigerforen oder Initiativen determiniert werden, jedoch keinen allgemeingültigen Charakter besitzen.

Der Begriff ‚nachhaltiger Schuldenstand‘ lässt sich in Subsahara-Afrika auch nach mehreren Schuldenerlassrunden nicht nachvollziehen, da die Erfolge der durchgeführten Entschuldungsprozesse konterkariert werden durch unregelmäßig auftretende Phänomene wie die Ernährungskrisen 2005 in Niger oder Malawi.²⁷¹ Von einem nachhaltigen Schuldenstand kann also in Bezug auf die Kriterien, die für HIPC II und MDRI entwickelt wurden,

²⁶⁶ Debt Relief (2006): 37. Mit den traditionellen Entschuldungsmechanismen sind v. a. diejenigen des Clubs von Paris und anderer großer Gläubiger(konsortien) gemeint, vgl. Tabelle 2.

²⁶⁷ Vgl. Abbildung 1.

²⁶⁸ Vgl. Debt Relief (2006): 37.

²⁶⁹ Die Zitate entstammen Debt Relief (2006): 5.

²⁷⁰ IMF/Weltbank (1999c), Hervorhebung durch die Autorin.

²⁷¹ Vgl. OECD (2006b).

keinesfalls die Rede sein, da die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und Finanzierungsmöglichkeiten keinesfalls gegeben ist, sobald der Schuldenstand unterhalb des für die Entschuldungsinitiative definierten Niveaus liegt. In ihrem „Rahmenwerk für Schuldentragfähigkeit in Niedrigeinkommensstaaten“²⁷² leiten daher IMF und Internationale Entwicklungsagentur die Notwendigkeit der HIPC-Initiative, den Kreislauf der Verschuldung zu durchbrechen, vornehmlich von dem Risiko der Gläubiger ab, die bei Zahlungsrückständen ihrer Schuldner „may be forced into new lending or debt relief for the purpose of maintaining positive net transfers“²⁷³.

Ebenso wie bei den Teilnahmekriterien zu Entschuldungsinitiativen bestimmen die Bretton-Woods-Institutionen auch in Bezug auf die Schuldentragfähigkeit eines Staates die Definitionskriterien, jenseits derer kaum Alternativen diskutiert werden:²⁷⁴ Währungsfonds und Weltbank schließen in ihrer Definition der Schuldentragfähigkeit wie in den gesamten Überlegungen zur erweiterten HIPC-Entschuldungsinitiative weder die Inlandsverschuldung, noch die Eventualverbindlichkeiten oder die moralischen Verpflichtungen der Regierungen bei privatwirtschaftlichen Schuldenkrisen in ihre Kalkulationen ein.²⁷⁵ Solche impliziten Schulden wurden bisher bei der Kalkulation der Schuldentragfähigkeit nicht einbezogen, da es sich laut Internationalem Währungsfonds nur um „a small number of loans“²⁷⁶ handelt. Faktisch wurden bisher für die Schuldentragfähigkeitsanalysen nur solche ausstehenden Verbindlichkeiten betrachtet, die im direkten Zeitraum vor der Analyse der Schuldentragfähigkeit durch den IMF von den bilateralen Gebern in Anspruch genommen wurden, da für diese Rückstände „eine Möglichkeit der Umschuldung“²⁷⁷ gefunden werden musste. Entwicklungsorientiertes staatliches Handeln muss allerdings insbesondere in durch Staatsverschuldung gefährdeten Staaten eventuell auftretende Verbindlichkeiten beobachten und in die Kosten- und Risikoanalyse einbeziehen.

Hoch verschuldete arme Staaten weisen eine besondere Schuldenvulnerabilität auf, die zum einen die Bedienung erschwert und zum anderen eine hohe Abhängigkeit von externen Finanzmitteln und von Finanzmarktschwankungen verdeutlicht. Dadurch ist es für hoch verschuldete arme Staaten nicht möglich, ein ähnlich flexibles Schuldenmonitoring

²⁷² IMF/IDA (2004a).

²⁷³ IMF/IDA (2004a): 10. Gleiches betonen Kraay, Aart und Vikram Nehru (2004): *When is External Debt Sustainable?* Washington, D.C. (= World Bank Policy Research Working Paper 3200).

²⁷⁴ Für die Errechnung der Schuldentragfähigkeitsanalysen wird in allen Staaten – sofern diese überhaupt selbständig eine DSA durchführen – das hierfür von der Weltbank entwickelte Computerprogramm Debt Sustainability Module (DSM+) eingesetzt. In solchen Staaten, die keine eigenen DSAs durchführen, werden diese durch eine IMF-Mission umgesetzt. Vgl. beispielsweise RBM (2007d): 1.

²⁷⁵ Vgl. International Monetary Fund (IMF) und International Development Association (IDA) (2005c): *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. Status of Implementation.* Washington, D.C. Künftig zitiert als: IMF/IDA (2005c); IMF/IDA (2004a).

²⁷⁶ Vgl. IMF/IDA (2000a): 19.

durchzuführen, wie es generell für Niedrigeinkommensstaaten empfohlen wird: Bereits hoch verschuldete Staaten müssen hier ein wesentlich rigideres Risikomonitoring betreiben, um die Entwicklungsorientierung ihres öffentlichen Schuldenmanagements zu gewährleisten. Tabelle 9 zeigt die spezifischen Anforderungen, die für eine Schuldentragfähigkeit von bereits hoch verschuldeten armen Staaten gegeben sein müssen. Für den Punkt ‚Kapitalwert der Gesamtschuldenkosten‘ bedeutet diese Bemessung der Schuldentragfähigkeit: Grundsätzlich ist die Aufrechnung des Kapitalwerts der Gesamtschuldenkosten eine Sicherheitsmaßnahme für hoch verschuldete arme Staaten, um Risiken kalkulierbar zu machen und damit so minimal wie möglich zu halten. Den aktuellen Kapitalwert der Gesamtschuldenkosten als Ausgangspunkt zu nehmen, ist wesentlich zuverlässiger als es Projektionen sein können, wie sie bei den Schuldentragfähigkeitsanalysen der Niedrigeinkommensstaaten durchgeführt werden.

Tabelle 9: Ansätze zur Bemessung der Schuldentragfähigkeit. Vergleich von Niedrigeinkommensstaaten (LIC) und hoch verschuldeten armen Staaten

	HIPC	LIC
Prinzip	Regelt die vollständig harmonisierte Bereitstellung von Schuldenerlass durch eine Kreditorengruppe	Flexibler; bezieht sich auf länderspezifische Unterstützung von zukünftigen Finanzentscheidungen
Indikativschwelle	Uniform	Abhängig von der Qualität der landeseigenen Policies und Institutionen
Risikoszenario	Schließt „alternative Szenarien“ in die Überlegungen ein, ohne diese zu qualifizieren	Schließt verschiedene Krisenszenarien ein (Veränderungen sind dabei sowohl nach oben als auch nach unten möglich)
Schuldenindikatoren	Indikatoren für externe Verschuldung; v. a. als Verhältnis von Export- zu Steuereinnahmen	Zusätzlich zum Verhältnis von Export- und Steuereinnahmen: Indikatoren für externe und inländische Verschuldung, im Verhältnis zum BIP dargestellt;
Export/Steuern	Rückwärtig orientierter Dreijahresdurchschnitt; verhindert Volatilität im Verhältnis von Export- zu Steuereinnahmen	Zahlen aus dem aktuellen Steuerjahr
Kapitalwert der Gesamtschuldenkosten	Wird von Kredit zu Kredit neu errechnet	Projektionen aggregieren den Schuldendienst
Abschlag und Wechselkurs	Sechsmonatiger Durchschnitt der währungseigenen langfristigen kommerziellen Zinsen	Einzelne Abschlagsvereinbarungen möglich; Zinsen werden auf der Basis des World Economic Outlook bestimmt

Quelle: Debt Relief (2006); IMF (2003c); IMF/Weltbank (2004a,b); IMF/Weltbank (2005a).

Die Analysen zur Schuldentragfähigkeit, wie sie in Subsahara-Afrika mittels des Rahmenwerks von IMF und Weltbank durchgeführt werden,²⁷⁸ beruhen auf zwei Prämissen:

- Neue Kreditaufnahmen sollten nur im Rahmen der landeseigenen Möglichkeiten zur Bedienung des hieraus resultierenden Schuldendienstes erfolgen – wobei hier nicht erwähnt wird, inwiefern nicht nur die Kreditnehmer, sondern auch die Darlehensgeber zu einer genauen Bonitätsprüfung verpflichtet werden sollten.
- Darüber hinaus reichende notwendige Ressourcen sollten nicht als Kredite, sondern als Schenkungen zur Verfügung gestellt werden, sofern sie unmissverständlich der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns und dem Erreichen der Millenniumsentwicklungsziele dienen.²⁷⁹

Die Analyse der Schuldentragfähigkeit beruht auf verschiedenen Indikatoren, die nach einander betrachtet werden, um einen Überblick über die aktuelle und zukünftige Leistungsfähigkeit des Staates zu erhalten, und die sich in einer „appropriate balance between rules and discretion“²⁸⁰ befinden – die Wahl der Indikatoren, ihre Bewertung und die ggf. waltende Diskretion werden also bestimmt durch die Internationale Entwicklungsagentur und den Internationalen Währungsfonds. Die Flexibilität der Analyse liegt nicht so sehr in der Durchführung oder in der Arbeit der vorhandenen Experten und Ressourcen, sondern vielmehr in der Konditionalität der Bretton-Woods-Agenturen: Sie entscheiden über die Indikatoren und deren Interpretation, sowie über den Schwellenwert, jenseits dessen sich ein Staat in einer Finanznotlage (debt distress) befindet. Die Frage, für wen diese Notlage festgestellt wird – ob für den Schuldnerstaat, seine Gläubiger, oder aber für die von den Finanzengpässen im Staatshaushalt am direktesten betroffenen Bevölkerungsanteile, wird in diesem Zusammenhang nicht gestellt. Der kritische Punkt ist die Bestimmung des Schwellenwertes, der die Grenze zwischen tragfähigen Schulden und konkreten finanziellen Notlagen zieht.²⁸¹ Dabei gibt es für diese Schwelle keine Grauzone, die beispielsweise Beinahe-Insolvenzen oder temporäre Liquiditätseingpässe berücksichtigt, die zumeist über Notfallkredite des Währungsfonds oder Umschuldungen des Clubs von Paris kompensiert werden: So könnte Uganda laut OECD seit 2005/2006 je nach Blickwinkel auf die öffentlichen verfügbaren Finanzmittel bereits wieder auf eine Schuldenkrise zusteuern: „[I]f offici-

²⁷⁸ Zumeist findet sich bei der Ergebnispräsentation eine Formulierung wie „The staffs of IDA and the IMF, together with the Malawian authorities, have reviewed the stock of debt at end-1999 against creditor statements.“ International Monetary Fund (IMF) (2006a): Malawi. Second Review of the Three-Year Arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility and Request for Waivers of Performance Criteria. Washington, D.C. Künftig zitiert als: IMF (2006a). Hier S. 21. Die Hauptleistung der Untersuchung wird demnach von den Mitarbeitern der Bretton-Woods-Institutionen erbracht.

²⁷⁹ Vgl. IMF/IDA (2004a): 12.

²⁸⁰ a. a. O.

al grants are excluded, the current account deficit in 2005/06, at 6.8 per cent of GDP [...], may be unsustainable”²⁸². Für die Schuldentragfähigkeitsanalyse von Währungsfonds und Weltbank gibt es dagegen lediglich entweder einen tragbaren Schuldenstand oder die staatliche Unfähigkeit, die Verbindlichkeiten weiter zu bedienen, sprich: die Insolvenz. Die Analyse der Schuldentragfähigkeit erfolgt in insgesamt fünf Schritten:²⁸³

- Zunächst wird der genannte Schwellenwert definiert, oberhalb dessen für ein „Durchschnittsland“²⁸⁴ eine Rückzahlungsnotlage entsteht; diesen Wert legen Währungsfonds und Entwicklungsagentur bei einem Verschuldungsgrad von 43 Prozent des BIP fest.
- Der zweite Schritt ist die Frage nach der Qualität der Institutionen und Policies, die innerhalb des öffentlichen Schuldenmanagements zum Tragen kommen und die die Verantwortung für die Nachhaltigkeit des Schuldenmanagements übernehmen. Währungsfonds und Weltbank gehen davon aus, dass der Schwellenwert der Schuldentragfähigkeit sinkt, je geringer die Qualität der Institutionen und Policies ausfällt. Diese Qualität der Institutionen und Policies bestimmt die Weltbank mittels der Bewertung von Politik und Institutionen.
- In einem dritten Handlungsgang wird ein Bezugspunkt für die Wahrscheinlichkeit von Zahlungsschwierigkeiten gesetzt, der – einer vorausgehenden Weltbankstudie²⁸⁵ folgend – bei einer Wahrscheinlichkeit von 25 Prozent liegt, dass ein Niedrigeinkommensstaat in eine Notlage bei der Finanzierung seiner ausstehenden Verbindlichkeiten gelangt. Auch hierbei bezieht sich die Untersuchung, aufgrund derer der Wert bei 25 Prozent festgelegt wurde, auf die Politik- und Institutionenbewertung der Weltbank.
- Der vierte Punkt der Analyse beruht vollkommen auf der Weltbankbewertung:

„[...]respective of what probability of debt distress is considered tolerable, the empirical evidence suggests that debt thresholds should be established in the light of the quality of a country’s policies and institutions“²⁸⁶.

Hier verweisen die internationalen Finanzinstitutionen zum einen jedoch nicht auf die Herkunft dieser empirischen Belege, zum anderen zielt diese Betrachtungsweise der eigenen Daten gegenüber solchen der weltwirtschaftlichen Entwicklung auf eine deutliche Politik der Konditionalitäten seitens der Entwicklungsagenturen ab: Letztlich ist

²⁸¹ Vgl. IMF/IDA (2004a): 16.

²⁸² Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2007): Uganda. African Economic Outlook. Paris. Künftig zitiert als: OECD (2007e). Hier S. 537.

²⁸³ Vgl. IMF/IDA (2004a): 12 ff.

²⁸⁴ IMF/IDA (2004a): 16.

²⁸⁵ Vgl. Kraay/Nehru (2004).

weder der Schuldenstand eines Staates noch seine Einordnung in weltmarktliche Zusammenhänge entscheidend über die Bewertung seiner Schuldentragfähigkeit, sondern die von der Weltbank durchgeführte Einschätzung seiner Institutionen und Policies bildet den Maßstab für eine positive oder negative Analyse der Schuldentragfähigkeit.

- In einem abschließenden fünften Schritt werden dann aufgrund der bereits erzielten Ergebnisse Stresstests insbesondere für exogene Schocks durchgeführt, die verschiedene Szenarien der Schuldenstandentwicklung aufzeigen.

Die Beurteilung der Politik und Institutionen durch die Weltbank bewertet Staaten nach vier Indikatorenclustern, um die Verbindung von ökonomischen Aspekten und öffentlichem Schuldenmanagement darzustellen.²⁸⁷

- Wirtschaftliches Management;
- Strukturelle Policies;
- Policies zur Einbeziehung aller gesellschaftlichen Gruppen;
- Management des öffentlichen Sektors und seiner Institutionen.

Die Weltbank hält die Ratings zur Bewertung der Politik und der Institutionen für besonders transparent, da die Beurteilung auf tatsächlichen Policies und der tatsächlichen Leistung basieren, „not on promises or intentions“²⁸⁸; Verbesserungen in den Policies und in der Regierungsleistung werden anhand von Benchmarkingkriterien gemessen und bewertet. Bezüglich der Bemühungen um eine Konsolidierung des Staatshaushaltes einer Regierung wurden hierfür drei Subkategorien innerhalb des CPIA entwickelt, die verschiedene ‚Dimensionen‘ der Haushaltsformulierung, der Haushaltskontrolle und des damit verbundenen Berichtswesens. Wie Tabelle 10 beispielhaft für die Verbindung von Regierungsstrategie und Haushaltsformulierung zeigt, können die Staaten dabei bei allen Bewertungen einen Punktwert zwischen eins und sechs erreichen, wobei eine höhere Punktzahl auf eine bessere Performanz schließen lässt. Der Auftrag an die Weltbankmitarbeiter bei einer Bewertung der Politik und der Institutionen für einen Staat lautet:

²⁸⁶ IMF/IDA (2004a): 21.

²⁸⁷ Die Ergebnisse der Berechnung des CPIA für alle Staaten sind nur über die Allokationsberechnungen der IDA-Mittel abrufbar, dann unter der Abkürzung IRAI (IDA Resource Allocation Index). Vgl. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/ENVIRONMENT/EXTDATA/0,,contentMDK:21115900~menuPK:2935553~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:2875751,00.html>. Malawi gilt beispielsweise als medium performer mit einem Durchschnittswert von 3,4. Vgl. Weltbank (2007e): Malawi. Public Expenditure Review. Green Cover/Unveröffentlichtes Manuskript. Lilongwe. Künftig zitiert als: Weltbank (2007e). Hier S. 30.

²⁸⁸ info.worldbank.org/etools/docs/voddocs/458/1955/CPIA%202006.ppt.

„Rate each dimension on the 1-6 scale, work out the average of the dimensions, rounding up or down to the nearest half point. [...] Simple average of the 3 sub-questions (rounded to the nearest half point) gives overall [...] score.“²⁸⁹

Die Werkzeuge, die die Weltbank hierfür nutzt, sind nicht für die Öffentlichkeit zugänglich. Auch Regierungsbeamte der bewerteten Staaten geben an, keine Einsicht in diese Unterlagen nehmen zu können.²⁹⁰

Grundsätzlich ist der Ansatz, die staatlichen Maßnahmen zu bewerten und die Frage nach den institutionellen Rahmenbedingungen zu stellen – beispielsweise also Missmanagement im Umgang mit Finanzen und fehlende Absorptionsfähigkeiten aufzudecken – vielversprechend. Aufgrund der Intransparenz bei der Politik- und Institutionenbewertung jedoch setzen sich die internationalen Finanzinstitutionen Weltbank und Währungsfonds zumindest dem Vorwurf der Beliebigkeit, wenn nicht sogar der Konditionalität aus.

Zugleich stellt das Rahmenwerk für die Schuldentragfähigkeitsanalysen auch fest, dass die Absorptionsfähigkeit der Staaten – also v. a. der Grad der vorherrschenden Korruption oder Klientelismen – weder in den Schuldentragfähigkeitsanalysen berücksichtigt werden kann, noch durch die Untersuchungen beeinflusst wird. Ein zusätzliches Hindernis bei der Bedienung von öffentlichen Schulden sehen Weltbank und Währungsfonds bei Staaten mit einem besonders geringen BIP pro Kopf, da diesen „weniger Freiräume im Staatshaushalt für den Schuldendienst“²⁹¹ zur Verfügung stehen. Allerdings beklagen Nichtregierungsorganisationen seit Jahren auch in Hinblick auf die aktuellen Entschuldungsrunden das genaue Gegenteil,²⁹² da die Verpflichtungen gegenüber den Gläubigern der Staaten zuungunsten der Investitionen in die soziale Sicherung erfüllt werden müssen.

In ihren Dokumenten zur HIPC-Initiative verweisen Weltbank und Währungsfonds auf den zu beobachtenden Anstieg der öffentlichen Ausgaben zur Armutsbekämpfung, können diesen jedoch nicht in einen kausalen Zusammenhang mit der Entschuldungsinitiative setzen.²⁹³ Entsprechend lässt sich auch keine Verbindung zwischen den vollzogenen Schuldenerlassen und den Millenniumsentwicklungszielen nachweisen, zumal überdies deutliche Finanzierungslücken – etwa zwischen Bestleistungsszenarien hoch verschuldeter armer Staaten und dem notwendigen Mittelaufwand zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele – bestehen:²⁹⁴ Um die Ziele der Millenniumserklärung zu verwirklichen,

²⁸⁹ a. a. O.

²⁹⁰ Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Stan Nkhata am 24. Juli im Ministry of Finance. Lilongwe. Künftig zitiert als: Nkhata (2007).

²⁹¹ IMF/IDA (2004a): 21.

²⁹² Vgl. beispielhaft http://www.data.org/issues/debt_2005_0605.html (24.2.2007).

²⁹³ Vgl. Martin, Matthew (2004b).

²⁹⁴ Vgl. Nkamleu, Guy Blaise (2006): On Measuring Indebtedness of African Countries. A Stochastic Frontier Debt Production Function. Tunis (= AfDB Economic Research Working Paper 85). S. 13 f.

müssten die hoch verschuldeten armen Staaten wieder externe Finanzmittel aufnehmen und somit – auch bei Aufnahme von konzessionellen Darlehen mit hohem Schenkungselement – neue Schuldenkrisen riskieren.²⁹⁵ Eine solche Motivation bestärkte Weltbank und Währungsfonds, der Republik Malawi nach dem Entscheidungspunkt einen darüber hinausgehenden zusätzlichen Schuldenerlass (topping-up framework) zu gewähren, da die Prognosen für die Schuldentragfähigkeit des Staates „had deteriorated substantially since the decision point, primarily due to exogenous factors“²⁹⁶, die zu fundamentalen Veränderungen in den volkswirtschaftlichen Verhältnissen geführt hatten.

Die Bewertung der Institutionen und Policies eines Staates durch die Weltbank wird von anderen Gebern rezipiert, wenn diese beispielsweise Hinweise auf die Absorptionsfähigkeit im Land suchen.²⁹⁷ Ähnlich den Good-Governance-Indikatoren oder dem Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International bietet die Wertung der Politik und der Institutionen durch die Weltbank eine Informationsmöglichkeit. Diese Informationen werden von bilateralen Gebern bei der Überlegung genutzt, welche institutionellen Rahmenbedingungen verbessert werden können oder müssen. Dies spielt beispielsweise auch bei der Entscheidung für oder gegen den Einsatz des entwicklungspolitischen Mittels der Budgethilfe eine Rolle.

Insgesamt sind die Analysen der Schuldentragfähigkeit zu sehr von der Geberperspektive geprägt; die Seite des Partnerlandes bleibt bisher in wesentlichen Punkten zu passiv. Entwicklungsorientiertes staatliches Handeln muss hier aktiv in die konkrete Formulierung von Referenzwerten für Schuldentragfähigkeit eingreifen: Dazu zählt beispielsweise eine genaue Betrachtung der finanziellen Leistungsfähigkeit, aber auch der Prioritätensetzung in der Regierungsstrategie. Für die konkreten Umstände müssen also vor Ort adäquate Bemessungsmethoden gefunden werden – dies kann in Abstimmung mit Weltbank und Währungsfonds geschehen. Die Regierungen müssen hier jedoch bestimmend in der Ausprägung der Methoden sein.

Um Untersuchungen der Schuldentragfähigkeit durchzuführen, braucht es nicht allein ein generelles Bewusstsein für die Notwendigkeit der Eigenständigkeit der Regierung, sondern im Weiteren auch die technischen und personellen Voraussetzungen, diese Rolle auszufüllen und die entwickelten Methoden anzuwenden. Zusätzlich zu den bereits angesprochenen Möglichkeiten des computergestützten Schuldenmonitorings liegen auch Softwareprogramme zur Ausarbeitung der Schuldentragfähigkeit und zur Durchführung verschiedener Belastungstests für den öffentlichen Haushalt und das Schuldenmanagement vor. Auch hier gilt, dass die Datenerhebung zu transparenten, nachvollziehbaren Werten führen

²⁹⁵ Vgl. Martin (2004a): 5.

²⁹⁶ Weltbank (2006d).

²⁹⁷ Vgl. <http://www.bmz.de/de/themen/goodgovernance/guteregierung/hintergrund/indizes/index.html>.

Tabelle 10: Bestimmung der Qualität öffentlichen Finanzmanagements durch die Politik- und Institutionenbewertung der Weltbank (CPIA)

Rating	Verbindung von Haushalt und Policy	Voraus-schauende Hau-shalts-planung	Konsultation mit Ministerien	Haushalts-klassifikation	Haushaltsumfang
1	Soweit ein Staats-haushalt vorhanden ist, wird er weder als Instru-ment, noch als Indikator für Policies oder als Mittel zur Alloka-tion öffentlicher Finanzen genutzt.	Es gibt keine Voraus-planung im Staats-haushalt.	Kaum Konsultatio-nen mit den Minis-terien.	Kein beständiges Sys-tem der Haushaltsklas-sifizierung wird ge-nutzt.	Mehr als 50% der öffentlichen Res-sourcen aller Quel-len werden nicht durch den Staats-haushalt geleitet.
2	Es gibt keine erkennbare Ver-bindung zwischen dem Staatshaushalt und den Regierungspolicies und –prioritäten.	Es gibt keine Voraus-planung im Staats-haushalt.	Der Haushalt wird ohne bedeutende Konsultationen mit den Ministerien formuliert.	Ein beständiges System der Haushaltsklassifi-zierung wird nicht genutzt.	Wichtige steuerpoli-tische Operatio-nen werden vom Staatshaushalt ausgeschlossen; außeretatmäßige Ausgaben und Geberfonds befin-den sich in einer Größenordnung zwischen 25 und 50% der Gesamt-ausgaben.
3	Policies oder Prioritäten sind eindeutig, aber nicht mit dem Staatshaushalt verbunden.	Es gibt keine Voraus-planung im Staats-haushalt.	Der Haushalt wird nach Konsultatio-nen mit den Minis-terien formuliert.	Das System der Haus-haltsklassifizierung bietet kein adäquates Spiegelbild der tatsäch-lichen Regierungsaus-gaben und –aktivitäten.	Ein signifikanter Betrag der der Exekutiven ver-fügbaren Geld-menge (10 bis 25%) wird außer-halb des Staats-haushaltes verwal-tet. Eine Reihe von Geberaktivitäten wird außerhalb des Haushaltes abgewickelt.
4	Policies und Prio-ritäten werden weitgehend im Haushalt reflek-tiert.	Einige Elemente der Vorausplanung wer-den genutzt.	Der Haushalt wird nach Konsultatio-nen mit den Minis-terien in einer frühen Vorberei-tungsphase formu-liert.	Das System der Bud-getklassifizierung ist umfangreich, weicht aber von internationa-len Standards ab.	Weniger als 10% der Finanzmittel, die der Kontrolle der Exekutive unterliegen, liegen außerhalb des Haushaltes.
5	Policies und Prio-ritäten sind mit dem Staatshaushalt verbunden.	Mehrjährige Ausga-benprojektionen wer-den in den Prozess der Haushaltsformulierung integriert; Kosten von neuen Policy-initiativen werden reflektiert.	Der Haushalt wird nach systemati-schen Konsultatio-nen mit den Minis-terien und der Legislativen formu-liert; dabei wird ein fester Haushaltska-lender eingehalten.	Das System der Bud-getklassifizierung ist umfangreich und ent-spricht internationalen Standards.	Ausgaben außer-halb des Haushaltes sind minimal und transparent.

Quelle: <http://info.worldbank.org/etools/docs/voddocs/458/1955/CPIA%202006.ppt>.

muss. Dies ist jedoch nicht immer der Fall. Die Reserve Bank of Malawi nutzt für ihre Schuldentragfähigkeitsanalyse und die dazu gehörenden Simulationen von Schuldenszenarien sowohl das Softwareprogramm der Weltbank, Debt Sustainability Module (DSM+), als auch das Programm einer Nichtregierungsorganisation.²⁹⁸ Inwiefern sich diese Programme ergänzen oder das eine als Korrektiv des anderen eingesetzt wird, kann jedoch weder das Handbuch schlussendlich klären noch konnten die Mitarbeiter der Zentralbank hier eine eindeutige bzw. wertende Aussage treffen. Die Gefahr der Verzerrung aufgrund der unterschiedlichen Erfassung in den verschiedenen Systemen wird offensichtlich unterschätzt.

Jegliche Form des softwaregestützten Monitorings bringt entscheidende Vorteile bei der Weiterentwicklung der Schuldenpolicies, da sie die Ausarbeitung von Schuldentragfähigkeitsanalysen überhaupt erst ermöglicht: Mittels einer regelmäßig genutzten und aktualisierten Software lässt sich mehr Planungssicherheit im Hinblick auf die ausstehenden Verbindlichkeiten wie auch im Hinblick auf die Weiterentwicklung der dahinter stehenden Policies gewinnen, da sie „more forward-looking analyses, including debt sustainability analysis“²⁹⁹ erlauben. Zudem bietet eine einheitlich genutzte Datenbank mehr Sicherheit in Bezug auf Intransparenz und Korruptionsvorwürfe.

Die Weiterentwicklung eigener Schuldenmanagementkapazitäten kann jedoch nicht allein durch die Einführung einer Software kompensiert werden. Betriebsinterne – also innerhalb der Abteilung für Schuldenmanagement und darüber hinaus auch innerhalb des Finanzministeriums und der Zentralbank angesiedelte – technische und personelle Kapazitäten zur Formulierung und Weiterentwicklung der Schuldenmanagementstrategien und des Schuldenmonitorings müssen durch Training und insbesondere durch Weiterbeschäftigung der entsprechenden Mitarbeiter erhalten werden.

Schuldentragfähigkeit ist letztlich auch die Frage „what you do afterwards, once you have received debt relief“³⁰⁰. Die regelmäßige Durchführung von Schuldentragfähigkeitsanalysen und ihre Einbettung in den alltäglichen wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozess bieten die Chance der mittelfristigen Prognose der Entwicklung des Schuldenstandes. Mit einer solchen Prognose ist zwar noch keine Garantie für eine langfristige Schuldentragfähigkeit gegeben, sie lässt jedoch Tendenzen der Schuldenentwicklung erkennen. Bisher werden Schuldentragfähigkeitsanalysen nach den Vorgaben des Währungsfonds und der Weltbank durchgeführt, die die bereits genannten Schwächen bei der Auswahl der Indikatoren, vor allem aber bei der Schwerpunktlegung der Argumente auf dem CPIA der Weltbank aufweisen. Entwicklungsorientiertes staatliches Handeln muss hier mehr Eigenständigkeit beweisen und die spezifischen Merkmale der eigenen Volkswirtschaft und der öffentlichen Finanzen definieren und akzentuieren.

²⁹⁸ Vgl. RBM (2007d): 1.

²⁹⁹ IMF/IDA (1999): 18.

4.5 Bekämpfung von Korruption und Klientelismus

Korruption und Klientelismus haben bei der Betrachtung des öffentlichen Sektors in Afrika noch immer eine besondere Relevanz, da sie zu den wenigen offensichtlichen Hindernissen einer effizienten öffentlichen Verwaltung zählen, die sich kurzfristig beheben ließen. Aus der Perspektive öffentlichen Schuldenmanagements nehmen Korruption und Klientelismus v. a. Einfluss auf personalpolitische Entscheidungen. Außerdem ist Korruptionskontrolle eine Möglichkeit der Deckelung zu hoher Verwaltungskosten. Generell sind mit den Begriffen Korruption und Klientelismus die Veruntreuung von Finanzen oder Sachmitteln, Ämterhandel, bevorzugte Behandlung oder Beschleunigungsbestechung, beispielsweise bei der Zollabfertigung, gemeint.³⁰¹ Beide Begriffe werden zwar immer wieder als „Herausforderung der fehlenden Effizienz im öffentlichen Sektor“³⁰² umschrieben. Die diplomatische Sprache der internationalen Entwicklungszusammenarbeit entwickelt sich in solchen Fällen zur „Kunstform“³⁰³, sie tut dies allerdings nicht allein in den Veröffentlichungen der Weltbank und des IMF, sondern auch in den nationalen Gesetzen. Der Begriff Korruption wird kaum direkt erwähnt und daher auch nicht einheitlich definiert. In Malawi beispielsweise bedeutet Korruption

„(a) das Angebot, die Annahme, das Erhalten oder das Erbitten eines Vorteils, um jedwede Handlung öffentlicher Angestellter [...] zu beeinflussen, (b) das Angebot, Einfluss zu nehmen, (c) Vorteilsannahme.“³⁰⁴

Korruption im öffentlichen Sektor und mit ihr Klientelismus als eine besondere Spielart von Korruption, die insbesondere die Beeinflussung von politischem oder öffentlichem Handeln zugunsten des eigenen sozialen Umfelds meint, wirken sich erschwerend auf alle

³⁰⁰ Baunsgaard (2007).

³⁰¹ Vgl. <http://www.transparency.de>.

³⁰² Vgl. beispielhaft Weltbank (2007). Die Sprachregelung der Regierungen und internationalen Finanzinstitutionen gestaltet sich mehr und mehr dahingehend, dass die Begriffe Korruption und Klientelismus überhaupt nicht mehr vorkommen und vielmehr mit den genannten oder ähnlichen Termini umschrieben werden. So findet sich im 162 Seiten langen Bericht Global Development Finance aus 2007 nicht einmal der Ausdruck Korruption, obwohl die Korruptionsbekämpfung von der Weltbank als prioritäres Mittel für das Ziel der Armutsbekämpfung bezeichnet wird.

³⁰³ Easterly (2006). 129.

³⁰⁴ Corrupt Practices Act for the Republic of Malawi (1996). Chapter 7:04. Zomba. Künftig zitiert als: Corrupt Practices Act (1996). Hier Art. 3. Wörtlich wird Korruption als „the offering, giving, receiving, obtaining or soliciting of any advantage to influence the action of any public officer or any official or any other person in the discharge of the duties of that public officer, official or other person; (b) influence peddling; (c) the extortion of an advantage“ definiert. Als Vorteil bezeichnet das malawische Antikorruptionsgesetz „(a) the demanding or receiving by a person in office of a fee or other payment for services, work, supplies or other thing which should be performed, done, delivered, offered, provided or given gratuitously; or (b) where compensation is permissible, the demanding or receiving of a fee or other payment larger than is justified or which is not due.“

ökonomischen Aktivitäten aus, unterminieren Einstellungsmöglichkeiten von Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst und verhindern damit schlussendlich auch Fortschritte in der Armutsbekämpfung: So kann ein Transport auf einer Strecke von ca. 750 Kilometern innerhalb Benins auf bis zu 25 Straßenbarrieren treffen, die von staatlichen Polizisten, Zollbeamten oder paramilitärischen Einheiten gehalten werden und die nur mit Bestechungsgeldern zu umfahren sind. Diese Gelder machen in einigen Staaten Subsahara-Afrikas rund drei Viertel des Einkommens dieser öffentlich Bediensteten aus.³⁰⁵ Die Beurteilung des Investitionsklimas durch die OECD sieht die größten Hindernisse für mehr privatwirtschaftliches Engagement in Subsahara-Afrika in den Bereichen

- makroökonomische Stabilität,
- Versorgung mit Elektrizität,
- Verfügbarkeit ausgebildeter Mitarbeiter (sowohl bezüglich privatwirtschaftlicher Industrien als auch des öffentlichen Sektors), und
- Korruption.³⁰⁶

Hauptgrund dafür, dass Korruption trotz vielfacher nationaler wie internationaler Bemühungen bisher nicht flächendeckend verhindert werden kann, ist die Tatsache, dass die Lehren aus den Evaluationsberichten, die sich schwerpunktmäßig mit diesem Thema auseinandersetzen, nicht direkt umgesetzt werden. Berichte über interne Strukturen in Regierung und Verwaltung afrikanischer Nationalstaaten beinhalten weitreichende Informationen zu Korruption, Misswirtschaft und unzuweckmäßigen Ausgaben; ihre Umsetzung kann allerdings v. a. aufgrund fehlender Kapazitäten kaum nachvollzogen werden.³⁰⁷

In vielen Staaten südlich der Sahara existieren zudem kulturelle Bindungen, deren Implikationen für Außenstehende nicht unmittelbar erkennbar sind, aus denen jedoch klientelistische Strukturen erwachsen.³⁰⁸ Die Herkunft der Bewerber oder Mitarbeiter, ihre familiären Bindungen oder ihre Zugehörigkeit zu einer bestimmten Dorfgemeinschaft entscheiden zumeist über ihre berufliche Zukunft. In einem solchen Fall lässt sich argumentieren, dass

³⁰⁵ Vgl. Weltbank (2001a): 102.

³⁰⁶ Vgl. OECD (2007c): 333.

³⁰⁷ Vgl. Weltbank (2007e): 9.

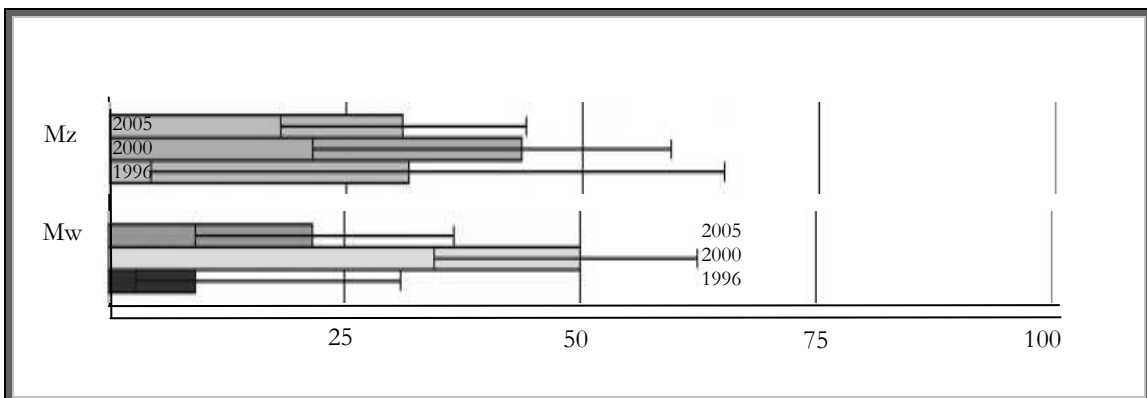
³⁰⁸ Ein Beispiel ist die Großfamilie (Extended Family), deren soziale Verbindlichkeit auch in Malawi von den einzelnen Mitgliedern große Solidarität gegenüber der Gemeinschaft abverlangt und die darüber eine große Rolle bei der Besetzung von Positionen innerhalb des öffentlichen Sektors spielt.

„die [für Wachstum verantwortlichen] Produktionsfaktoren [...] ihre Wirksamkeit nicht entfalten [können], wenn die [...] Werte- und Regelsysteme einer Gesellschaft im Wege stehen“³⁰⁹.

Überdies kann Klientelismus auch durch den Glauben an Hexenzauber und die Angst vor Flüchen bestärkt werden: Wenn familiäre Bande oder regionale Zugehörigkeiten nicht genügend bei der Besetzung von Posten berücksichtigt werden, können die entsprechenden Personen von Verwünschungen getroffen werden. Diese Befürchtungen kennen alle interviewten Personen des malawischen öffentlichen Dienstes; einige gaben darüber hinaus an, selbst den Regeln der Familien- oder Clanstrukturen zu folgen, um sich vor Flüchen zu schützen. Inwiefern diese Unterstützung der Großfamilie überhaupt als Korruption gewertet oder vielmehr als Freundschaftsdienst gesehen wird, ließ sich in Malawi nicht abschließend klären.³¹⁰

Die Erhebung zur Kontrolle der Korruption, deren Ergebnis Abbildung 12 darstellt, wird als aggregierter Datensatz aus Wahrnehmungen verschiedener Akteure zusammengesetzt, die in Umfragen ermittelt wurden.³¹¹ Damit ist die Volatilität der Ergebnisse bei diesem Wert besonders augenscheinlich, da hier nicht auf handfeste Zahlen, sondern auf persönliche Eindrücke zurückgegriffen wird. Entscheidet man sich trotzdem für eine nähere Betrachtung der Untersuchungsergebnisse, so wird augenscheinlich, dass Mozambique im

Abbildung 12: Erfolgreiche Korruptionskontrolle. Malawi und Mozambique im Vergleich.



Quelle: Macamo (2006): 9.

³⁰⁹ Vgl. Mummert, Uwe (1999): Wirtschaftliche Entwicklung und Institutionen. Die Perspektive der Neuen Institutionenökonomik. In: Thiel, Reinhold E. (Hrsg.): Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie. Bonn. Künftig zitiert als: Mummert (1999). Hier S. 300.

³¹⁰ Es besteht allerdings begründeter Verdacht, dass solche sozialen Bindungen und die daraus entstehenden Verpflichtungen der Versorgung der Familien- oder Regionsangehörigen mit Stellen im öffentlichen Dienst nicht grundsätzlich als Korruption oder Klientelismus betrachtet werden. Diese Annahme bezieht sich allein auf den öffentlichen Dienst in Malawi, da keine vergleichbaren Fragen bei den Interviews mit Mitarbeitern des Privatsektors gestellt wurden.

³¹¹ Vgl. Macamo (2006). Die Darstellung zeigt den Grad der Wahrnehmung von erfolgreicher Korruptionsbekämpfung in 1996, 2000 und 2005 (absteigend) durch ausgewählte Experten als Prozentsatz.

Mittelfeld der SADC-Staaten liegt, während Malawi bei diesem Wert nur vor Angola und Zimbabwe liegt. Schaut man sich jedoch die neunzigprozentige Zuverlässigkeit der Aussagen an, schwindet der Unterschied zwischen beiden Staaten.

Der Rang eines Staates wird im Verhältnis zum Prozentsatz aller Staaten weltweit, die schlechter als der ausgewählte Staat bewertet wurden, dargestellt.³¹² Der Betrachter einer solchen Datensammlung muss sich vergegenwärtigen, dass die Unterschiede in den Zeiteinheiten der Erhebung nicht zwangsweise mit Erfolg oder Misserfolg der Politik des betrachteten Landes zu tun haben müssen, da der Rang eines Staates durch sein prozentuales Ergebnis in Bezug auf *alle* untersuchten Staaten ermittelt wird. Sollten sich also andere Staaten wesentlich positiver entwickelt haben, wird der betrachtete Staat in Relation zur Gesamtgruppe der Staaten naturgemäß schlechter dargestellt.

Auffällig ist, dass Malawi zwischen 2000 und 2005 wiederum an Kraft bei der Bekämpfung von Korruption eingebüßt hat. Dieses Ergebnis ist insofern doppelt überraschend, weil grundsätzlich die Regierung des zweiten Präsidenten Bakili Muluzi zwischen 1994 und 2004 als korrupter als die seit 2004 amtierende Regierung mit Präsident Bingu wa Mutharika angesehen wird. Dementsprechend ist es bemerkenswert, dass sich die Werte im Jahr 2005 erneut verschlechtert haben und wieder im unteren Viertel der bewerteten Staaten liegen. Auch in Mozambique hat die *Wahrnehmung* von Korruption zwischen 2000 und 2005 wieder zugenommen. Solche Schwankungen können grundsätzlich auch bedeuten, dass andere Staaten wesentlich stärkeres Engagement bei der Bekämpfung von Korruption gezeigt haben. Gegebenenfalls haben sich auch das Bewusstsein für korruptes Verhalten und damit die landläufige Definition von Korruption verändert, wodurch einige bisher unauffällige Praktiken nun als korrupt aufgefasst werden. Trotz dieser möglichen Erklärungsansätze muss jedoch auch von einem Defizit im staatlichen Umgang mit Korruption ausgegangen werden.

Insbesondere in Malawi passt dies nicht in das Bild, das die Regierung zu vermitteln sucht. Hier wurde der Corrupt Practices Act von 1996 erst 2004 erweitert; die Regierung legt sehr viel Wert auf ihre strikte Nulltoleranzpolitik in Korruptionsfragen. Mit dem Rechtsakt von 1996 wurde die Errichtung des Büros zur Korruptionsbekämpfung (ACB) beschlossen, das als Regierungseinheit und parastaatliche Agentur finanziert wird. Der Präsident ernennt Direktor und Vizedirektor „on such terms and conditions as he thinks fit“,

³¹² Dieser Prozentsatz schließt jedoch eine Abweichung durch Standardfehler explizit nicht aus. Das statistisch wahrscheinliche Ausmaß der Indikatoren wird inkl. einer Fehlermarge dargestellt. Diese Anmerkung ist insbesondere für die Veränderung von Jahr zu Jahr bedeutend: Eine Veränderung ist nur dann statistisch signifikant, wenn sich die schwarzen Linien nicht überlappen. Wegen der hohen Fehlermargen ist es sinnvoller, die Markierungen der neunzigprozentigen Wahrscheinlichkeit und damit die Fehlermargen zu betrachten, als sich zu sehr auf den Punktwert zu konzentrieren.

Abbildung 13: Anti-Korruptionskampagne an der malawisch-sambischen Grenze



wobei beide zusätzlich vom Parlament bestätigt werden müssen. Außerdem hält das Gesetz fest, dass beide Amtsträger über „hohe Integrität“ und die „notwendigen Qualifikationen“ für die Ausführung ihrer Pflichten verfügen müssen.³¹³ Sowohl der Leiter des Büros als auch sein Stellvertreter können vom Präsidenten der Republik

pendiert oder vollständig aus dem Amt entfernt werden, wenn sie ihre Funktionen nicht ordnungsgemäß erfüllen bzw. „if [the President] considers it desirable in the public interest to do so“³¹⁴; die jeweilige Abberufung muss wiederum vom Parlament bestätigt werden.

Die Aufgaben des Büros umfassen die Prävention von Korruption in öffentlichen Behörden und Körperschaften des Privatrechts, u. a. durch Aufklärung der Bevölkerung und durch Stärkung der öffentlichen Unterstützung und die Aufnahme von Korruptionsbeschwerden oder –vorwürfen und deren weitere Untersuchung.³¹⁵ Neben der Untersuchung von Fehlverhalten oder angeblichem Fehlverhalten in Behörden und privaten Unternehmen wird auch das Vorgehen gegen Mitarbeiter des ACBs selbst festgeschrieben: Jede Person, die im Dienste des Büros steht und außer als Zeuge im Gerichtsprozess oder in der Ausführung der Dienstobliegenheiten, direkt oder indirekt, einer nicht autorisierten Person Informationen über die Arbeit des Büros zur Verfügung stellt, oder gewonnene Informationen für eigene Zwecke nutzt „shall be guilty of an offence and shall be liable to a fine of K 50.000 and imprisonment for two years“³¹⁶. Diese Anweisung im Gesetzestext erschwert allerdings auch die externen Beurteilungen der Arbeit des Büros, da externe Gutachten oder Kontrollmechanismen an dieser Stelle nicht ausgenommen werden. Überdies finden sich viele Tautologien im Rechtsakt, am augenfälligsten bei der Definition korrupter Handlungen.

³¹³ Alle Zitate entstammen dem Corrupt Practices Act, Art. 6 ff.

³¹⁴ a. a. O.

³¹⁵ Vgl. Corrupt Practices Act, Art. 10. Das Strafmaß für Fehlverhalten im Zusammenhang mit Korruptionsaffären kann bis zu MK 200.000 (etwa Euro 1.000) und einer Gefängnisstrafe von vierzehn Jahren reichen, vgl. Corrupt Practices Act, Art. 23.

³¹⁶ Corrupt Practices Act, Art. 49B.

Immer wieder finden Ungereimtheiten innerhalb der Behörde ihren Weg in die Öffentlichkeit. Im Sommer 2007 berichtete ein ehemaliger Angestellter eines Kohlebergwerks, er sei entlassen worden, nachdem das Büro für Korruptionsbekämpfung seinen Namen und seine Korruptionsvorwürfe gegenüber seinem Arbeitgeber an diesen weitergeleitet habe.³¹⁷ Für den Verlust seines Arbeitsplatzes verlangte der ehemalige Parlamentsabgeordnete eine Entschädigung vom Antikorruptionsbüro. Der weitere Verlauf dieses Vorfalls wurde jedoch nicht öffentlich diskutiert. Die erste Reaktion des Büros erfolgte in Form einer Antwort des Pressesprechers, der erklärte, es sei Aufgabe des Büros Informanten im Rahmen des *Corrupt Practices Act* zu schützen, nicht, ihnen Entschädigungen zu zahlen.³¹⁸ Ein weiterer schwerwiegender Schlag gegen die Einrichtung waren die Anschuldigungen gegen den geschäftsführenden Direktor des Antikorruptionsbüros, die in der ersten Septemberwoche 2007 im Parlament vorgebracht wurden.³¹⁹ Dieser Vorfall führte einerseits zu einer letzten Verzögerung bei der Verabschiedung des Staatshaushaltes für 2007/2008, andererseits aber auch zur tatsächlichen Entlassung des geschäftsführenden Direktors Ndovi, da dieser über Monate sowohl Gehaltszahlungen im Rahmen seiner Tätigkeit im Büro für Korruptionsbekämpfung als auch seitens seines ehemaligen Arbeitgebers, dem Malawi Police Service, erhalten hat.³²⁰

Die togolesische Oppositionspartei UFC kritisiert verschwenderische Ausgaben aufgrund eines übergroßen Verwaltungs- und Staatsapparates: Externe Kredite werden demgemäß nicht für wirtschaftspolitisch relevante Infrastrukturmaßnahmen, für den Gesundheits- oder Bildungssektor verausgabt, sondern kommen vielmehr Ausgaben zugute, bei denen „on ne perçoit pas le bien-fondé“³²¹. Hierzu zählt die Opposition auch die Einrichtung von togolesischen diplomatischen Vertretungen, die im Jahr 2007 mit CFA 600 Mio. und 2008 mit CFA 416,5 Mio. gefördert werden und Kosten für repräsentative Zwecke von CFA 2 Mrd. in 2007 und CFA 3 Mrd. im Jahr 2008. Die angenommenen Kosten für Auditverfahren zur Überprüfung der Inlandsverschuldung belaufen sich dagegen auf jeweils rund CFA 200 Mio. für die Jahre 2007 und 2008.³²² In Uganda wurde das Potential der Einsparungen durch Reduzierung der Kabinetts- und Parlamentsmitglieder bereits in der Regierungsstrategie von 2005 erkannt.³²³ Hier wurde festgehalten, dass sich sowohl das

³¹⁷ Vgl. Nyirongo, Chester (2007): Whistle Blower Accuses ACB of Revealing His Identity. In: *The Nation* vom 18. Juli. S. 3.

³¹⁸ a. a. O.

³¹⁹ Vgl. Sonani, Bright und Maxwell Ng'ambi (2007): Chaos in Parliament. In: *The Nation* Vol. 11, No. 37 vom 8./9. September. S. 1-3. Künftig zitiert als: Sonani/Ng'ambi (2007).

³²⁰ a. a. O.

³²¹ <http://www.ufctogo.com/Intervention-de-l-UFC-relative-a-1860.html>.

³²² Vgl. a. a. O.

³²³ Vgl. Republic of Uganda (2005): 143 f.

Kabinett als auch das Parlament seit der Erlangung der Unabhängigkeit in etwa verdreifacht haben. Unklar bei einer Reduzierung der Posten ist jedoch die Art der Verminderung der Sitze; hier können Regierungen auch dahingehend Einfluss zu nehmen versuchen, dass am Ende einer Reduktion der Parlamentssitze die Macht der regierenden Partei gefestigt wird, die Opposition jedoch stark geschwächt wird.

4.6 Transparenz und Vertrauen

Transparenz reduziert Unsicherheiten bezüglich der technischen, letztlich aber auch der politischen Ziele einer Institution. Die Bank of Ghana sieht die Vorteile von transparenter Arbeit v. a. in einem positiven Einfluss auf stabile Inflationsaussichten.³²⁴ Als „Prämisse qualifizierter Partizipation“ und damit als „Katalysator demokratischer Prozesse“³²⁵ bestimmt Transparenz nicht allein die Strukturen einer Nationalregierung oder eines Unternehmens, sondern letztlich auch die Strukturen der gesamten Gesellschaft.

Bezogen auf das System öffentlichen Schuldenmanagements spielt Transparenz besonders im Darlehensprozess eine Rolle, also bei der Frage, wann, zu welchen Konditionen und in welchen Summen Kredite aufgenommen werden können, um die Nachhaltigkeit der Kreditfinanzierung zu gewährleisten. In fragilen Staaten mit einer ebenso fragilen Volkswirtschaft muss die Legislative dem Darlehensprozess daher Grenzen setzen: Nigeria und Pakistan haben dies bereits vorgemacht, in Nigeria beispielsweise mit der Fiscal Responsibility Bill,³²⁶ allerdings ist keines der beiden Länder für seinen konsequenten Vollzug rechtlicher Vorgaben bekannt. Auch wenn demnach die grundsätzliche Idee eines staatlichen Monitorings das Bewusstsein zum Handeln erkennen lässt, muss die Denkrichtung des Ansatzes jedoch in Frage gestellt werden: Ein Gesetz zur Regulierung des Geldmarktes wird sich im Regelfall als zu unflexibel erweisen, um dem Markt genügend Bewegungsspielraum zu lassen. Das Problem der Insuffizienz der politischen Steuerung – oder neutraler formuliert: des politischen Monitorings – der Finanzströme kann also nicht rein normativ gelöst werden. Für die Bemessung der Einnahmen und Ausgaben, der Refinanzierungskosten und Umschuldungsmaßnahmen müssen weniger starre Lösungswege gefunden werden.

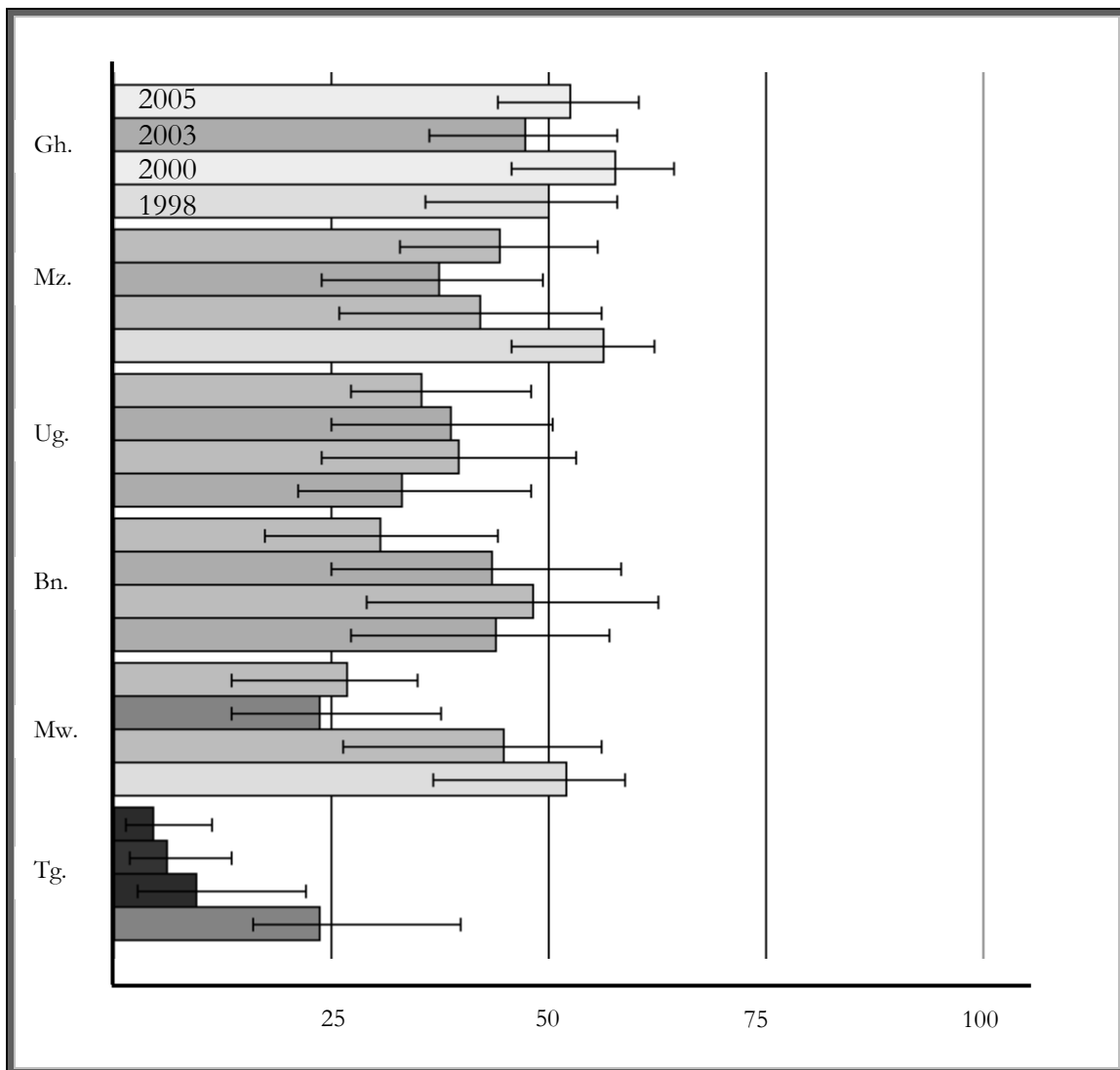
³²⁴ Vgl. <http://www.bog.gov.gh/privatecontent/File/MPAFSD/The%20Monetary%20Policy%20Committee.pdf>.

³²⁵ Beide Zitate entstammen http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F0A-AFEC46DA/bst/hs.xsl/prj_8897_8905.htm.

³²⁶ Vgl. Seelig (2006).

Die Effektivität der Regierungsarbeit, wie sie bei Kaufmann, Kraay und Mastruzzi (2006) festgehalten wird, misst die Qualität des öffentlichen Dienstes und das Ausmaß seiner Unabhängigkeit von politisch motiviertem Druck und politischer Einflussnahme, sowie – zentral in diesem Zusammenhang – die Qualität der Policyformulierung, die Umsetzung der Entwicklungsagenda und die Glaubwürdigkeit der Politik. Diese Indikatoren werden zusammengeführt zur Bewertung des staatlichen Handelns.³²⁷

Abbildung 14: Effektivität und Effizienz der Regierungen in den Staaten von 1998 bis 2005 (aufsteigend)



Quelle: http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp#.

³²⁷ Die Definition von Good Governance findet sich in einem früheren Dokument der Analysereihe: „We define governance broadly as the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes the process by which governments are selected, monitored and replaced; the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them.“ Kaufmann/Kraay/Zoido-Lobaton (1999).

Dabei ist zu unterscheiden zwischen der für die Weltbankerhebung entwickelten Formel von Good Governance³²⁸ und der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns im öffentlichen Schuldenmanagement, wie sie die vorliegende Analyse nutzt: Als weiterführende, aber nichtrepräsentative Quelle werden auch die Statistiken der Afrikanischen Entwicklungsbank zum Management öffentlicher Schulden, zu effizienzsteigernden Policies, zur Mobilisierung von Steuermitteln und zur allgemeinen Haushaltsdurchführung aufgeführt; hier bezieht sich die Analyse allerdings auch auf die Bewertung der Politik und der Institutionen durch die Weltbank, deren weiche Bewertungskriterien bereits die Beurteilung der Schuldentragfähigkeit eines Staates deutlich erschweren. Bezogen auf die vorliegende Untersuchung bedeuten Effizienz und Effektivität die konsequente Bündelung der verfügbaren Mittel zur Umsetzung der politischen Prioritäten unter Berücksichtigung der Sicherstellung der Finanzierbarkeit.

Ghana und Mozambique bilden hier das obere Drittel der ausgewerteten Staaten; allerdings belegt Mozambique innerhalb der Gruppe der dreizehn SADC-Staaten den siebten Rang für die Effektivität der Regierung, Malawi liegt auf dem neunten Rang – also im unmittelbaren Umfeld Mozambiques, wohingegen es in der Länderauswahl zusammen mit Togo das untere Drittel bildet.³²⁹ Diese verschiedenen Zuordnungen zeigen auf, wie unterschiedlich die Auswertung der Indikatoren erfolgen kann: Während in der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft auch Staaten wie Südafrika, Botswana und Mauritius vertreten sind, deren Regierungen – gemessen am afrikanischen Durchschnitt – zu den effizientesten zählen, nimmt Mozambique trotz des bis 1992 andauernden Bürgerkrieges und der damit verbundenen Probleme, beispielsweise der schlechten Verkehrs- und Kommunikationsnetze im gesamten Land außerhalb der Küstenregion um Maputo, einen Spitzenplatz bei der Regierungseffektivität ein. Insgesamt allerdings hat sich die Effektivität der mozambiquanischen Regierung seit 1996 bis zum Jahr 2005 nur graduell verbessert. Das Ende des Bürgerkrieges führte somit zu einer raschen und deutlichen Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen, jedoch verlor diese signifikante positive Entwicklung schon bald wieder ihr ursprüngliches Tempo. Die Defizite in Wirtschaft und Gesellschaft, die durch das Ende der portugiesischen Kolonialherrschaft und den anschließenden Bürgerkrieg verursacht wurden, konnten bislang zwar identifiziert werden. Trotzdem ist die im Verhältnis zur Ge-

³²⁸ Die zugrunde liegende Definition lautet: „Good governance, for the World Bank, is synonymous with sound development management.“ Weltbank (1992): 1. Die Analysereihe Governance Matters gliedert staatliches Handeln in die Bereiche „Voice and Accountability, Political Stability and Absence of Violence/ Terrorism, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law, Control of Corruption.“ Kaufmann/Kraay/Zoido-Lobaton (1999): 2.

³²⁹ Vgl. Macamo (2006): 6. Wenig Überraschung bietet diese Erhebung bei dem ausgewiesenen fragilen Staat in der Region, Zimbabwe, das den dreizehnten und damit untersten Rang belegt.

samtauswahl sehr positive Bewertung Mozambiques mit äußerster Vorsicht zu genießen und zeigt, wie stark die Interpretation der Ergebnisse von der Datenauswahl abhängt.

Effektivität und Effizienz der Regierung – auch dieser Punkt ist eine zentrale Feststellung – sagen nichts oder nur sehr wenig über demokratische Strukturen oder Bemühungen der Regierungen aus: Hier werden weder die Partizipation der Bevölkerung noch Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit, also beispielsweise Einkommensdisparitäten oder Zugangsmöglichkeiten zu Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen, einbezogen. So erweist sich die Einkommensverteilung in Malawi seit Jahren als äußerst ungleich, wird aber dennoch kaum politisch beachtet. Das Schlagwort armutsorientiertes Wachstum (pro-poor growth) erscheint zwar in allen Absichtserklärungen, lässt sich aber in der Realität nach Abschluss der Entwicklungsprogramme nur äußerst bedingt wiederfinden. Somit mögen sich makroökonomische Indikatoren verbessern, die armen Bevölkerungsschichten sind aber bei diesen positiven Entwicklungen nicht zwangsweise eingeschlossen. Große Kritik an allzu ökonomisch ausgerichteten Managementstrukturen kommt daher aus der Zivilgesellschaft, die eine ökonomische Ausrichtung als Gegenteil sozialer Verantwortung der Regierungen sieht.³³⁰ Beispielsweise wird beklagt, dass „für afrikanische Probleme nicht-afrikanische Lösungen herangezogen“³³¹ werden, die keine Verbindung aufweisen zu der Frage nach mehr Eigenverantwortung und Empowerment der marginalisierten Bevölkerungsgruppen.

In der Implementierungsphase der im Jahr 2000 eingeführten ugandischen Armutsbekämpfungsstrategie wurden einige zentrale ‚Herausforderungen‘ ausfindig gemacht, die die Basis der überarbeiteten Version der Regierungsstrategie aus dem Jahr 2004 bilden. Zu diesen Herausforderungen der Regierung zählt neben bildungs- und sozialpolitischen Aufgaben auch die transparente Nutzung öffentlicher Ressourcen zur Bekämpfung von Armut, die auf eine Effizienzsteigerung der Nutzung bereits vorhandener oder zugesagter Finanzmittel abzielt. Von besonderer Notwendigkeit ist für die ugandische Regierung in diesem Zusammenhang auch eine verstärkte Rechenschaft über den Einsatz aller zur Verfügung stehenden Mittel und die „Proliferation von unkoordinierten Initiativen“³³². Durch diese Effizienzsteigerung soll die Abhängigkeit von variierenden internationalen Unterstützungsgeldern gemindert werden. Dass Uganda allerdings bezüglich des Schutzes von Minderheiten noch immer gravierende Missstände aufweist, führt in diesem Kontext zu keiner Minderung in der Bewertung der Regierungseffizienz.

³³⁰ Vgl. Leitfadengestütztes Interview (2007) Andrew Kumbatira am 9. August im Büro des Executive Directors des Malawi Economic Justice Network. Lilongwe. Künftig zitiert als: Kumbatira (2007).

³³¹ Ntonya, George (2007): Why is Malawi Still Poor? In: The Nation vom 4. Juli 2007. Sonderbeilage Political Index. S. 2. Künftig zitiert als: Ntonya (2007).

³³² Republic of Uganda (2005): 3.

Auch die Beurteilung innerhalb der Entschuldungsinitiativen bzw. das Erreichen der jeweils nächsten Entschuldungsstufe hängen nicht von demokratischen Strukturen oder rechtsstaatlichen Praktiken ab. Das Erreichen des Vollendungspunkts der HIPC-II-Initiative wird jedoch von Gebern und Empfängern gleichermaßen als Honorierung der erfolgreich verbesserten und implementierten Policies und als Vertrauensgewinn für den Privatsektor und die internationale Gebergemeinschaft gesehen.³³³

³³³ Vgl. Baunsgaard (2007).

5. Fallstudie Malawi: Ergebnisse

Malawi qualifizierte sich mit seinem Interims-Strategiepapier zur Armutsbekämpfung im Dezember 2000 für den Schuldenerlass im Rahmen von HIPC II.³³⁴ Im April 2002 folgte dann die erste Vollversion der malawischen Regierungsstrategie zur Armutsbekämpfung.³³⁵ Mittlerweile wurde die Regierungsstrategie in Malawi Growth and Development Strategy umbenannt; die aktuelle Strategie wurde 2007 vom Präsidenten der Öffentlichkeit vorgestellt und umfasst den Zeitraum von 2006 bis 2011. Ursprünglich war die zweite Armutsbekämpfungsstrategie, die ein stärkeres Gewicht auf privatwirtschaftliche Entwicklung als Voraussetzung für breitenwirksames Wachstum legt, für Mitte 2006 erwartet worden, tatsächlich aber wurde sie – aus verschiedenen politischen, gesellschaftlichen, aber auch persönlichen Gründen des Präsidenten – erst Mitte des Jahres 2007 offiziell gestartet.³³⁶ Weder in der ersten noch in der zweiten Strategie lassen sich Ansatzpunkte für entwicklungsorientiertes öffentliches Schuldenmanagements finden.

Den Vollendungspunkt der Entschuldungsinitiative erreichte Malawi 2006; damit wurde auch die Teilnahme an der multilateralen Entschuldungsinitiative der G8 ermöglicht. Konkret wirken sich die aktuellen Entschuldungsinitiativen folgendermaßen aus: In Malawi belief sich die Belastung des BIP durch den tatsächlich geleisteten Schuldendienst im Jahr 2000 noch auf über 5 Prozent. Mit Erreichen des Vollendungspunktes und durch den Zugang zu MDRI werden nunmehr Raten von weniger als einem Prozentpunkt jährlich für den Schuldendienst an IDA, Währungsfonds und Afrikanischen Entwicklungsfonds als den drei beteiligten Gebern an den Initiativen fällig. Dieser Schuldendienst wird geleistet, sofern Faktoren wie Ernährungssicherheit und makroökonomische Stabilität einen positiven Trend verzeichnen.

³³⁴ Vgl. Republic of Malawi (2000): Interim Poverty Reduction and Growth Strategy Paper. A Road Map. Lilongwe.

³³⁵ Vgl. Republic of Malawi (2002): Malawi Poverty Reduction Strategy Paper. Final Draft. Lilongwe.

³³⁶ Das Starten (Launching) von Strategien oder Regierungsprogrammen hat allgemein im südlichen Afrika großen zeremoniellen Charakter und damit kulturellen Wert. Es dient der Präsentation der Regierung, zumeist des Präsidenten, und bietet die beste Gelegenheit, der Bevölkerung (auch dem Teil ohne Zugang zu Medien) die Politik der Hauptstadt nahezubringen. Dies hat nicht so sehr demokratische, als vielmehr machtpolitische Gründe. Zum Inhalt der Präsentationen in Lilongwe vgl. Kalebe, Ted (2007): Introductory Remarks to the Launch of the Malawi Growth and Development Strategy. Rede des Ministers für wirtschaftliche Planung und Entwicklung am 25. Juli 2007 anlässlich der Präsentation der Malawi Growth and Development Strategy. Lilongwe; Kaomba, E. N. (2007): Traditional Authorities Role in the Implementation of the MGDS. Lilongwe; Nandolo, Ted (2007): Civil Society Statement on the Launch of the Malawi Growth and Development Strategy. Lilongwe; Nthara, Khwima (2007): Remarks by the World Bank on Behalf of Development Partners at the Launch of the Malawi Growth and Development Strategy by His Excellency the State President. Lilongwe.

Tabelle 11: Schuldenstand der Republik Malawi 1999-2005 in Tsd. US-\$

Schuldner	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Zentral- regierung							
1.	2.446.742,6	2.401.393,4	2.384.182,9	2.632.766,6	2.896.451,5	3.039.699,1	2.917.283,9
2.	40.286,7	39.413,8	47.638,0	40.979,9	49.626,4	52.618,7	51.978,9
3.	23.382,6	18.685,7	23.132,5	19.832,1	20.151,7	22.165,5	21.061,5
4.	116,2	147,2	210,3	227,5	2.312,3	4.774,8	852,8
5.	63.669,3	58.099,5	70.770,5	60.812,0	69.778,1	74.784,1	73.040,5
Zentral- bank							
1.	87.545,0	82.511,1	72.637,7	94.535,0	101.818,9	91.702,9	75.799,8
2.	14.238,2	6.228,0	7.540,0	6.755,4	9.368,0	13.664,0	17.523,8
3.	359,5	358,1	381,7	310,4	426,5	268,5	191,2
4.	-	267,0	679,9	537,1	598,1	950,1	1.186,8
5.	14.597,7	6.586,1	7.921,7	7.065,8	9.794,5	13.932,5	17.715,0
[...]							
Σ							
1.	2.591.509,5	2.529.575,7	2.492.179,4	2.760.871,0	3.030.272,8	3.158.901,2	3.012.146,2
2.	60.905,1	50.783,1	61.212,7	50.390,5	61.452,0	69.470,1	72.147,6
3.	28.721,7	21.273,0	25.025,3	21.062,6	21.363,4	23.161,7	21.548,1
4.	116,2	414,2	890,3	764,6	2.910,5	5.724,9	2.039,6
5.	89.626,8	72.056,1	86.238,0	71.453,1	82.815,4	92.631,8	93.695,7
Wechselkurs / Stichtag*	46,4	80,1	67,3	87,3	109,1	109,5	124,4

Erläuterungen:

1. Ermittelte ausstehende Schulden; 2. Kapitalzahlungen; 3. Zinszahlungen; 4. Andere Zahlungen; 5. Schuldendienst insgesamt.

*: Wechselkurs Malawi Kwacha zu US-Dollar.

Quelle: RBM (2007c).

Zwischen der Internationalen Entwicklungsagentur und dem Internationalen Währungsfonds besteht Einigkeit über den Fortschritt, den die Republik Malawi beim Erreichen des Vollendungspunktes der erweiterten HIPC-Initiative im Jahr 2006 verzeichnete.³³⁷ Der Kapitalwert des Gesamtschuldenerlasses aller Kreditoren dieser Initiative wurde im Completion Point Document 2006 auf US-\$ 646 Mio. zum Zeitpunkt des Erreichens des sog. Entscheidungspunktes geschätzt. Bei Erreichen des Vollendungspunktes wurde wiederum ein Kapitalwert von US-\$ 411 Mio. erlassen – beide Summen beziehen nicht allein die Grundschulden, sondern auch die anfallenden Zinsen ein und machen insgesamt ca. 44 Prozent des Kapitalwertes der Gesamtschulden von 1999 aus.³³⁸ Es fand also ein signifikanter, keinesfalls aber aus malawischer Sicht hundertprozentiger Schuldenerlass statt.

³³⁷ Vgl. Weltbank (2007d): Implementation Completion Report (IDA-38810) on a Credit in the Amount of SDR 33.8 Million to the [sic] Malawi for Fiscal Management and Accelerating Growth Program. Lilongwe – Washington, D.C.

³³⁸ Insgesamt wird diese Unterstützung durch HIPC II auf einen Nominalwert von ca. US-\$ 1,6 Mrd. geschätzt. Vgl. International Monetary Fund (IMF) und International Development Agency (IDA) (2006): Malawi. Debt Relief at the Heavily Indebted Poor Countries Initiative Completion Point and Under the Multilateral Debt Relief Initiative. Washington, D.C. Künftig zitiert als: IMF/IDA (2006). Hier S. II f. Vgl. ebenfalls International Monetary Fund (2006d): Malawi to Receive US-\$1 Billion in Debt Service Relief: The IMF and

Die erlassene Summe soll laut Weltbank und Währungsfonds eine „signifikante Unterstützung für Malawis Anstrengungen zur Armutsreduzierung“³³⁹ bieten, um die staatlichen Ausgaben für Gesundheit, Bildung, ländliche Entwicklung und andere prioritäre Bereiche zu steigern. Die Bretton-Woods-Institutionen errechneten in diesem Zusammenhang, dass Malawi durch diesen Schuldenerlass durchschnittlich US-\$ 50 Mio. pro Jahr allein an Schuldendienstrückzahlungen über die folgenden zwanzig Jahre einsparen wird. Tatsächlich ist diese Einsparung eher hypothetischer Natur, da es fraglich bleibt, inwiefern die Republik Malawi diesen Schuldendienst überhaupt hätte leisten können: Die Summe von jährlich US-\$ 50 Mio. entspricht in etwa 2,5 Prozent des jährlichen malawischen BIP seit dem Jahr 2000. Darüber hinaus führt der Erlass der Schulden bei Weltbank und Währungsfonds – wiederum am Beispiel Malawi – zu einer Reduktion des zu leistenden Schuldendienstes um ca. die Hälfte; weiterhin wird Malawi trotz der erlassenen Summe von US-\$ 331 Mio. durch die IDA eine etwa gleich hohe Summe an Tilgungszahlungen leisten müssen.³⁴⁰ Durch eine Verschlechterung in den Prognosen für die Schuldentragfähigkeit Malawis beschlossen Weltbank und Währungsfonds eine zusätzliche Unterstützung, da sie die schlechteren Aussichten auf exogene Faktoren wie etwa niedrigere Exporteinkünfte durch fallende Weltmarktpreise und die Abwertung des US-Dollars gegenüber Euro und Sonderziehungsrechten des Währungsfonds zurückführten.³⁴¹

Das Beispiel Malawi zeigt die positiven Wirkungen von Entschuldung auf einen hoch verschuldeten armen Staat. Bei der Überführung des Konzeptes öffentlichen Schuldenmanagements in die Praxis der malawischen öffentlichen Finanzen kommt es dagegen zu Verzögerungen durch bestehende Strukturen. Probleme entstehen insbesondere durch fehlendes Problembewusstsein für Verschuldung und damit auch für öffentliches Schuldenmanagement, insbesondere aber für seine Entwicklungsorientierung. Außerdem stellen sich die konkrete Umsetzung, der institutionelle Rahmen des Schuldenmanagements und das Verhältnis öffentlichen Schuldenmanagements zur allgemeinen Haushaltsplanung einerseits und zu Regierungsstrategie andererseits als schwierig dar. Der Ist-Zustand des institutionellen Rahmens öffentlichen Schuldenmanagements in Malawi wirkt sich negativ auf die Entwicklungsorientierung aus, da er alle drei Ziele – die Konstruktivität, die Kohärenz und die Kommunikation – unterminiert.

World Bank Support Debt Relief for Malawi Under the Enhanced HIPC Initiative. <http://www.imf.org/external/NP/SEC/PR/2000/PR0077.htm>. Künftig zitiert als: IMF (2006d).

³³⁹ IMF (2006d).

³⁴⁰ Die Summe des Schuldenerlasses durch die IDA wird in IMF (2006d) benannt und ist auf zwanzig Jahre ausgelegt. Da diese US-\$ 331 Mio. etwa 55 Prozent der jährlichen Schuldendienstzahlungen ausmachen, ist also mit einer Forderung von über US-\$ 270 Mio. zu rechnen, die allein aufgrund der bis zum Zeitpunkt des Vollendungspunktes vereinbarten Verbindlichkeiten besteht.

5.1 Voraussetzungen

5.1.1 Problembewusstsein

Das Schuldenportefeuille der Regierung ist oftmals der größte Schuldenposten im Land: Die Bedeutung von Schuldenmanagement für die Stabilität der Volkswirtschaft ist dadurch beträchtlich; Auswirkungen auf die Volkswirtschaft sind umso stärker, je größer dieses Portefeuille im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen oder zu den Exporterlösen ist. Trotzdem lässt sich in Malawi kaum ein dieser Größenordnung angemessenes Bewusstsein für die Notwendigkeit öffentlichen Schuldenmanagements, noch weniger aber für die Notwendigkeit seiner Entwicklungsorientierung finden.

Das mangelnde Problembewusstsein lässt sich u. a. anhand der fehlenden Ergebnisorientierung feststellen. Diese fehlende Ergebnisorientierung beruht zunächst auf der Tatsache, dass es verschiedene Richtlinien für Schuldenmanagement in Malawi gibt: Neben den Richtlinien für das Management ausländischer Schulden des Finanzministeriums gibt es Richtlinien für den gleichen Sachverhalt, die von der Zentralbank verfasst wurden. Grundsätzlich lässt sich das Selbstverständnis beider Institutionen, wie es in den jeweiligen Richtlinien festgehalten ist, nicht miteinander vereinbaren: Laut der Richtlinien des Finanzministeriums hat der Finanzminister die alleinige Kompetenz zur Aufnahme von Krediten sowie zur Anleihe von Garantien und Sicherheiten. Das Handbuch der Zentralbank gibt allerdings an, dass neben der Regierung (der Finanzminister wird hier nicht explizit als ausführende Person erwähnt) auch die quasisstaatlichen Unternehmen und die Zentralbank externe Kredite aufnehmen können.³⁴² Mit dieser Erweiterung geht keine besondere Koordinierung des Akteurskreises durch das Ministerium, die Zentralbank oder eine andere Institution einher.

Des Weiteren liegt die Aufsicht über die Schuldentragfähigkeit im Finanzministerium, die Kreditvereinbarungen werden allerdings in der Zentralbank archiviert.³⁴³ Bis 2006 wurde die Verschuldung bei ausländischen Kreditoren zusätzlich zu den Abteilungen im Finanzministerium auch in der Abteilung für Forschung und Statistik der Reserve Bank of Malawi festgehalten. Mittlerweile wird sie allerdings zusammen mit der inländischen Ver-

³⁴¹ Vgl. a. a. O.

³⁴² Natürlich können auch Privatunternehmen externe Kredite aufnehmen; hier werden jedoch lediglich die Institutionen aufgezählt, deren Finanzgebaren Auswirkungen auf den Stand der öffentlichen Schulden in Malawi nimmt.

schuldung in der Abteilung für Wechselkurse und Schuldenmanagement erfasst. Hier lässt sich fehlende Kohärenz feststellen, da sich die regelmäßige Abstimmung zwischen Finanzministerium und Zentralbank im Schuldenmanagement auf eine gegenseitige monatliche Datensicherung beschränkt.³⁴⁴

Bisher existieren nur Richtlinien für das Management externer Schulden in Malawi; ein analoges Rahmenwerk für die Inlandsverschuldung soll folgen. Die Aktivitäten des externen Schuldenmanagements werden laut Finanzministerium in Abstimmung mit der Regierungsstrategie formuliert und folgen insofern formell den Anforderungen entwicklungsorientierten Schuldenmanagements. In Malawi stellt sich in diesem Zusammenhang jedoch das Problem, dass die aktuelle Regierungsstrategie nicht genügend Prioritäten bei der Bekämpfung der Armut und damit bei der Verausgabung ihrer Mittel setzt.³⁴⁵ Stattdessen werden praktisch alle Politikfelder als prioritär angesehen. Für das öffentliche Schuldenmanagement bedeutet das, dass klare Referenzen für die eigene Ergebnisorientierung fehlen.

Ein Bewusstsein für den Umgang mit öffentlichen Schulden hat sich noch nicht flächendeckend im öffentlichen Sektor entwickelt. Die personellen Kapazitäten der Abteilung für Schuldenmanagement sind sehr gering; ihre politische Durchsetzungsfähigkeit ist nicht ausreichend, um anderen Regierungseinheiten die Notwendigkeit einer konsequenten Berichterstattung oder einer effektiveren Organisationsstruktur nahezubringen. Eindeutiges Problembewusstsein lässt sich in Malawi an zwei Stellen finden: Der stellvertretende Direktor der Einheit für Schuldenmanagement erhält Unterstützung vom Länderökonom der Weltbank in Malawi. Der stellvertretende Direktor der Einheit für Schuldenmanagement beschäftigt sich insbesondere mit den technischen Voraussetzungen und Problemen öffentlichen Schuldenmanagements in Malawi; seine Vorgesetzte dagegen bekleidet in ihrer Funktion als Direktorin der Einheit für Schuldenmanagement ein politisches Amt. Dadurch kommt es zwischen beiden Positionen zu unterschiedlichen Prioritäten und zu un-

³⁴³ Vgl. RBM (2007d): 1.

³⁴⁴ Vgl. Leitfadengestütztes Interview (2007a) mit Ralph Tseka am 13. August im Büro des Managers Exchange Rate and Debt Management. Reserve Bank of Malawi. Lilongwe. Künftig zitiert als: Tseka (2007a). In Uganda zeigt sich ein ähnliches Bild: Der Policyrahmen für das öffentliche Schuldenmanagement Ugandas wurde vom Ministerium für Finanzen, Wirtschaft und Privatisierung entwickelt, die Umsetzung wird jedoch federführend in der Bank of Uganda (BoU) betrieben. Diese Dichotomie weist sowohl Vorzüge als auch Nachteile auf, indem einerseits theoretisch ein gewisses Maß an Kontrolle der beiden Institutionen untereinander besteht, andererseits jedoch durch diese Zweiteilung die eigentlichen ‚Policymacher‘ keinen eigenen Bezug zur Umsetzung und eventuell entstehenden Schwierigkeiten haben und die Kontrollmöglichkeiten de facto nicht genutzt werden. In Benin und Togo als Mitgliedstaaten der UEMOA bietet die Westafrikanische Zentralbank BCEAO als supranationale Einheit die Möglichkeit, Peer-Review-Verfahren beispielsweise zur Überprüfung der externen Verschuldung, der Stabilitäts- und Währungspolitik und der Politikkohärenz der einzelnen Staaten (convergence de l'état) einerseits und der gesamten Union andererseits durchzuführen. Vgl. beispielhaft für die Berichterstattung UEMOA (2007a). Die Zentralbank BCEAO hat dabei nur eine rein beratende Funktion inne, ist aber nicht an der Ausführung beteiligt.

³⁴⁵ Vgl. Malawi Government (2007e).

terschiedlichen Ansichten bezüglich der Umsetzung und der Adaptionfähigkeit des öffentlichen Sektors.³⁴⁶

Sowohl die Weltbank und ihre Tochterorganisationen als auch der Internationale Währungsfonds betonen ihre „vornehmlich beratende Tätigkeit“³⁴⁷ in ihren Partnerländern, die die finanzielle Komponente ihrer Zusammenarbeit bei weitem überragt: Der Resident Representative des IMF für Malawi betonte: „We are not a donor and we don't claim to be a donor. Our [technical assistance] activities are modest compared to what other donors are doing.“³⁴⁸ Tatsächlich aber nehmen beide Entwicklungsorganisationen durch die Armutsbekämpfungsstrategien und die durch ihre Gremien stattfindenden Beurteilungen der Strategiepapiere direkten Einfluss auf die Politik ihrer Partnerländer. Sie definieren den primären Handlungsbedarf und nehmen darüber gleichermaßen in Anspruch, die Frage zu beantworten, wann staatliches Handeln als entwicklungsorientiert gilt. Dabei werden vereinzelt Aspekte des öffentlichen Finanzmanagements aufgegriffen,³⁴⁹ die allerdings in offiziellen Stellungnahmen als unerhebliche Nebenschauplätze der Zusammenarbeit mit der Regierung eingestuft werden. Im Rahmen der Armutsreduzierungs- und Wachstumsfazilität beispielsweise unterstützt der Währungsfonds das Finanzministerium Malawis bei der Umsetzung eines einheitlichen Geldmittelflusses im kurzfristigen Finanzmanagement. Da jedoch diese Kooperation auf rein beratender Tätigkeit basiert, wird sie – so die Aussage des Währungsfonds – nicht schriftlich festgehalten, sondern wird eher informell vollzogen.³⁵⁰ Die Möglichkeiten des Einwirkens bzw. der eventuell ausgeübte Druck seitens des Währungsfonds auf die Regierung lassen sich für Außenstehende nicht nachvollziehen. Ziel der Arbeit des Internationalen Währungsfonds ist eine Regierung, die in der Lage ist, einen genehmigten Staatshaushalt zu planen und durchzuführen und ihre öffentlichen Finanzen zu managen.³⁵¹ Die Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität ist auf eine Balance der öffentlichen Ausgaben ausgerichtet, soll v. a. inflationsvorbeugend wirken und auf transparente Managementstrukturen bei den öffentlichen Finanzmitteln hinarbeiten.³⁵²

Der Einfluss der Weltbankgruppe und des Internationalen Währungsfonds wird in Subsahara-Afrika v. a. durch ein breites Angebot zur Politikberatung definiert, die den Formulierungsprozess – jenseits der Erstellung der Armutsbekämpfungsstrategie beispielsweise im Rahmen einer Reform des öffentlichen Finanzmanagements – unterstützen

³⁴⁶ Vgl. Nkhata (2007).

³⁴⁷ Gilbo (2007) und Baunsgaard (2007).

³⁴⁸ Baunsgaard (2007).

³⁴⁹ Vgl. International Monetary Fund (IMF) (2004): Malawi. Staff-Monitored Program. Washington, D.C. Künftig zitiert als: IMF (2004).

³⁵⁰ Vgl. Baunsgaard (2007).

³⁵¹ Vgl. a. a. O.

³⁵² Vgl. IMF (2004): 12 f.

soll: Zwar stellen Währungsfonds und Weltbank eine entscheidende Menge finanzieller Mittel zur Verfügung, folgenschwerer ist jedoch die technisch-beratende Unterstützung für die im Vorfeld stattfindenden Verhandlungen um die Konditionen dieser Leistungen. Wie bei den Entschuldungsinitiativen formulieren Weltbank und Währungsfonds gemeinsame Kriterien für die Teilnahme an oder Zugangsberechtigung zu Finanzmitteln der Bretton-Woods-Institutionen. Dabei lässt sich neben der im PRSP-Prozess offen formulierten Konditionalität auch zurückhaltend geäußerte Konditionalität der Bretton-Woods-Institutionen gegenüber den Partnerorganisationen in den Regierungen beobachten.³⁵³ Die informellen Kanäle, die zwar regelmäßig zur „Feinabstimmung“³⁵⁴ einzelner Positionen genutzt werden, bieten den multilateralen Finanzinstitutionen im Vorfeld der öffentlichen Verhandlungen über Projekte oder Kredite vielfachen Raum, ihre Ideen ihrem Gegenüber zu vermitteln. Durch die verschiedenen Entschuldungsrunden hat sich die Situation der öffentlichen Haushalte in allen Beispielstaaten seit dem Jahr 2000 verbessert.³⁵⁵ Die kurzfristige Entlastung der Staatshaushalte hat den Blick auf eine nachhaltige Schuldenpolitik deutlich verklärt: Das Bewusstsein, ein umfassendes integriertes Schuldenmanagement sowohl für den Bereich der Auslands- als auch für den der Inlandsverschuldung einzuführen und zu pflegen, findet sich nicht bei den Regierungen der Empfängerstaaten, wird jedoch ebenso wenig von den internationalen Finanzinstitutionen eingefordert. Dabei sind sich die Hauptakteure – Regierungen, Weltbank und Währungsfonds – einig, dass diese kurzfristige Entspannung der Haushaltsslage allein auf die künstliche Konsolidierung durch multilaterale Schuldenerlasse zurückzuführen ist. So stellt ein Bericht der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion fest:

„Cette baisse est essentiellement liée à la mise en œuvre des initiatives d’allègement de la dette multilatérale dont cinq Etats membres ont bénéficié.“³⁵⁶

Trotzdem findet sich innerhalb der UEMOA bzw. innerhalb ihrer Zentralbank kein Ansatz, öffentliches Schuldenmanagement von den Mitgliedstaaten einzufordern oder es selbst zu initialisieren, um diese positiven Effekte langfristig zu erhalten.

³⁵³ In Malawi wollten weder die multilateralen Finanzinstitutionen noch die Regierungsseite unabhängige Beobachter zu den Verhandlungen über die gemeinsame Vorgehensweise in der Haushaltsplanung zulassen; die bilateralen Geber, v. a. aber die norwegische Botschaft, hatten sich für teilnehmende Beobachter an diesen Verhandlungen eingesetzt. Vgl. Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Jan Olov Petterson am 3. Oktober 2007 in der Norwegischen Botschaft. Lilongwe. Künftig zitiert als: Petterson (2007).

³⁵⁴ Baunsgaard (2007).

³⁵⁵ Ende 2007 wurde beispielsweise die gesamte öffentliche Verschuldung der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion UEMOA auf 45,8 Prozent des BIP geschätzt und lag damit knapp zehn Prozentpunkte unter dem Vorjahreswert von 54,1 Prozent des BIP. Die Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) ging 1994 aus der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (CEAO) und der Westafrikanischen Währungsunion (UMOA) hervor.

5.1.2 Strukturen

Insgesamt sind die Strukturen öffentlichen Finanzmanagements in Malawi im Vergleich zu anderen Staaten Subsahara-Afrikas gut ausgebildet. Seit 2004, dem Jahr des Amtsantritts Präsident Mutharikas, hat die Regierung die öffentlichen Ausgaben streng reglementiert, vor allem aber die beliebige Aufnahme inländischer Kredite gestoppt. Trotz dieser Bemühungen kommt es zu Verzögerungen beim Ablauf von Entscheidungsprozessen und immer wieder auch zur Verschiebung von Prioritäten. Diese Verzögerungen sind teilweise auf die politische Situation Malawis und die Minderheitenregierung des Präsidenten zurückzuführen; in Teilen werden sie jedoch durch nicht geklärte Kompetenzen und nicht wahrgenommene Rechenschaftspflichten und Kontrollmöglichkeiten hervorgerufen.

Obgleich sowohl in der Theorie der internationalen Entwicklungsagenturen als auch in der Praxis der OECD-Staaten bereits die strukturelle Herauslösung öffentlichen Schuldenmanagements aus dem Finanzministerium stattgefunden hat, lässt sich diese Trennung in Subsahara-Afrika nicht nachvollziehen. Im Kern lautet die Herausforderung: Schuldenmanagement wird – entgegen der Annahme einiger internationaler Entwicklungsagenturen –³⁵⁷ von den ausführenden Organen noch immer als eine Schuldendienstabwicklung innerhalb des Finanzministeriums gesehen, die ausschließlich für die Zahlungsanweisungen für ausländische Verbindlichkeiten zuständig ist. Einige Praktiker des öffentlichen Schuldenmanagements gehen heute davon aus, dass dem öffentlichen Schuldenmanagement in Afrika mittlerweile ein anderes, unabhängiges Verständnis zugrunde liegt als die ursprüngliche Ausrichtung auf die ausschließliche Bedienung des Schuldendienstes.³⁵⁸ Diese Annahme lässt sich allerdings weder für Malawi noch für die anderen untersuchten Staaten nachvollziehen.

Inlandsverschuldung wird als separate Aktivität der Zentralbank gehandhabt, die den Zielen der Geldpolitik untergeordnet wird, wie beispielsweise die Organisationsstrukturen der malawischen Zentralbank und des entsprechenden Finanzministeriums, aber auch der ghanaischen Zentralbank und des Ministeriums für Finanzen und wirtschaftliche Planung (MoFEP) zeigen. Diese Indienstnahme öffentlichen Schuldenmanagements durch das Finanzministerium für makroökonomische Zwecke einerseits und durch die Zentralbank für währungspolitische Zwecke andererseits lässt den Schuldenmanagern kaum Handlungs-

³⁵⁶ Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) (2007b): La semaine de l'UEMOA. Bulletin hebdomadaire de l'UEMOA 167. Ouagadougou. Künftig zitiert als: UEMOA (2007b): 18.

³⁵⁷ Vgl. Anderson (2006).

³⁵⁸ Vgl. Seelig (2006): 110 f.

spielraum, geschweige denn eine Möglichkeit, ihrerseits Empfehlungen an das Ministerium und die Bank zur Stabilisierung der staatlichen Verbindlichkeiten auszusprechen.

Der Reformbedarf im Management öffentlicher Schulden ist bisher kaum in seiner vollen Tragweite erkannt worden. In Mozambique bestehen seit 2005 Bemühungen der Regierung in Kooperation mit Weltbankagenturen, das Finanzberichtswesen zu standardisieren, ein öffentliches Schuldenmanagement aufzubauen, dadurch die fiskalische Stabilität zu unterstützen und so letztlich nicht nur den Banken-, sondern auch den Privatsektor zu fördern.³⁵⁹ Insgesamt ist diesem Vorhaben eine Laufzeit von zunächst sechs Jahren zuge-dacht; es wurden Ziele definiert, deren Beschreibung tautologisch wirkt:

„The overall development objective of the project is to improve the soundness of the Mozambican Banking Sector and to improve public debt management. This will be supported by (a) strengthening the banking sector, including improving the institutional capacity of the Bank of Mozambique, (b) improving financial accountability and transparency, (c) strengthening public debt management and (d) improving money and government bond market efficiency and depth.“³⁶⁰

Im Grundsatz soll das Projekt demnach „den Bankensektor stabilisieren, indem es den Bankensektor stärkt“. Mit welchen Instrumenten hier eine Effizienzsteigerung herbeige-führt werden soll, bleibt jedoch offen. Zwei Jahre nach dem Beschluss über die Aufnahme dieses Projektes war es „still in too early a stage for meaningful progress“³⁶¹.

Der formelle Ursprung malawischen Schuldenmanagements liegt in der Gründung der Einheit für Schuldenmanagement 1997. Allerdings wurde erst 2003 das öffentliche Fi-nanzmanagement reformiert. Zuvor konnte jeder Minister Verbindlichkeiten im Rahmen der ihm unterstellten EZ-Vorhaben eingehen. Mit dem Gesetz über das öffentliche Fi-nanzmanagement wurde diese Verantwortung beim Finanzminister gebündelt. Nach dem Machtwechsel 2004 wurden zudem die Leitlinien der Weltbank und des Währungsfonds in Malawis öffentlichem Schuldenmanagement aufgegriffen und in der Folge die beiden Rich-tlinien zum Management externer Schulden ausgearbeitet.³⁶²

Den Vollendungspunkt der HIPC-II-Initiative, an dem der errechnete Restbestand der multilateralen Schulden erlassen werden sollte, erreichte Malawi im Jahr 2006, obwohl er schon für 2004 vorgesehen war: Politische Instabilitäten – v. a. bedingt durch die Tatsa-che, dass der Präsident und seine regierende Partei eine Minderheitsregierung bilden –

³⁵⁹ Diesem Umbau ist insofern besondere Bedeutung beizumessen, da Mozambique zeitgleich den Wandel von der Plan- zur Marktwirtschaft vollzieht bzw. vollziehen soll. Vgl. Weltbank (2006c): Status of Projects in Execution. FY 06. Region: Africa. Country: Mozambique. Washington, D.C. Künftig zitiert als: Weltbank (2006c). Hier S. 30.

³⁶⁰ a. a. O.

³⁶¹ a. a. O.

³⁶² Vgl. Nkhata (2007) und Tseka (2007b).

führten zu einer Kursänderung bei makroökonomischen Zielen, die von eher populistischen Überlegungen geleitet war, um mehr Rückhalt in der Bevölkerung zu erlangen. Sowohl der Währungsfonds als auch die Weltbank wiesen in ihren jährlichen Berichten zur Einschätzung der (makroökonomischen) Regierungsarbeit mehrfach auf die daraus entstehenden Probleme hin,³⁶³ zeigten sich aber 2006 schließlich bei der sich abzeichnenden Rückwendung zum ursprünglichen Kurs gewillt, der malawischen Regierung das Erreichen des Vollendungspunktes unter Nichtbeachtung zweier offener Punkte im makroökonomischen Gesamtziel zu bestätigen.³⁶⁴ Für zwei „Umstände in Verbindung mit dem Anteil der Ausgaben des Gesundheitssektors und der Lehrerausbildung“³⁶⁵ wurden Sonderfreigaben vergeben. Dieses Vorgehen der multilateralen Agenturen ist nicht außergewöhnlich, lässt also nicht auf besonders negative oder positive Tendenzen bei der Bewertung der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns durch Währungsfonds und Weltbank schließen.

Die angestrebte nominale Schuldendienst erleichterung beträgt insgesamt US-\$ 1 Mrd. Zusätzlich zu dieser Summe erhält ein Absolvent der HIPC-Entschuldungsrunden als zuverlässiger Partner sowohl bilaterale Mittel als auch weitere Kredite der Bretton-Woods-Gruppe: Die Bundesrepublik Deutschland hat als viertgrößter bilateraler Geber bis 2004 rund € 690 Mio. bilaterale Zusagen gemacht. Auf Jahresbasis umgerechnet wurden Malawi für 2006 „rund € 10 Mio. für die Finanzielle Zusammenarbeit und € 8,5 Mio. für die Technische Zusammenarbeit zugesagt“³⁶⁶. Zeitgleich mit der HIPC-Entschuldung wurde in Malawi der Malawi Social Action Fund (MASAF) von der Regierung unter Zustimmung der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds eingeführt. Der Fonds war dazu gedacht, Investitionen in soziale Bereich und den Gesundheitssektor so zu bündeln, dass Versickerungseffekte vermieden werden und eine größtmögliche Effizienz in der Armutsbekämpfung in diesen Bereichen entsteht und gewährleistet wird. Tatsächlich war MASAF ein finanziell sehr ausgeprägtes Projekt, das jedoch nicht in der Regierungsstrategie festgehalten war. Die Kontrollmöglichkeiten über den malawischen Sozialfonds sind entsprechend gering, da im Vorfeld keine transparenten Zielvorgaben definiert wurden. Zivilgesellschaftliches Engagement gegen MASAF, das – wie erwähnt – mit ausdrücklicher Unterstützung der Weltbank und des Währungsfonds initialisiert wurde und das auch weiterhin Kredite zur Armutsbekämpfung erhält, zielte insbesondere auf diese Intransparenz und auf die Abkehr von der ursprünglich formulierten Entwicklungsstrategie ab:

³⁶³ Vgl. IMF (2006a).

³⁶⁴ Vgl. a. a. O.

³⁶⁵ „conditions relating to the share of health sector expenditure and teacher training“, IMF (2006c): 39.

³⁶⁶ BMZ (2007): 373.

„[Wh]en we asked the then-government: Why do we have MASAF engaged in infrastructure development, when it is not mentioned in the PRSP and it is not part of the PRSP agenda, no credible information was given to us. And we thought MASAF was a project that was using money which was borrowed from the World Bank. But because it was borrowed money the politicians could easily manipulate where development could be challenged in the best interest of political gains. They did not want MASAF to be controlled by the PRSP.“³⁶⁷

Ähnlich verhält es sich mit der Einführung öffentlichen Schuldenmanagements: Einerseits wird ein stringentes Schuldenmanagement gefordert, wie beispielsweise der Hinweis der Weltbankdirektoren in Bezug auf Ghanas Armutsbekämpfungsstrategie zeigt, andererseits werden die dafür notwendigen Instrumente und Ziele nicht erarbeitet. An solchen Punkten lässt sich nachvollziehen, warum Easterly in Bezug auf die Formulierung der Regierungsstrategie zur Armutsbekämpfung zu dem Schluss kommt, Entwicklungszusammenarbeit gestalte sich auf der Seite der Empfänger mittlerweile als Ratespiel.³⁶⁸

Grundlage öffentlichen Schuldenmanagements sollte die jeweilige Regierungsstrategie zur Armutsbekämpfung sein. Öffentliches Schuldenmanagement wird in der malawischen Armutsbekämpfungsstrategie nur im weitesten Sinne aufgegriffen. Unter dem Stichwort ‚verbesserte Governance‘ findet sich zwar ein Hinweis auf eine angestrebte Verbesserung der Haushaltsdurchführung, nicht aber auf eine Reform des öffentlichen Finanzmanagements im Allgemeinen. Es fehlen klare Regelwerke für den Umgang mit öffentlichen Finanzmitteln zur nachhaltigen Kreditfinanzierung der beschlossenen Strategien. Die Prioritäten der malawischen Regierung liegen klar in der Stärkung privatwirtschaftlichen Engagements, nicht in der Reform der öffentlichen Finanzen.

Die Armutsreduzierungsstrategien wurden durch die Weltbank parallel zur Entschuldungsinitiative eingeführt und gelten mittlerweile als zentrales „country-level operational framework for progress towards the MDGs“³⁶⁹:

„To achieve faster growth and poverty reduction, we proposed the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP), a country-owned action plan, developed through a participatory process, in which poverty-reducing measures are integrated into a coherent, growth oriented macroeconomic framework. We

³⁶⁷ Lembani (2007). 2007 gingen die großen zivilgesellschaftlichen Gruppen in Malawi davon aus, dass MASAF nach Jahren der unkontrollierten Ausgaben ohne nennenswerte Erfolge abgewickelt würde. Tatsächlich aber veröffentlichte die Afrikasektion der Weltbank im Juli 2008 eine Mitteilung, nach der MASAF US-\$ 50 Mio. erhalten wird „to improve the livelihoods of the poor.“ Vgl. <http://go.worldbank.org/VBA0NKS7R0>

³⁶⁸ Vgl. Easterly (2006): 136. „Selbstredend billigen IWF und Weltbank nur akzeptable Maßnahmen im Gegenzug mit Kapitalspritzen. Den Regierungen armer Länder wird also nicht mehr gesagt, was sie tun sollen, sondern sie müssen jetzt versuchen zu erraten, was die internationalen Organisationen von ihnen erwarten. Die PRSP-Pläne ähneln langen Listen mit Bedingungen, die IWF und Weltbank armen Ländern auferlegen. Rät eine Regierung nicht auf Anhieb richtig, geben IWF und Weltbank zu jedem PRSP eine gemeinsame Stellungnahme ab.“

linked debt relief under the HIPC Initiative and access to concessional lending by the Bank and the Fund to the preparation and implementation of such poverty reduction strategies.³⁷⁰

Durch eine Verbindung von öffentlichem Schuldenmanagement zur Regierungsstrategie ließe sich auch die Verbindung zum Haushaltsprozess herstellen, da mittlerweile erkannt worden ist, dass Regierungsstrategie und Haushaltsdurchführung miteinander verbunden werden müssen.³⁷¹ Um die Entwicklungsorientierung öffentlichen Schuldenmanagements und seine langfristige positive Wirkung auf die öffentlichen Finanzen zu gewährleisten, muss diese Verbindung von Regierungsstrategie, Haushalt und öffentlichem Schuldenmanagement hergestellt sein. Die malawische Regierung definiert zwar mit der Malawi Growth and Development Strategy ihre mittel- bis langfristigen Ziele hinsichtlich der Verbesserung der Makroökonomie, aber nicht die Mittel, mit denen die Regierung dies erreichen will. Öffentliches Schuldenmanagement erhält ebenso wie der gesamte Bereich der nachhaltigen Finanzierung öffentlicher Aufgaben keinen Raum in der Regierungsstrategie.

Um die Schuldenspirale zu verlassen, reicht es in vielen Ländern nicht, die Auslandsverschuldung zu streichen, oder zu reduzieren. Gleichzeitig müssen die Regierungen übermäßige Defizitfinanzierung durch die Kreditaufnahme im eigenen Land vermeiden.³⁷² In Malawi führte die Haushaltspolitik in den zwei Amtszeiten des Präsidenten Bakili Muluzi von 1994 bis 2004 v. a. zum Ende seiner Präsidentschaft zu einer unkontrollierten Aufnahme inländischer Kredite, um die Finanzierungslücken in Prestigeprojekten, aber auch in alltäglichen Aufgabenbereichen der öffentlichen Verwaltung und der Politik zu schließen.³⁷³ Die Weltbank stellte außerdem 2005 im Bericht Global Development Finance fest: „Debt from domestic sources has grown rapidly in emerging market economies.“³⁷⁴ Diese Tatsache ist nicht zuletzt auf die Entwicklung einheimischer Kapitalmärkte, insbesondere aber auf die Entwicklung des Handels mit Obligationenpapieren zurückzuführen. Trotz dieser Gefahr und der diesbezüglichen Einschätzung der Weltbank halten einige Ökonomen in den hoch verschuldeten Entwicklungsländern die Einführung solcher Bonds für eine Chance, stärker auf die internationalen Märkte zugreifen zu können und die eigene Kreditwürdigkeit zu steigern. In der Reserve Bank of Malawi heißt es dazu: „The Malawian mar-

³⁶⁹ International Monetary Fund (IMF) und Weltbank (2004c): Poverty Reduction Strategy Papers. Progress in Implementation. Washington, D.C. S. 4.

³⁷⁰ International Monetary Fund (IMF) und Weltbank (2000): Progress Reports on Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) and Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs). Washington, D.C.. S. 1.

³⁷¹ Vgl. Krause, Philipp (2007): Strengthening Domestic Accountability in Malawi By Integrating the Poverty Reduction Strategy and the Budget. Eschborn.

³⁷² Martens (2006): 28.

³⁷³ Vgl. Weltbank (2007e).

³⁷⁴ Vgl. Weltbank (2005b): 2 f.

ket wants bonds, the response is overwhelming.“³⁷⁵ Es sei allerdings allein Aufgabe der Regierung, den Markt für solche Obligationsscheine zu öffnen; die Zentralbank werde hier nur auf Anfrage beraten, der Regierung aber keinen Initiativvorschlag unterbreiten. Die Frage, ob die Vorsicht der Weltbank also hier den einzelnen Bedingungen in den Staaten nicht gerecht wird oder aber die Entwicklungsländer noch weiter vor der „ökonomisch entfesselten Weltgesellschaft“³⁷⁶ und den Kräften der globalen Finanzmärkte geschützt werden müssen, lässt sich abschließend nur schwer klären. Mit Blick auf die Volatilität der Kapitalmärkte und auf die zuweilen auftretenden Finanz- und Währungskrisen, beispielsweise die Asienkrise im Jahr 1997 oder die Mexikokrise 1995,³⁷⁷ ist eine eher zurückhaltende, d. h. weniger risikoorientierte Politik bei der Beurteilung neuer und alter Kredite und bei der Finanzierung der Rückzahlungsleistungen grundsätzlich zu begrüßen.

Tabelle 12: Politikfelder und Zielorientierung der malawischen Regierung

Politikfeld	Kurzfristige Maßnahmen	Mittelfristig	Langfristige Ziele
Makro- ökonomie	Nicht definiert	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ein „günstiges makroökonomisches Umfeld“, Inflationsraten unter 5,0 % und niedrigere Zinsraten ▪ Stabile Tauschraten, weniger Verbindlichkeiten der Regierung und nachhaltige Schulden. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ „Nachhaltiges Wirtschaftswachstum“ ▪ Geringere Abhängigkeit von internationalen EZ-Mitteln, Vertrauensbildung für Investoren
Investitionen	Nicht definiert	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erhöhung der Zahl privatwirtschaftlicher Unternehmen ▪ Steigerung der ausländischen Direktinvestitionen ▪ Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Privatsektors 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schaffung eines positiven Investitionsumfeldes (enabling environment) für Privatwirtschaftsentwicklung ▪ Erhöhung der inländischen und ausländischen Investitionen
Zum Vergleich: Schuldenmanagement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schaffung grundlegender Strukturen durch Einrichtung einer zentralen Koordinationsstelle für öffentliche Schulden und Ausbildung der entsprechenden Mitarbeiter ▪ Entwicklung realistischer und flexibler Finanzschemata, Festlegung der Finanzierungsmethoden 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Koordinierung der Aufgabebereiche aller beteiligten Institutionen ▪ Formulierung der Schuldenpolicies 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Umsetzung der Schuldenpolicies ▪ Regelmäßige Überprüfung und ggf. Adaption

Quelle: Malawi Government (2007e).

³⁷⁵ Donga (2007).

³⁷⁶ Habermas, Jürgen (1998): Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie. Rede vom 5. Juni 1998 vor dem „Kulturforum der Sozialdemokratie“. Berlin. Künftig zitiert als: Habermas (1998). Hier S. 13.

³⁷⁷ Vgl. Bosworth, Barry (1998): The Asian Financial Crisis. What Happened and What We Can Learn from it. In: The Brookings Review. Sommer 1998. S. 6-10.

Die Vermeidung einer Finanzierung des Staatshaushaltes durch Verschuldung „ist nur möglich, wenn die öffentlichen Einnahmen – insbesondere durch Steuern – gesteigert werden können“³⁷⁸. Tatsächlich entwickeln sich die Staatseinnahmen in Subsahara-Afrika, bezogen sowohl auf die endogenen Steuereinnahmen als auch die exogenen Finanzmittel der internationalen offiziellen Entwicklungszusammenarbeit, von Jahr zu Jahr sehr asymmetrisch: Die Erfassung der Steuerzahler und darüber hinaus der ausstehenden Steuerbeträge wird in Subsahara-Afrika erheblich durch große Unübersichtlichkeit in den Arbeitsverhältnissen und Bezügen von Angestellten oder Ineffizienzen in den nationalen Steuerbehörden erschwert.³⁷⁹

Tabelle 12 stellt die bereits erwähnten mittel- und langfristigen Ziele der malawischen Regierung für die Politikfelder Makroökonomie und Investitionsunterstützung dar. Dem werden die Notwendigkeiten öffentlichen Schuldenmanagements gegenüber gestellt: Die Umsetzung dieser kurz-, mittel- und langfristigen Ziele lässt sich jedoch in Malawi nicht erkennen. Die malawische Regierung muss die Prioritäten ihrer Strategie weiter straffen, um überhaupt Wirkungen zu erzielen. Die vorhandenen Ressourcen zur Umsetzung müssen dafür in einigen wenigen Schwerpunktbereichen konzentriert werden. Stattdessen werden „Schlüsselsektoren und Reformthemen“³⁸⁰ genannt, die untereinander nicht kohärent sind und insgesamt praktisch alle Politikfelder gleichermaßen umfassen. Die Schlüsselsektoren sind Landwirtschaft und Ernährungssicherheit, Bewässerung und Wasserversorgung, Infrastrukturentwicklung für den Transportsektor, Energiegewinnung und Energieangebot, ländliche Entwicklung sowie die Vermeidung von Ernährungsstörungen und HIV/AIDS.³⁸¹ Die Reformthemen bestehen aus fünf Oberthemen, denen jeweils mehrere Subthemen zugeordnet wurden:³⁸²

- Nachhaltiges Wirtschaftswachstum
 - Beitrag zum Wirtschaftswachstum durch potentielle Wachstumssektoren
 - Voraussetzungen (Enabling Environment) für Privatsektorentwicklung
 - Wachstum durch Export
 - Schutz der natürlichen Ressourcen
 - Wirtschaftliches Empowerment
 - Land und Bebauung

³⁷⁸ Martens (2006): 28.

³⁷⁹ Vgl. Human Development Report (HDR) (2007). Fighting Climate Change. Human Solidarity in a Divided World. Herausgegeben vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen UNDP. New York City. Hier S. 125.

³⁸⁰ Malawi Government (2007e): IV.

³⁸¹ Vgl. Malawi Government (2007e): 12 ff.

³⁸² Vgl. Malawi Government (2007e): 30 ff.

- Soziale Sicherung und Katastrophenmanagement
 - Schutz der verletzlichen Bevölkerung
 - Katastrophenmanagement
- Soziale Entwicklung
 - Gesundheit und Bevölkerung
 - Bildung
 - Gender
- Infrastrukturentwicklung
 - Luft- und Schienentransport
 - Information, Kommunikation und Technologien
- Verbesserte Governance
 - Makroökonomisches Wachstum
 - Policyformulierung, Finanzmanagement, öffentlicher Sektor
 - Management und Korruption
 - Dezentralisierung
 - Entwicklung eines starken Justizsystems, Rechtsstaatlichkeit
 - Sicherheit
 - Corporate Governance

Im Haushaltsjahr 2004/2005 verausgabte die malawische Regierung mit 28 Prozent den größten Teil der zur Verfügung stehenden Finanzmittel im Bereich der Administration.³⁸³ 23 Prozent mussten für die Bedienung der ausstehenden Schulden aufgewendet werden. Mit jeweils 12 Prozent aller öffentlichen Ausgaben wurden die Bereiche Gesundheit und Bildung finanziert, 6 Prozent wurden für den Transportsektor ausgegeben.³⁸⁴ Mittlerweile lautet das Ziel der malawischen Regierung, die öffentlichen Ausgaben eher in die Stärkung der Privatwirtschaft zu investieren und damit kurzfristig von den Sozialausgaben abzurücken:³⁸⁵ Die Regierung hält es für ihre vornehmliche Aufgabe, den inländischen Privatsektor und das Wirtschaftswachstum zu fördern und die hierfür dringend benötigte Infrastruktur auszubauen. Die gestärkte Privatwirtschaft, so die Argumentation, führt mittelfristig zu höheren Staatseinnahmen, die dann in die Bereiche Bildung, Soziales und Gesundheit geleitet werden.

³⁸³ Ein Diskussionspunkt der seitens zivilgesellschaftlicher Gruppen in diesem Zusammenhang genannt wird, ist die große Reiseleidenschaft malawischer Politiker, die die Verwaltungsfinanzen stark belastet. Vgl. Lembani (2007); Kumbatira (2007).

³⁸⁴ Vgl. Weltbank (2007e): 13 f.

³⁸⁵ Vgl. Malawi Government (2007e): I.

Eine Priorisierung einzelner Aufgabenbereiche der malawischen Politik ist zwingend erforderlich, da nur so die erwünschte Bündelung der verfügbaren Ressourcen auf bestimmte Ressorts und Themen des entwicklungspolitischen Policyrahmens erfolgen kann.³⁸⁶ Das Vorgehen der malawischen Regierung lässt allerdings darauf schließen, dass sie eine Priorisierung vermeidet, um größtmöglichen Zuspruch, v. a. von Geberseite, zu erfahren. Ein Beispiel ist in diesem Zusammenhang der Malawi Social Action Fund.³⁸⁷ Gleichzeitig zu der angestrebten Vorrangigkeit der Wirtschaftsförderung hält die malawische Regierung weiterhin an MASAF fest, der nicht in der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie integriert ist, trotzdem aber von der malawischen Regierung und ihrem Kooperationspartner Weltbank weitergeführt wird. Insgesamt investiert die Weltbank von 2008 bis 2013 mehr als US-\$ 50 Mio. in MASAF.³⁸⁸ Diese Förderung steht im Widerspruch zur Regierungsstrategie, da der Fonds dort keine Erwähnung findet und entsprechend auch nicht den Kontrollmechanismen des PRSP-Prozesses unterworfen ist.³⁸⁹ MASAF ist daher Ausdruck der nicht vollzogenen Prioritätenbildung der malawischen Regierung.

Inwiefern der Wirtschaftsförderung innerhalb der malawischen Regierungsstrategie tatsächlich Priorität eingeräumt wird, ist fraglich, da die damit einhergehenden finanziellen Einschnitte in anderen Politikfeldern auf Ablehnung durch zivilgesellschaftliche Gruppen oder Geber stoßen können. Die Priorisierung privatwirtschaftlichen Wachstums birgt nämlich ein Legitimationsrisiko: Es entsteht ein Zielkonflikt zwischen dem angestrebten Wachstum des Bruttoinlandsprodukts durch die Förderung von wirtschaftspolitisch notwendigen Infrastrukturmaßnahmen einerseits und der kurzfristigen Verbesserung der menschlichen Entwicklung andererseits: Schlägt eine Regierung den Weg der makroökonomischen Stabilität und des Wachstums ein, zieht sie kurz- bis mittelfristig Ressourcen aus den Sozialbereichen ab, um diese später über das allgemeine Wirtschaftswachstum, also beispielsweise über steigende Export- und Steuereinnahmen auszugleichen. Hier muss die verantwortliche Regierung abwägen, inwiefern sie ihre Kräfte allein auf die Förderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bündeln kann und mit welchen Mitteln diese Förderung umgesetzt werden sollte, um möglichst rasch positive Wechselwirkungen mit den Bereichen der Sozial-, Gesundheits- und Bildungspolitik zu erzielen.

³⁸⁶ Vgl. Addison, Tony und Aminur Rahman (2004): Resolving the HIPC Problem. Is Good Policy Enough? In: Addison, Tony, Henrik Hansen und Finn Tarp (Hrsg.): Debt Relief for Poor Countries. Basingstoke. Künftig zitiert als: Addison/Rahman (2004).

³⁸⁷ Der Malawi Social Action Fund wurde zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen eingerichtet, die im weitesten Sinne zur sozialen Sicherung, Gesundheitsvorsorge und Bildungspolitik gehören.

³⁸⁸ Vgl. <http://go.worldbank.org/VBA0NKS7R0>.

³⁸⁹ Vgl. Lembani (2007).

Durch die Limitierung der Ausgabemöglichkeiten aufgrund der ausstehenden Verbindlichkeiten und der damit verbundenen Unsicherheiten in Bezug auf zukünftige Finanzmittel müssen Regierungen hoch verschuldeter Staaten noch mehr als andere vom ‚Gießkannenprinzip‘ abrücken und sich um eine stringenterere staatliche Linie und eine konkrete Zielsetzung in ihrer Entwicklungsorientierung bemühen. Vergleichbare Verhältnisse der beliebigen Verausgabung von Ressourcen ohne Schwerpunktsetzung finden sich allerdings auch auf der anderen Seite bei den internationalen Organisationen, und zwar den staatlichen wie den nichtstaatlichen.³⁹⁰ Insgesamt gehen so Möglichkeiten der Spezialisierung verloren, da kein politischer Anreiz besteht, ausgewählte Handlungsfelder anzugehen. Das Beispiel Malawi zeigt, dass der politische Anreiz vielmehr darin besteht, eine möglichst breit angelegte Politik zu vertreten, die alle Bereiche abdeckt und damit auch alle gegenwärtigen und potentiellen Geber zufrieden stellt.

5.2 Umsetzung

5.2.1 Agenturen für Schuldenmanagement in Subsahara-Afrika

Da in den Regierungsstrategien kaum Hinweise auf die Einführung öffentlichen Schuldenmanagements zu finden sind, ist es nicht weiter verwunderlich, dass auch in institutioneller Hinsicht keine deutlichen Veränderungen beobachtet werden können: In Malawi existiert zwar eine Einheit für Schuldenmanagement und Hilfskoordination (Debt and Aid Management Division, DAD), die im Finanzministerium eingerichtet wurde und damit dem klassischen Aufgabenschema folgt. Allerdings fehlt für die Abgrenzung und Sicherung der Abteilung gegenüber anderen Arbeitsbereichen innerhalb und außerhalb des Ministeriums ein rechtskräftig festgelegter Rahmen, wie ihn beispielsweise ein Agenturabkommen für eine semi-autonome Agentur bietet.³⁹¹ Grundsätzlich muss ein rechtlicher Rahmen, also die

³⁹⁰ Vgl. Easterly (2006): 166 ff.

³⁹¹ Semi-autonom bedeutet, dass die Spitze zwar politisch, also von außen, bestimmt wird, aber danach allein für ihre Aktionen verantwortlich zeichnet. Keynes hat diese Organisationsform als besonders geeignet für wirtschaftspolitische Entscheidungen in potenziellen gesellschaftlichen Konfliktsituationen bezeichnet. „I believe that in many cases the ideal size for the unit of control and organization lies somewhere between the individual and the modern State. I suggest, therefore, that progress lies in the growth and the recognition of semiautonomous bodies within the State – bodies whose criterion of action within their own field is solely the public good as they understand it, and from those deliberations motives of private advantage are excluded

formelle Einordnung öffentlichen Schuldenmanagements in die öffentliche Verwaltung, existieren, bevor der organisatorische Aufbau und der Wirkungsbereich öffentlichen Schuldenmanagements abgesteckt werden können.

Anstelle einer klaren rechtlichen Zuordnung gibt es in Malawi mehrere – rechtlich unverbindliche – Handreichungen für die Bedienung öffentlicher Schulden gegenüber ausländischen Kreditoren, die allen „Amtspersonen [in den Ministerien für Finanzen sowie für wirtschaftliche Planung und Entwicklung], allen weiteren Ministerien und Abteilungen, Körperschaften des öffentlichen Rechts und der malawischen Zentralbank“³⁹² zur Verfügung stehen sollen. Hier werden allein technische Fragen geklärt, nicht aber die juristische Verankerung öffentlichen Schuldenmanagements im staatlichen Handeln.

Die 2005 eingerichtete Abteilung für Schuldenmanagement hat im Jahr 2007 erste „Richtlinien für das Management externer Schulden in Malawi“³⁹³ erarbeitet, denen „baldmöglichst“³⁹⁴ ein Pendant für die Inlandsverschuldung folgen soll. Parallel zu den Richtlinien aus dem Finanzministerium wurde 2007 ein Handbuch der Abteilung für externe Schulden (External Debt Management Section) der Zentralbank herausgegeben, das auf acht Seiten die schuldenpolitische Strategie der Zentralbank zusammenfasst.³⁹⁵ Zentral ist dabei die zu Beginn formulierte Einordnung der Abteilung für externe Schulden innerhalb des malawischen Schuldenmanagements, in der pointiert auf den eingeschränkten Handlungsspielraum dieser Abteilung der Zentralbank hingewiesen wird:

„The section does not have any express authority to undertake any transaction except that it enforces the existing procedures stipulated in the terms of reference in accordance with the loan cycle.“³⁹⁶

Mit diesem Handbuch wird also nicht die Strategie der Zentralbank in Bezug auf die Auslandsverschuldung – soweit diese überhaupt in den Aufgabenbereich der Zentralbank fällt – formuliert, sondern v. a. die rein beratende und beobachtende Funktion dieser Abteilung gegenüber der Regierung und anderen Einheiten der Zentralbank betont. Ein darüber hinaus gehendes Engagement in Form der Entscheidungsfindung, Formulierung, Durchset-

[...] – bodies which in the ordinary course of affairs are mainly autonomous within their prescribed limitations, but are subject in the last resort to the sovereignty of the democracy expressed through parliament.“ Keynes, John Maynard (1963): *Essays in Persuasion*. London – New York City. Künftig zitiert als: Keynes (1963). Hier S. 313 f.

³⁹² Malawi Government (2007b): I.

³⁹³ Vgl. Malawi Government (2007b).

³⁹⁴ Nkhata (2007).

³⁹⁵ Vgl. RBM (2007d). Die Sektion selbst wurde in dieser Form 2006 eingerichtet; ihre Vorgängerin war innerhalb der Statistikabteilung der Zentralbank angesiedelt.

³⁹⁶ RBM (2007d): 1. Genauer heißt es weiter: „In other words the debt management function of the section involves monitoring the trends of external debt, both public and private, in terms of stock growth and service volume, and in consequent advise both the Government and the Bank on particularly the borrowing strategy and behaviour in order to achieve a sustainable level of debt.“

zung und Anwendung von Policies wird durch diese Sektion der Zentralbank nicht geleistet, obgleich sie bei der Sammlung von Daten zur öffentlichen Kreditaufnahme die zentrale Instanz darstellt. Für einen klassischen Policyzyklus entstehen hierdurch Asymmetrien der Information und damit letztlich der Implementierbarkeit von Policies. Die Abteilung selbst definiert ihren Arbeitsbereich wie folgt und sieht sich damit als zentralen Akteur im öffentlichen Management externer Schulden:

„This section is responsible for all external debt borrowing by the Government, Statutory Corporations, the Reserve Bank of Malawi and Private Enterprises. It keeps all agreements on external borrowing by the four mentioned sectors [...]. The main task of this office is to ensure that records on each loan are properly kept and that any obligation is undertaken by the appropriate authorities in accordance with the loan agreement.“³⁹⁷

Eine Einheit für öffentliches Schuldenmanagement findet sich in den sechs Staaten bisher ausschließlich innerhalb der Finanzministerien, nicht aber als unabhängige Agentur für Schuldenmanagement.³⁹⁸ Allerdings hat die Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion bereits 2003 genau dies für ihre Mitgliedstaaten gefordert:

„Dans ce sens, la viabilité à moyen et long termes de la dette publique exige la promotion d'une véritable culture de gestion de la dette, à travers notamment: l'unification de la politique d'endettement nationale par une centralisation des emprunts extérieurs, dans une même structure.“³⁹⁹

Diese Struktur sollte nicht allein für die zentrale Registrierung der Staatsanleihen, sondern darüber hinaus beispielsweise auch für die Schuldentragfähigkeitsanalysen zuständig sein und mindestens ein Mitspracherecht bei der Festlegung makroökonomischer Ziele erhalten.⁴⁰⁰ Trotz dieser äußerst expliziten Empfehlungen lässt sich die Einrichtung solcher Agenturen für keinen Mitgliedsstaat der westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion nachvollziehen; die Formulierung verweist lediglich auf den Umstand, dass solche Schuldenmanagementagenturen im nationalen Rahmen – wie ansatzweise in Form der Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) im Finanzministerium von Benin geschehen – und nicht auf der supranationalen Ebene der Zentralbank Westafrikas eingerichtet werden sollen.

Insofern also semi-autonome Agenturen für öffentliches Schuldenmanagements fehlen, findet eine spezielle Wirkungskontrolle öffentlichen Schuldenmanagements nicht statt, da diese innerhalb der regulären Überprüfungsmechanismen des Finanzministeriums ge-

³⁹⁷ a. a. O.

³⁹⁸ Vgl. <http://www.afdevinfo.com/>.

³⁹⁹ http://www.uemoa.int/actes/2003/CM260603/Recommandation_01_2003_CM_UEMOA.htm.

⁴⁰⁰ Vgl. a. a. O.

Abbildung 15: Einheiten des Schuldenmanagements in Malawi

Finanzministerium	Zentralbank
Debt and Aid Management Division (Auslandsverschuldung)	Exchange Control and Debt Management Department (Inlandsverschuldung)
Resource Mobilization Unit (Front Office)	Auktionen (Front Office)
Planning and Information Unit (Middle Office)	Analyse (Middle Office)
Disbursements and Debt Servicing Unit (Back Office)	Das Back Office ist der allgemeinen Buchhaltung zugeordnet und befasst sich mit den Zahlungen der Schatzanweisungen
Aid Coordination Unit	---
Debt Coordination Committee	Buchhaltung (Accounts Department) ist verantwortlich für die Amortisierungen und die weitere Abwicklung der Auktionen.

Quellen: Malawi Government (2007b): 3 f.; Goneka (2007); Tseka (2007a,b).

schieht. Jenseits dieser Kontrolle existieren jedoch kaum weitere Möglichkeiten zur regelmäßigen Prüfung der Arbeit: Anders als beispielsweise in den Zentralbanken Subsahara-Afrikas werden in den Schuldenmanagementabteilungen der Ministerien keine externen Berater bzw. Wirtschaftsprüfer eingesetzt.⁴⁰¹ Für ein solches Monitoring sind bisher keine Maßnahmen seitens der Regierungen getroffen worden.⁴⁰² In Malawi kommt ein weiteres Problem hinzu: Innerhalb der malawischen öffentlichen Finanzen ist der Auditor General bzw. das Nationale Auditbüro (NAO) die feste Kontrollinstanz. Seine Position ist allerdings – aufgrund politischer Unstimmigkeiten zwischen der Minderheitenregierung des Präsidenten und der Opposition – seit Jahren unbesetzt.⁴⁰³ Dies schwächt die Leistungsfähigkeit der Kontrollmechanismen weiter.

Im Rahmen von HIPC II und den damit verbundenen Strategiepapieren wurde bisher nicht das Ziel formuliert, Kriterien für ein unabhängiges Monitoring zu entwickeln oder im Land selbst entwickeln zu lassen. Gleichermäßen lassen sich keine Initiativen der untersuchten Staaten in Hinblick auf die Einrichtung einer semi-autonomen Agentur zum Management der öffentlichen Schulden feststellen.

Darüber hinaus bestehen trotz des gemeinsamen Ziels der Transparenz der öffentlichen Finanzen keine Verbindungen zwischen öffentlichem Schuldenmanagement und anderen Regierungseinheiten. Beispielhaft seien die seit den 1990er Jahren und der einsetzen-

⁴⁰¹ Vgl. Reserve Bank of Malawi (RBM) (2007j): Reports and Accounts for the Year Ended 31st December 2006. Lilongwe.

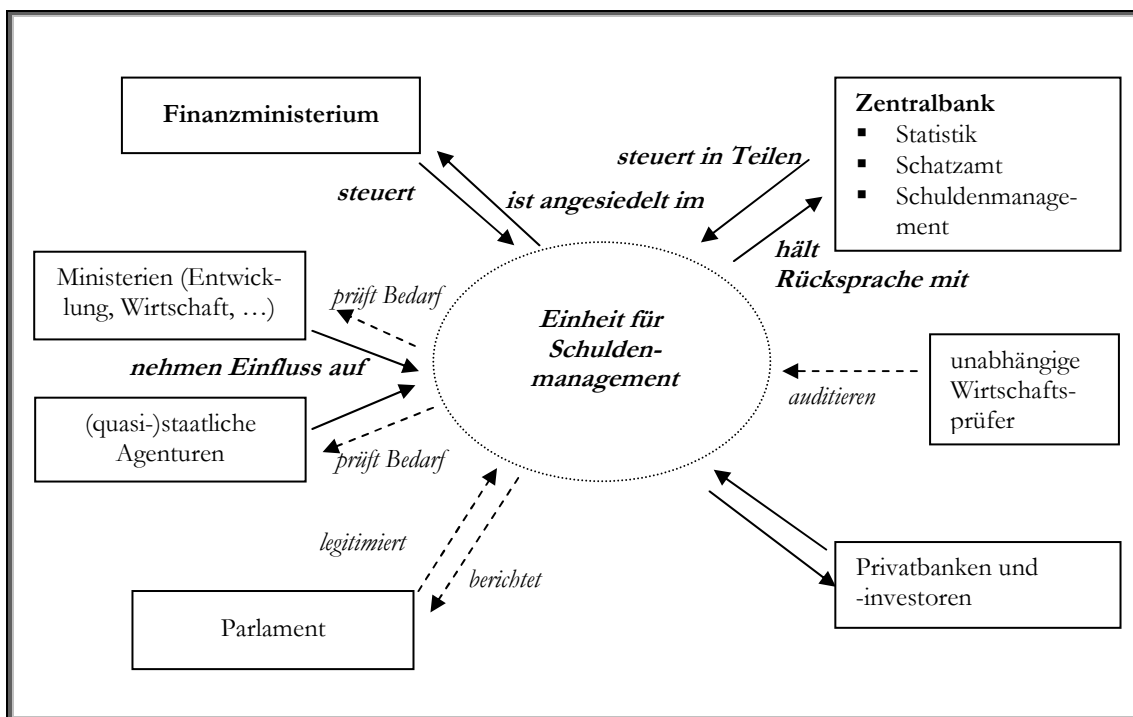
⁴⁰² Auch Weltbank und Währungsfonds haben bisher diese Idee in ihren Richtlinien nicht aufgegriffen.

⁴⁰³ Vgl. Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) (2007i): CABS Review October 2007. Issue Paper Parliamentary Scrutiny, Audit and Budget. Unveröffentlichtes Manuskript. Lilongwe. Künftig zitiert als: NORAD (2007i). Hier S. 2.

den Diskussion um Korruptionsbekämpfung als essentiell Teil von Good Governance etablierten Antikorruptionsbüros erwähnt:⁴⁰⁴ Obwohl diese Agenturen in der überwiegenden Anzahl der afrikanischen Staaten existieren, ist ihre Arbeit in Bezug auf ein tatsächliches Monitoring der Regierungsaufgaben und der ausführenden Organe stark beschränkt. Insofern werden auch auf dieser Ebene keine Fortentwicklung der Prüfmöglichkeiten und eine damit einhergehende Effizienzsteigerung betrieben.

Eine Verbindung der bestehenden Institutionen öffentlichen Schuldenmanagements mit anderen Politikfeldern zur Stärkung der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns zum Ziel einer nachhaltigen wirtschaftlichen und finanziellen Selbständigkeit lässt sich nicht erkennen. Zwar hat es in der Vergangenheit einzelne Harmonisierungsbemühungen zur Verbindung der Schuldenmanagementbereiche mit anderen Segmenten des öffentli-

Abbildung 16: Interdependenz von Schuldenmanagement, Ministerien, Zentralbank und weiteren Akteuren in Malawi



Erläuterungen: —————> Ist; - - - - -> Soll.

⁴⁰⁴ Vgl. beispielhaft die Aufgabengebiete der Antikorruptionsbehörden von Malawi und Benin, die keinerlei Mandat für die Überprüfung von Regierungseinheiten und ausgelagerte Körperschaften öffentlichen Rechts führen: Anti-Corruption Bureau Malawi (ACB) (2007a): The Corruption Prevention Section. Unveröffentlichtes Manuskript. Lilongwe; Anti-Corruption Bureau Malawi (ACB) (2007b): Strategy 2007-2011. Final Draft. Unveröffentlichtes Manuskript. Lilongwe; Republic of Benin (2002). Die Verbindung von Armuts- und Korruptionsbekämpfung wird stets von Weltbank und Währungsfonds betont: „la lutte anti-corruption est essentielle à l'amélioration du sort des pauvres.“

chen Finanzmanagements gegeben, diese Ansätze wurden jedoch nicht weiter verfolgt, u. a. aufgrund der Tatsache, dass auch in Bezug auf die institutionelle und instrumentelle Ausrichtung des öffentlichen *Finanzmanagements* – also nicht allein der Verbindlichkeiten, sondern der gesamten öffentlichen Finanzen – nicht immer Kohärenz in der Konzeption herrscht: Reformen der öffentlichen Finanzen finden sich häufig als Kondition im Rahmen der Armutsbekämpfungsstrategien. In Malawi bleibt die Zielrichtung dieser Reformen äußerst vage. Die Unübersichtlichkeit wird zudem verstärkt durch konkurrierende Ansätze aus den Bretton-Woods-Institutionen, die unterschiedliche Formen eines „integrierten Managementsystems für öffentliche Finanzen“⁴⁰⁵ in den Staaten Subsahara-Afrikas einführen, ohne die Abweichungen der Konzepte untereinander aufzuklären.

Als unübersichtlich erweist sich auch der Akteursrahmen des malawischen Schuldenmanagements: Zusätzlich zu den Einflüssen aus dem Finanzministerium und der Zentralbank unterliegt die Arbeit der malawischen Schuldenmanagementeinheit auch dem Einfluss des Ministeriums für wirtschaftliche Planung und Entwicklung. Dies liegt an dem Umstand, dass das Ministerium für wirtschaftliche Planung und Entwicklung und nicht etwa das Finanzministerium, in dem das Schuldenmanagement angesiedelt ist, die prioritären Darlehens- und Ausgabenbereiche im Rahmen der nationalen Entwicklungsstrategie festlegt. In Abbildung 16 werden die Interdependenzen in groben Zügen dargestellt.

Insgesamt sind die Grundzüge öffentlichen Finanzmanagements in Malawi etabliert; formal betrachtet ist der Bestand der Institutionen und ihrer Arbeitsprozesse im Verhältnis zum Gesamtbild in Subsahara-Afrika positiv. Trotzdem treten Probleme bei der Umsetzung von Haushaltsbeschlüssen auf. Eine kohärente Verfolgung entwicklungsorientierter Leitlinien lässt sich in Malawi trotz der guten institutionellen Rahmenbedingungen nicht aufzeigen; im Ergebnis bestehen große Unterschiede zwischen Anspruch und Wirklichkeit öffentlichen Finanz- und damit auch Schuldenmanagements. Die Untersuchungen in Malawi haben gezeigt, dass diese Diskrepanz vor allem aus folgenden Problemen heraus entsteht:

- aus dem bereits angesprochenen fehlenden Problembewusstsein,
- aus der mangelnden Koordination der Institutionen untereinander und einer damit einhergehenden fehlenden Ergebnisorientierung

⁴⁰⁵ Zentrales Konzept ist das IFMIS (Integrated Financial Management Information System) bzw. SIGFP (Integrated Public Finance Management System / Système Intégré de Gestion des Finance Publiques), dessen Einführung parallel in verschiedenen Staaten Subsahara-Afrikas in technischer Zusammenarbeit mit Weltbank und Währungsfonds durchgeführt wird. Das Grundmodell ist dabei in allen Staaten gleich – wobei es eine notwendige Unterscheidung zwischen frankophonem und anglophonem System gibt; es wird allerdings verschiedentlich erweitert.

- aus der ungenügenden Koordination der Finanzströme,
- aus der fehlenden Leistungsfähigkeit der Institutionen,⁴⁰⁶ und
- aus der unzureichenden Harmonisierung der Geberpolitiken.

Aufgrund dieser Umstände lassen sich Lernprozesse öffentlichen Schuldenmanagements in Malawi kaum nachvollziehen. Da weder der bestehende rechtliche Rahmen noch die inhaltlichen Vorgaben für exakte Kompetenzzuweisungen ausreichend sind, sind Strukturveränderungen nicht sofort erkennbar und Lernprozesse derzeit nicht zu erwarten.

Obwohl mittlerweile konstatiert wird, dass Schuldenmanagement heute mehr ist als die ausschließliche Bedienung des Schuldendienstes,⁴⁰⁷ lässt sich diese Feststellung in Afrika kaum nachvollziehen: In Malawi ist die Abteilung für Schuldenmanagement und Hilfskoordination genau in dieser traditionellen Anordnung dem Finanzministerium zugeordnet, während die inländischen Schulden noch immer separat von der Zentralbank bearbeitet werden, „serving the purposes of monetary policy“⁴⁰⁸.

Das Parlament spielt bei der Kontrolle von Einnahmen und Ausgaben in Malawi keine maßgebliche Rolle;⁴⁰⁹ es entscheidet zwar über die Annahme des Staatshaushaltes, übt jedoch weder in diesen Debatten noch zu einem anderen Zeitpunkt seine Kontrollfunktion gegenüber der Regierung bzw. dem verantwortlichen Ministerium oder der Zentralbank aus. Damit fehlt eine Instanz weg, die u. a. Tobin als zentrales Mittel der Kontrolle öffentlichen Schuldenmanagements erkannt hat.⁴¹⁰

5.2.2 Ministerien und Zentralbanken

Die Finanzministerien sind die eigentlichen Hauptakteure im Schuldenmanagement der afrikanischen hoch verschuldeten Staaten, teilweise werden die verantwortlichen Abteilungen des Finanzministeriums durch Einheiten in weiteren involvierten Ministerien unterstützt: Dazu zählen beispielsweise und je nach Zuordnung in den einzelnen Nationalstaaten die Ministerien für Wirtschaftsplanung und/oder Entwicklung, aber auch die Ministerien für Handel und/oder Privatsektorentwicklung, wie Abbildung 17 zeigt. Darüber hinaus

⁴⁰⁶ Hierzu zählen Transparenz und Berechenbarkeit der öffentlichen Finanzprozesse und die Möglichkeiten demokratischer (parlamentarischer bzw. zivilgesellschaftlicher) Partizipation und Legitimation.

⁴⁰⁷ Vgl. Seelig (2006): 110.

⁴⁰⁸ a. a. O.

⁴⁰⁹ Zur Bedeutung des Parlaments bei der Kontrolle semi-autonomer Agenturen vgl. das Zitat von Keynes in Fußnote 389.

⁴¹⁰ Vgl. Tobin (1978): 19 ff.

sind die Zentralbanken und ggf. auch separat existierende Schatzämter (die in den sechs Staaten jedoch im Finanzministerium integriert sind) beteiligt.

Im Allgemeinen hat sich die Arbeit innerhalb der Ministerien, v. a. innerhalb der mit Finanzen und Wirtschaftsfragen beschäftigten Ministerien, seit den 1990er Jahren in vielen Staaten Subsahara-Afrikas verbessert, indem beispielsweise das Finanzressort mit dem der Entwicklungspolitik (oder auch Entwicklungs- bzw. Wirtschaftsplanung) fusionierte und ihre Politiken aneinander angeglichen wurden.⁴¹¹ Später folgte in vielen Staaten die Einführung computergestützter Kontrollen der Finanzmittelverwaltung, die geregelte Ausgabe- und Einnahmegrößen für den gesamten öffentlichen Sektor festlegen sollten. In Uganda konnte so das Haushaltsdefizit von 7,7 Prozent des BIP in 1991/1992 auf 2,9 Prozent des BIP von 1994/1995 gesenkt werden.⁴¹² Allerdings hat diese Fusionswelle auch Blüten getrieben, die etwa in Benin das Staatsministerium für Wirtschaft, Zukunftsforschung, Entwicklung und Evaluation des staatlichen Handelns (MECEPDEAP) hervorgebracht haben.

Eine Rechenschaftspflicht der ausführenden Sektionen für öffentliches Schuldenmanagement in den ausgewählten Staaten Afrikas besteht nicht gegenüber dem Souverän bzw. dem Parlament, sondern allein gegenüber der nächsten höherrangigen Autorität. Insgesamt weisen die Berichte der mit Schuldenmanagement befassten Organe in Richtung des übergeordneten Finanzministeriums, nur in Uganda ist die Zentralbank der erste Adressat, da das öffentliche Schuldenmanagement dort angesiedelt ist.⁴¹³

In Malawi stellt das Berichtswesen der Abteilung für Schulden- und Entwicklungshilfe-Management eine Ergänzung zum Government Economic Report dar,⁴¹⁴ der vom Ministerium für wirtschaftliche Planung und Entwicklung herausgegeben wird – so entsteht erneut eine Zuordnungslücke öffentlichen Schuldenmanagements, wie in Abbildung 16 zu erkennen ist: Obwohl Schuldenmanagement eine Sektion des Finanzministeriums ist, muss es sich bezüglich des Berichtswesens mit dem Entwicklungsministerium koordinieren. Für eine ähnliche Abteilung (ADMU) innerhalb des ghanaischen Ministeriums für Finanzen und wirtschaftliche Planung war 2004 im Rahmen des Vollendungspunktes der HIPC-II-Initiative im Gespräch, jenseits des Managements der externen Verbindlichkeiten auch die

⁴¹¹ Vgl. Campos/Pradhan (1996): 29. Der damalige Finanzminister und jetzige Präsident Ugandas, Yoweri Museveni, wurde mit den Worten zitiert: „Inflation is indiscipline. If there is no money, you must walk or close down ministries.“

⁴¹² Vgl. a. a. O.

⁴¹³ Vgl. Atingi-Ego, Michael (2005): Budget Support, Aid Dependency, and Dutch Disease. The Case of Uganda. Washington, D.C. – Kampala.

⁴¹⁴ Vgl. Malawi Government (2006): Annual Debt and Aid Report. July 2005-June 2006. Herausgegeben vom Ministry of Finance. Lilongwe. Künftig zitiert als: Malawi Government (2006). Hier S. 3. Wörtlich heißt es: „This publication compliments the Government Economic Report and other public documents on economic management in Malawi“. Bemerkenswert ist hierbei auch, dass die Einheit für Schuldenmanagement und

Abbildung 17: Öffentliches Schuldenmanagement in den sechs Staaten

Agenturen	Dachorganisationen
Benin	
Caisse Autonome d'Amortissement (CAA)	Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Finanzen (MDEF) und Ministère d'Etat Chargé de l'Économie, de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique (MECEPDEAP)
Ghana	
Aid and Debt Management Unit (ADMU)	Ministerium für Finanzen und wirtschaftliche Planung (MOFEP) und Bank of Ghana (BoG)
Malawi	
seit 2005 Debt and Aid Management Division davor: Bilateral Debt Section Multilateral Debt Section Claims Unit Economic Affairs Debt Unit	Finanzministerium (MoF)
seit 2006 Handels- und Auslandsschuldenabteilung	Reserve Bank of Malawi (RBM)
Mozambique	
Abteilung für öffentliche Schulden	Finanzministerium (Treasury National Directorate)
Aufsicht über öffentliche Schulden	Banco de Moçambique
Togo	
Direction de la Dette	Ministerium für Wirtschaft, Finanzen und Privatisierung (MEFP)
Uganda	
Handels- und Auslandsschuldenabteilung	Bank of Uganda (BoU)

Quellen: http://www.afdevinfo.com/htmlreports/sec/sec_0.html; <http://www.finance.go.ug/>; http://www.ghana.gov.gh/ministry_of_finance_economic_planning; http://www.mofep.gov.gh/about_department.htm; http://www.gouv.bj/ministere.php?id_rub=67&lib_rub=Ministère des Finances; [http://www.gouv.bj/ministere.php?id_rub=37&lib_rub=Ministère d'Etat Chargé de l'Économie, de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique \(MECEPDEAP\)](http://www.gouv.bj/ministere.php?id_rub=37&lib_rub=Ministère d'Etat Chargé de l'Économie, de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique (MECEPDEAP)).

inländischen Staatsschulden in den Tätigkeitsbereich der ADMU zu übertragen.⁴¹⁵ Tatsächlich befindet sich aber die Einheit für die Handhabung der Inlandsverschuldung noch immer in der Zentralbank.

Technische Unterstützung für den Aufbau eines öffentlichen Schuldenmanagements wurde bisher in Subsahara-Afrika u. a. von USAid angeboten:⁴¹⁶ Sowohl in Ghana als auch in Malawi gab es hierfür Impulse seitens der US-amerikanischen Organisation in Kooperation mit dem US-amerikanischen Finanzministerium, insbesondere das Berichtswesen in-

Entwicklungshilfekoordination allein den halbjährlichen und jährlichen Bericht über das Management externer Schulden herausgibt, die Zentralbank jedoch mit der Datensammlung beauftragt ist.

⁴¹⁵ International Monetary Fund (IMF) und International Development Association (IDA) (2004c): Republic of Ghana. Joint IDA-IMF Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper. Annual Progress Report. Washington, D.C.

⁴¹⁶ In den ehem. britischen Kolonien finden sich häufig die Crown Agents, die im Auftrag des DfID das Finanzmanagement nach den Ideen des Commonwealth Secretariat strukturieren und das Schuldenmanagement ehem. britischer Kolonien wie Malawi dominieren. In Malawi lässt sich dies beispielsweise an der Schuldenmanagementsoftware CS-DRMS erkennen. USAid ist aufgrund der Gemeinsamkeiten mit dem angelsächsischen System der öffentlichen Finanzen (Strukturierung der Ministerien, Rolle der Zentralbanken, Aufgabenzuteilung) in Afrika hauptsächlich in ehem. britischen Kolonien engagiert.

nerhalb des verantwortlichen Ministeriums, aber auch in Abstimmung mit der Zentralbank auszubauen und Synergieeffekte zu erzielen. Auch die japanische Entwicklungsagentur (JICA) ist im Bereich des öffentlichen Schuldenmanagements in Malawi und anderen afrikanischen Staaten aktiv und bietet in den Sektoren Finanzmittelverwaltung und Verschuldungsprognosen technische Unterstützung an.⁴¹⁷

Während in Ghana das Angebot von USAid und US-Finanzministerium angenommen wurde, indem eine Beratungsstelle im Ministerium für Finanzen und wirtschaftliche Planung eingerichtet wurde,⁴¹⁸ stellt sich die Kooperation in Malawi vollkommen anders dar. Eine Anfrage von USAid an die zuständige Abteilung (DAD) im malawischen Finanzministerium zielte auf den Aufbau einer klar strukturierten Schuldeneinheit ab, die sich ausschließlich mit Schulden und nicht zusätzlich auch noch mit Entwicklungsleistungen und Haushaltspolitik beschäftigen sollte. Im Rahmen dieser TZ-Maßnahme sollte das Koordinations- und Kombinations-Problem bei der Softwarenutzung zwischen Finanzministerium und Zentralbank und zwischen der Erfassung der nationalen und externen Schulden angegangen werden. Bisher ist dieses Projekt allerdings nicht realisiert worden, da das Ministerium eine andere Schwerpunktsetzung hat: Die malawische Seite lehnte den Vorschlag mit der Begründung ab, im Moment stünden die Umsetzung der Wachstums- und Entwicklungsstrategie für Malawi und das Stichwort ‚Harmonisierung der Hilfe‘ zuoberst auf der Agenda der malawischen Regierung. Es kam also bisher nur zur Erstellung von Empfehlungen an das Ministerium, die auf einer Kurzzeitmission eines Mitarbeiters aus der USAid-Zentrale in Washington, D. C., beruhen; da USAid nach eigenen Angaben nachfrageorientiert arbeitet, wurde dieses Projekt zunächst wieder vertagt.⁴¹⁹

Das Problem, das aus der Mitwirkung der Zentralbank an der Formulierung von Schuldenmanagementpolicies entsteht, ist bereits in Bezug auf den theoretischen Rahmen angesprochen worden und lässt sich anhand des Beispiels der westafrikanischen Zentralbank illustrieren:⁴²⁰ Zusätzlich zur reinen Geld- und Währungspolitik gehört es laut ihrer Statuten zum Verantwortungsbereich der westafrikanischen Zentralbank, als „Finanzagent und Berater der Mitgliedstaaten“⁴²¹ in Fragen des öffentlichen Schuldenmanagements aufzutreten, indem sie ein „Rahmenwerk für das Management interner und externer

⁴¹⁷ IMF/IDA (2004a): 23. In Malawi besteht außerdem eine Verbindungsstelle eines JICA-Mitarbeiters direkt in der *Debt and Aid Management Division*.

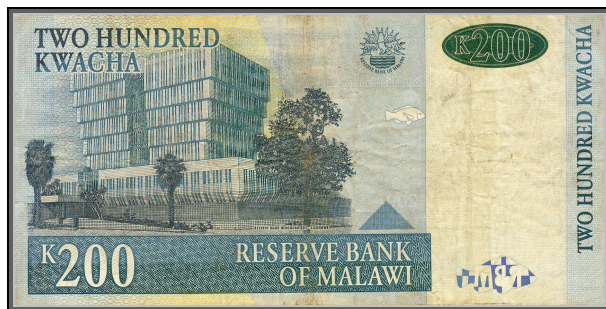
⁴¹⁸ <http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2006/afr/gh.html>. USAid und das US-Finanzministerium fördern zusammen die Stabsstelle eines Beraters in technischen Fragen des Schuldenmanagements und der Steueradministration.

⁴¹⁹ Die Angaben zu dieser vorgeschlagenen TZ-Maßnahme beruhen auf einem Gespräch mit einem USAid-Mitarbeiter in Malawi.

⁴²⁰ Vgl. Currie et al. (2003): 13 f.

⁴²¹ <http://www.bceao.int/internet/bcweb.nsf/pages/ai010>.

Abbildung 18: Das Hauptgebäude der Reserve Bank of Malawi in Lilongwe



Quelle: Reserve Bank of Malawi.

Schulden⁴²² formuliert hat. Darüber hinaus ist die westafrikanische Zentralbank an allen Verhandlungen ihrer Mitgliedstaaten mit den Bretton-Woods-Institutionen beteiligt und mitsprache-berechtigt.⁴²³ Ein eindeutiges Regelwerk für öffentliches Schuldenmanagement in Bezug auf die rechtliche und die organisatorische

Grundlage lässt sich allerdings auch in der westafrikanischen Zentralbank nicht finden. Hier heißt es lediglich in Artikel 32 der Sektion 6 (Prüfung der Mitgliedsregierungen der Westafrikanischen Währungsunion durch die Zentralbank):

„La Banque Centrale peut assurer, à la demande d'un Gouvernement de l'Union [Hervorhebung durch die Autorin], la gestion de sa dette publique extérieure et intérieure.“⁴²⁴

Bei der Einbindung der Zentralbank in öffentliches Schuldenmanagement tritt zumeist ein weiteres Problem auf: Der Interessenkonflikt als Akteur der Geld- und Währungspolitik und des Schuldenmanagements führt größtenteils dazu, dass die Aufgaben aus beiden Policybereichen nicht optimal wahrgenommen werden.⁴²⁵ Die Zentralbank

- zögert dadurch ggf., ihre Zinssätze anzuheben, die zwar den Inflationsdruck abfedern, gleichzeitig aber auch einen negativen Effekt auf das Portefeuille der Inlandsverbindlichkeiten haben würden.
- könnte versucht sein, ihren Einfluss auf die Finanzmärkte auszureizen, um die Zinssätze zu minimieren, damit die Regierung zu besseren Konditionen Kredite aufnehmen kann.
- läuft Gefahr, Zusatzliquidität in den Markt fließen zu lassen, um Refinanzierungen günstiger zu gestalten.

⁴²² a. a. O. Der cadre de la gestion de la dette publique intérieure et extérieure selbst ist allerdings nicht für die Öffentlichkeit zugänglich; weder die Zentralbank noch die Währungsunion UEMOA konnten dieses Rahmenwerk zur Verfügung stellen.

⁴²³ Vgl. a. a. O.

⁴²⁴ <http://www.bceao.int/>.

⁴²⁵ Vgl. Batley, Richard und Moyeen Islam (2006): Debt Management, Monetary Policy and Central Banking. In: Williams, Mike und Paul Brione (Hrsg.): Government Debt Management. New Trends and Challenges. Herausgegeben von Morgan Stanley. London. S. 41-48.

- könnte die Strukturen der Kreditlaufzeiten oder die Währungsstrukturen des Kreditportefeuilles verzerren, um dadurch andererseits ihre Geld- und Währungspolitik zu stärken.

Die Ansiedlung der Zentrale öffentlichen Schuldenmanagements innerhalb der Zentralbank wird daher grundsätzlich mit viel Skepsis betrachtet:

„Even if debt management is handled by a separate department within the central bank, there is a risk that debt management decisions could be perceived as being influenced by inside information on interest rate decisions.“⁴²⁶

Auf der anderen Seite bietet die Eingliederung der Einheit für öffentliches Schuldenmanagement – soweit es die externen Schulden betrifft – in das malawische Finanzministerium keine Sicherheit davor, dass Schuldenmanagement ausschließlich als Instrument der makroökonomischen Stabilität gebraucht wird.

5.2.3 Wirkungen politischer Strukturen auf Managementinstrumente

Strategien öffentlichen Schuldenmanagements werden zumeist bestimmt von der politischen Motivation in den zuständigen Ministerien und staatlichen Agenturen zur Überwachung der Stabilität in der Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik. Steht die grobe Zuteilung der Kompetenzen fest, ist also beispielsweise eine Entscheidung über die Verantwortung und die Einrichtung einer Agentur für Schuldenmanagement gefallen, müssen die einzelnen Instrumente, die im Schuldenmanagement zur Verfügung stehen, auf ihre Anwendbarkeit hin überprüft und den lokalen Umständen entsprechend adaptiert werden. Die Diversifizierung des Portefeuilles durch das Instrumentenspektrum des Schuldenmanagements richtet sich nach den Rahmenbedingungen, innerhalb derer das öffentliche Schuldenmanagement eines Staates funktionieren muss. Zu diesen Bedingungen zählen Fragen nach der Leistungsfähigkeit öffentlichen Schuldenmanagements und der Entwicklung der Primär- und Sekundärmärkte von Verbindlichkeiten ebenso wie die Unterscheidung zwischen Direktschulden und Refinanzierungsschulden oder auch die Größenordnung inländischer und ausländischer Verschuldung. Diese Variablen beeinflussen die Wahl der Instrumente maßgeblich: Je nach Aufteilung des Schuldenportefeuilles in Direkt- oder Refinanzierungs- bzw. in ausländische und inländische Schulden müssen beispielsweise unterschiedliche

⁴²⁶ Currie et al. (2003): 13.

Kreditlaufzeiten, Zinsvereinbarungen oder Kreditwährungen gewählt werden. Zu den wichtigsten Instrumenten des öffentlichen Schuldenmanagements gehören

- die Festlegung von Referenzwerten,
- die Zusammensetzung der Staatsschulden in Bezug auf die Kreditwährungen,
- die Dauer und Fälligkeit der aufgenommenen Kredite,
- die Gestaltung der Zinsvereinbarungen,
- die Marktfähigkeit der Schulden und die Kreditfähigkeit des Schuldners,
- die Emissionsform der staatlichen Schatzanweisungen, sowie
- die Zusammensetzung der Gruppe der Gläubiger.

Diese Merkmale dienen der Strukturierung des Schuldenportefeuilles und damit der notwendigen Kontrolle öffentlicher Schulden: Ihrer Leistungsfähigkeit entsprechend kann eine Regierung Referenzwerte, beispielsweise für eine Mindesthöhe des Schenkungselements pro Kreditvereinbarung festlegen, die Laufzeiten- und Zinsstrukturen variieren und die Kreditwährungen streuen, um so das Risiko des Zahlungsverzugs bei der Bedienung ihrer Schulden durch zu große Belastungen zu vermeiden.

Die Wahl der Instrumente wird von politischen Umständen beeinflusst, d. h. je nach Prioritätensetzung wird Schuldenmanagement als Mittel zum Zweck der makroökonomischen Stabilität oder der Stärkung des Gebervertrauens genutzt.⁴²⁷ Der Währungsfonds führt beispielsweise das erstarkende Gebervertrauen in Malawi u. a. auf ein verbessertes Kreditrating zurück – jedoch schränkt der Büroleiter des Internationalen Währungsfonds gleichzeitig ein, die positive Wahrnehmung der Geber besteht nicht aufgrund des Schuldenerlasses, „but that’s another positive effect in the assessment, [...] an indication that things are going into the right direction“⁴²⁸. Die Zunahme des Gebervertrauens bzw. des Vertrauens privater Investoren lässt sich in Malawi bisher kaum nachweisen; eine signifikante Zunahme der Kapitalflüsse ist bisher nicht erreicht worden: „We have not seen a significant scaling up of donor flows, but a gradual build up of donor flows.“⁴²⁹ Signifikantes privatwirtschaftliches Kapital dagegen konnte bisher nicht angeworben werden.

Schuldenmanagement kann in diesem Zusammenhang einen Beitrag leisten, Gebervertrauen zu stärken, darf jedoch nicht Selbstzweck sein. Die Wahl der Instrumente sollte von den Zielen öffentlichen Schuldenmanagements bestimmt werden: je geringer die Risi-

⁴²⁷ Der IMF hält diese Unterordnung öffentlichen Schuldenmanagements unter das Ziel der makroökonomischen Stabilität in Malawi für gerechtfertigt; diese Unterordnung sollte jedoch nur anfänglich gelten, um makroökonomische Stabilität herbeizuführen. Danach müsse sich Schuldenmanagement zu einem eigenständigen Merkmal der öffentlichen Finanzen entwickeln. Vgl. Baunsgaard (2007).

⁴²⁸ a. a. O.

⁴²⁹ a. a. O.

kotoleranz der Schuldenmanager, umso defensiver fällt die Wahl der Managementinstrumente aus. Risikominimierung und eine stetige Kontrolle der Laufzeiten-, Währungs- und Gläubigerstruktur führen zu einer Stärkung der Ergebnisorientierung;⁴³⁰ darüber hinaus werden sie bei einer Beurteilung der Kreditwürdigkeit des Staates berücksichtigt. Eine Beurteilung der Kreditwürdigkeit⁴³¹ indiziert die Leistungsfähigkeit eines souveränen Staates, seine Schulden zu den ursprünglich vereinbarten Konditionen und innerhalb des vereinbarten Zeitrahmens zurückzuzahlen.

Eine Möglichkeit, die Zinskosten zu reduzieren, ist die Analyse bzw. Beobachtung der Zinsraten, aus der eine Prognose über die Zinsratentendenz extrapoliert wird. Eine Prognose aber birgt immer ein wesentlich größeres Risiko als eine im Vorhinein getroffene Entscheidung für eine Festlegung von Referenzwerten. Eine solche Festlegung (Benchmarking) bietet den Vorteil, dass es demgegenüber nicht, wie etwa eine Entscheidung ausschließlich aufgrund von Markt- bzw. Zinsbeobachtungen, einen Blick in die Kristallkugel verlangt, sondern a priori eine klare Vorgabe festlegt, die für eine ebenso deutliche Exitstrategie im Falle einer ungünstigen Entwicklung des Schuldendienstes genutzt werden kann. Solche Benchmarkinginstrumente finden sich allerdings nur in Uganda als Teil der 2007 veröffentlichten Strategie zum Schuldenmanagement;⁴³² in den anderen Staaten findet sich hierzu kein Hinweis.⁴³³

Ein hauptsächlicher Aspekt der Unterscheidung von Schuldenmanagementinstrumenten ist die Währung des Kreditnennwertes,⁴³⁴ v. a. aber die Unterscheidung zwischen eigener und fremder Währung.⁴³⁵ Benin, Ghana, Malawi, Mozambique, Togo und Uganda können für die Finanzierung von entwicklungsorientierten Staatsaufgaben auf Kredite der Internationalen Entwicklungsagentur zurückgreifen, deren Darlehen sich durch ihre besonders großes Schenkungselement charakterisieren. Alle sechs Staaten haben sich einerseits über ihr Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen als Indikator für die im Land herrschende ökonomische Armut qualifiziert, das bei allen sechs Staaten zum Teil sehr deutlich

⁴³⁰ Eine bereits in den 1990er Jahren durchgeführte Studie zum Schuldenmanagement in OECD-Staaten zeigt, dass ein festgelegter Referenzrahmen deutliche Priorität gegenüber einer spekulativen Beobachtung des Finanzmarktes für die Einschätzung zukünftig auftretender Zahlungsforderungen hat. Vgl. Missale (1999): 4 f.

⁴³¹ Zur Beurteilung der Kreditwürdigkeit vgl. insbesondere Kapitel 6.5.

⁴³² Die Benchmarkinginstrumente wurden allein für die Inlandsverschuldung entwickelt; für externe Kredite existieren keine Referenzwerte. Vgl. Republic of Uganda (2007c): Debt Strategy. Herausgegeben vom Ministry of Finance, Planning and Economic Development. Kampala. Künftig zitiert als: Republic of Uganda (2007c). Hier S. 30 ff.

⁴³³ Darüber hinaus kann bisher kein Staat außer Uganda eine solche Schuldenmanagementpolicy aufweisen. In den malawischen Richtlinien für das Management der Auslandsverschuldung heißt es dazu: „Malawi does not have a written debt policy and strategy although it has had a long history of debt problems.“ Malawi Government (2007b): 1.

⁴³⁴ Vgl. Missale (1999): 1.

⁴³⁵ Vgl. Schelkle (1999).

unter der Grenze von rund US-\$ 1.000 pro Kopf und Jahr liegt.⁴³⁶ Andererseits, und dies ist ebenfalls herausragendes Kennzeichen für alle hoch verschuldeten armen Staaten, spielt die fehlende staatliche Kreditwürdigkeit und damit einhergehend die verstärkte Nachfrage nach Konzessionsdarlehen eine große Rolle bei der Entscheidung über die Anspruchsberechtigung zu IDA-Finanzmitteln;⁴³⁷ außerdem wird eine ‚gute‘ Policygestaltung durch die Implementierung wirtschafts- und sozialpolitischer Reformen vorausgesetzt.⁴³⁸ Dabei be- ruft sich die IDA auf das System der Politik- und Institutionenbewertung der Weltbank, indem sie folgende, sehr umfassende Reformbereiche kategorisiert: Wirtschaftspolitik, (in- fra-)strukturelle Policies, Förderung der sozialen Gerechtigkeit und Reformen des öffentli- chen Sektors. Ziel dieser Bewertung der Reformaktivitäten in den genannten Politikfeldern ist eine leistungsorientierte Vergabe der IDA-Mittel.

Die Währungen, in denen Darlehen vergeben werden, hängen wiederum stark mit dem Kreditgeber, seinem staatlichen oder privatwirtschaftlichen Hintergrund und seiner Position auf dem internationalen Kapitalmarkt zusammen. Während Weltbankgruppe und Internationaler Währungsfonds noch stets in der Hauptsache Kredite in US-Dollar oder in der theoretischen Währung der Sonderziehungsrechte (SDR), deren Wechselkurs der Internationale Währungsfonds festlegt,⁴³⁹ vergeben, werden auf dem privatwirtschaftlichen Finanzsektor auch Kredite in anderen Währungen, v. a. in Euro oder japanischen Yen, eingesetzt.⁴⁴⁰ Darüber hinaus werden – je nach der Volatilität der inländischen Währung – in Einzelfällen auch Darlehen in heimischer Währung zugeteilt.⁴⁴¹

⁴³⁶ Malawi weist beispielsweise ein Pro-Kopf-Einkommen von nicht mehr als US-\$ 180 pro Jahr auf. Vgl. Weltbank (2007i): World Development Report. Development and the Next Generation. Washington, D.C. S. 288 ff.

⁴³⁷ Der malawische Schuldenmanagementexperte Stan Nkhata beschreibt die Notwendigkeit eines Zugangs zu Konzessionsdarlehen wie folgt: „In our case we want to get loans that are as concessional as possible, [...] loans which have a longer maturity structure, loans with a majority of at least one year. But then again, we know that there might be other issues that we need to keep in mind, say, disasters. [...] In that case we may go for commercial loans but then we have stated in the guidelines that any financing that is on commercial terms would strictly be for emergency purposes only [...]. But even when we go for commercial loans the whole process of approval will have to apply.“ Nkhata (2007).

⁴³⁸ Vgl. <http://go.worldbank.org/F5531ZQHT0>. Insgesamt setzt sich die Kalkulation der IDA wie folgt zusammen: Rating der Leistungsfähigkeit = (0.24 * CPIA A-C + 0.68 * CPIA D + 0.08 * von IDA bezogenes Portefeuille). Die Vergabe der IDA wird seit 2007 wie folgt errechnet: IDA-Allokation = f (Rating der Leistungsfähigkeit^{5,0}, Population^{1,0}, GNI/capita^{-0,125}). Vgl. <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/IDA15Annex1.pdf>.

⁴³⁹ Vgl. http://www.imf.org/external/np/fin/data/param_rms_mth.aspx; Weltbank (2007e): 24.

⁴⁴⁰ Vgl. United Nations Conference on Trade and Development (1999): Foreign Direct Investment in Africa. Performance and Potential. New York City – Genf. Insbesondere S. 47, 53 f. Zur Bedeutung der Investitionsbestrebungen der BRIC-Schwellenländer und den damit verbundenen neuen Währungen vgl. beispielhaft Brautigam, Deborah (2007): Doing Well or Doing Good? Is Chinese Investment Good for Africa? http://www.cfr.org/publication/12622/is_chinese_investment_good_for_africa.html.

⁴⁴¹ In Benin und Togo dient der CFA-Franc als Währung, von der sich die teilnehmenden Staaten der west- und zentralafrikanischen CFA-Zonen eine stabilisierende Wirkung auf die Wirtschaftspolitik im Allgemeinen und die heimische Inflation im Besonderen erhoffen. Der CFA-Franc wurde bereits in den 1940er Jahren eingeführt und dabei direkt an den französischen Franc gekoppelt. Vgl. <http://www.bceao.int/internet/bcweb.nsf/french.htm?OpenFrameSet>. Diese Koppelung wurde bei der

Die vierzehnte Runde der IDA-Finanzmittel folgte ausschließlich einem Kriterium für den Zugang zu hohen Schenkungsanteilen an entwicklungspolitischen Unterstützungskrediten, das „countries' risk of debt distress“⁴⁴² bewertet. Die Rückzahlung der bewilligten IDA-Kredite beginnt in der Regel nach einem zehnjährigen Tilgungsaufschub (grace period). Wie Tabelle 13 zeigt, werden erst nach Ablauf dieser Zehnjahresfrist geringe Gebühren seitens der IDA den Kreditnehmern auferlegt. Für die bei der IDA zugelassenen Staaten erweist sich das hohe Schenkungselement der bewilligten Darlehen als besonders interessant. Wird beispielsweise ein Kredit von US-\$ 1.000.000 bei einer vereinbarten Zinsrate von 2,35 Prozent, einer Fälligkeit nach vierzig Jahren und einem darauf angerechneten fünfjährigen Tilgungsaufschub, einer Rückzahlungsfrequenz von zwei Tranchen pro Jahr und einem Diskontsatz von 7 Prozent bei Rückzahlung in US-\$ bewilligt, liegt das Schenkungselement bei über 47 Prozent.⁴⁴³

In den sog. Entwicklungs- und Schwellenländern, in denen sich bisher kein oder nur ein äußerst rudimentärer inländischer Markt für Anleihen etablieren konnte, operieren Schuldenmanager und zentrale Geldinstitute innerhalb einer kurzen Frist zur Kapitalbeschaffung. So werden beispielsweise die Anleihen bei der Reserve Bank of Malawi mit einer Laufzeit von entweder 91, 182 oder 273 Tagen auktioniert.⁴⁴⁴ Längere Laufzeiten sind zurzeit politisch nicht gewollt, auch wenn einige Mitarbeiter der Zentralbank durchaus die Meinung vertreten, dass der Markt für längere und breiter angelegte Anleihen bereit sei.⁴⁴⁵ Diese kurzen Laufzeiten sind auf die Gefahr inflationärer Schübe zurückzuführen, vor der sich Anleger schützen wollen und für die sie sonst von der emittierenden Regierung bzw. Zentralbank Sicherheiten verlangen; der Währungsfonds berät daher die malawische Regierung dahingehend, sich noch nicht für längere Schuldfrieten zu öffnen.⁴⁴⁶ Dabei können unterschiedliche Zielsetzungen beider Strategien – also der Politik der Geld- und Währungsstabilität und der des nachhaltigen Schuldenmanagements – dazu führen, dass die

Einführung des Euro als Zahlungsmittel auf die neue europäische Währung übertragen. Der ghanaische Cedi (GHC) und die malawische Geldeinheit Malawi Kwacha orientieren sich beide als Währungen ehemaliger Kolonien Großbritanniens eher am Wechselkurs zum britischen Pfund denn am französischen Franc resp. Euro. Ghana gehört außerdem zu den westafrikanischen Staaten, die eine ECO-Zone mit einer Gemeinschaftswährung in Anlehnung an die Eurozone einführen und damit eine eigene stabile Währung schaffen wollen. Vgl. <http://www.sec.ecowas.int/sitecedeo/english/achievements-1.htm#14>. In Malawi dagegen herrscht mittlerweile eine starke Abhängigkeit vom US-Dollar, sodass Preise von Luxusgütern teilweise ausschließlich in US-Dollar angegeben werden; auch Mobiltelefoneinheiten werden in US-Dollar abgerechnet. Vgl. <http://www.mw.celtel.com/en/index.html>.

⁴⁴² <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:21021511~menuPK:2843936~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html>.

⁴⁴³ Vgl. <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/GrantElementCalculator.htm>

⁴⁴⁴ Vgl. Weltbank (2007e): 25.

⁴⁴⁵ Vgl. Donga (2007): „If a bond market developed it would provide a chance for Malawi to access international markets. The Malawian market wants bonds; the response is overwhelming. It is up to government to open up the market to bonds.“

⁴⁴⁶ Vgl. Baunsgaard (2007).

Tabelle 13: Konditionen für Kredite der IDA

	Fälligkeit (in Jahren)	Tilgungs- aufschub	Grund- rückzahlung		Beschleu- nigungs- klausel	Gebühr für das Steuerjahr 2008		Bearbei- tungs- gebühr	Zinsen
			Jahr 11-20	Jahr 21-40		Kredite	Schen- kungen		
nur IDA	40	10	2.0%	4.0%	ja	0.10%	0.00%	0.75%	k. A.
Mischung	35	10	2.5%	5.0%	ja	0.10%	0.00%	0.75%	k. A.
„Hardened Term“	20	10	10.0%	k. A.	nein	0.10%	0.00%	0.75%	k. A.
„Hard Term“	35	10	2.5%	5.0%	ja	0.10%	0.00%	0.75%	4.20%
Garantie	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	0.10%	0.00%	0.75%	k. A.

Quelle: http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/IDATerms_Jul07.pdf.

Zentralbank einerseits eine relative strikte Geldpolitik durchsetzt, andererseits aber die Schuldenmanager gerade durch die Umsetzung dieser Geldpolitik wenige Chancen zur Verlängerung oder Umschuldung ihrer ausstehenden Kredite sehen.

Die Möglichkeiten der sechs Staaten und darüber hinaus aller hoch verschuldeten armen Staaten, jenseits von IDA-Krediten oder ebenfalls hoch konzessionellen bilateralen Mitteln auf dem privatwirtschaftlichen Kapitalmarkt Darlehen zu akquirieren, sind zumeist aufgrund der international wahrgenommenen Kreditratings merklich begrenzt. Daher sind IDA-Kredite nicht nur maßgeblich bei den Laufzeiten- und Fälligkeitsstrukturen im öffentlichen Schuldenmanagement der hoch verschuldeten armen Staaten: Die internationale Entwicklungsagentur ist der zentrale Gläubiger, der nahezu allen souveränen Staaten weltweit zur Verfügung steht, wenn sie sonst keine Möglichkeiten mehr sehen, auf dem regulären Kapitalmarkt Ressourcen aufzunehmen.

Im Rahmen öffentlichen Schuldenmanagements in Subsahara-Afrika treten zwei Gläubigergruppen auf: Zunächst werden im bi- oder multilateralen Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit Darlehensvereinbarungen zwischen der jeweiligen afrikanischen Regierung und ihren Partnern getroffen; diese EZ-Partner sind in diesem Sinne Gläubiger der primären Kredite. Auch die Vereinbarungen im Rahmen von Entschuldungsinitiativen oder Förderprogrammen der Weltbank und des Währungsfonds, die beide stets betonen, nur ein kleiner Geber für ihre Partnerstaaten zu sein,⁴⁴⁷ zählen zu dieser Darlehensform. In einem weiteren Schritt hat die Regierung jedoch über die Zentralbank außerdem die Möglichkeit – wenn auch, wie in Malawi, häufig nur in sehr eingeschränktem Maße – staatliche Obligationen, Schatzbriefe und ähnliche Titel an kleinere

⁴⁴⁷ Vgl. a. a. O.

und mittlere private Anleger zu verkaufen und so eine sekundäre Gläubigergruppe zu schaffen.⁴⁴⁸ Das Argument, solche Anlagemöglichkeiten für Kleinanleger seien von Stabilitäts- und verteilungspolitischem Interesse, ist für Subsahara-Afrika eher bedeutungslos: Die Schere zwischen Arm und Reich klafft hier zu sehr auseinander, sodass der Zugang zu und die Beteiligung an solchen Anlagen aufgrund schierer ökonomischer Sachzwänge nur einem Bruchteil der Bevölkerung tatsächlich offen stehen. In den hoch verschuldeten Staaten Afrikas befinden sich drei Viertel der inländischen Verbindlichkeiten in der Hand weniger kommerzieller Banken; die Auslandsschulden konzentrieren sich auf die Bretton-Woods-Institutionen, die Afrikanische Entwicklungsbank und die Mitglieder des Clubs von Paris.⁴⁴⁹ Über die Gläubigerstruktur entscheidet auch die Attraktivität eines Schuldtitels, also der Anreiz, in bestimmte öffentliche Anleihen zu investieren. Diese Marktfähigkeit wiederum reflektiert ebenfalls die Einstufung der internationalen Kreditwürdigkeit einer Staatsregierung.

Dauer und Fälligkeit von Verbindlichkeiten beeinflussen die finanziellen Zu- und Rückflüsse der öffentlichen Hand und können dadurch einerseits stabilisierend wirken, andererseits kann jedoch die Kumulation von Rückzahlungsfristen innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums von wenigen Jahren zu einem starken Umstrukturierungs- und Refinanzierungsbedarf führen. Die Laufzeiten der Schuldtitel nehmen über die Zinsstruktur maßgeblichen Einfluss auf Privatkapital im Land, da eine Konzentration auf kurz- bzw. langfristigen Schuldtitel – und damit Zinsen – analog einen Trend zu kurz- bzw. langfristigen Investitionen auslöst.⁴⁵⁰ In beiden Fällen, also bei der Tendenz zu kurz- wie bei der Tendenz zu langfristigen Verbindlichkeiten, profitieren unterschiedliche Bereiche der (Privat-)Wirtschaft: Während kurzfristige Zinsen sich positiv auf den Handelssektor auswirken, können langfristige Zinsen positiven Anreiz zu Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen geben. Auf der Laufzeitstruktur des Gesamtportefeuilles beruhen im Wesentlichen auch Höhe und Umfang der zu bedienenden Zinskosten im Rahmen der öffentlichen Verschuldung. Für die Entscheidung über diese Laufzeitstruktur müssen wiederum die „Konse-

⁴⁴⁸ Tabelle 14 zeigt eine Übersicht der Verteilung der Schatzbriefe innerhalb des malawischen Finanzsektors von 2001 und weist auf die Schwierigkeit in der Transparenz durch das Fehlen zuverlässiger aktueller Daten hin. Wenn die Strukturierung des Sektors bzw. die Ausweisung der Beteiligungen an Gewinnen und Verlusten dergestalt schwierig zu erkennen ist, werden ausländische Investoren eher abgeschreckt als ermutigt, Investitionen zu tätigen.

⁴⁴⁹ Vgl. Weltbank (2007e): 26.

⁴⁵⁰ So existiert in den meisten hoch verschuldeten Staaten Afrikas ein „bunching problem“ (Weltbank (2007e): 25), da große Kreditvolumina zu einem gemeinsamen Termin fällig werden und so das Risiko eines kurzfristigen Liquiditätsengpasses oder ggf. sogar eines Schuldenschocks beinhalten.

Tabelle 14: Übersicht über Schatzbriefe und Zentralbankbriefe im Besitz malawischer Finanzinstitutionen. Stand Dezember 2001

Continental Discount House	13%
National Bank Group (major shareholder – Press Corp.)	17%
National Bank	13%
NBM-Financial Management Service	1%
National Finance Company	0%
New Building Society	3%
Insurance Companies (dominated by National Insurance Companies, owned by Press Corp.)	10%
Indebank group	13%
INDERBANK [sic!] Financial services	7%
INDEFUND&INDETRUST	4%
Leasing & Finance Co.	1%
INDEFINANCE	0%
Commercial Bank	8%
Commercial Bank	3%
CBM-Financial Services	1%
Stock Brokers Malawi Ltd.	4%
First Merchant Bank	4%
Summe	64%
Gesamtsumme der Schatzbriefe und Holdings der RBM im Dez. 2001 (in Mio. MK)	12.595

Quelle: Weltbank (2004a): 79.

quenzen der erwarteten Entwicklung des Zinsniveaus und der Zinsstruktur⁴⁵¹ abgewogen und berücksichtigt werden:

„Nicht die kurzfristige Zinskostenminimierung [zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme, M.J.], sondern die Optimierung der langfristig zu erwartenden gesamten Kreditkosten ist anzustreben“⁴⁵²

Obwohl die Verlängerung eines Kredits somit eindeutig nicht zu den in der Theorie verankerten Zielen des Schuldenmanagements zählt, da mit ihr zu viele Risiken in Bezug auf unerwartete Zinskosten verbunden sind,⁴⁵³ muss diese Option im Schuldenmanagement afrikanischer Staaten zumeist genutzt werden, da die direkte Rückzahlung der Kredite bereits vor der Vergabe aufgrund ihrer Größenordnung ausgeschlossen wird: Hauptargument der Befürworter von Kreditverlängerungen – anstelle einer von vornherein festgelegten längeren Laufzeit – ist der positive Einfluss auf privatwirtschaftliche und hier vornehmlich ausländische Direktinvestitionen, da durch die Verlängerung „langfristige Zinskosten reduziert werden“⁴⁵⁴.

⁴⁵¹ Pampel (1993): 13.

⁴⁵² a. a. O.

⁴⁵³ Vgl. OECD (2005). Insbesondere S. 27 ff.

⁴⁵⁴ Missale (1999): 6. Vgl. dazu Donga (2007).

Die Vermeidung der direkten Schuldendienstkosten wiegt in den Überlegungen schwerer als eine eventuell bevorstehende Zinssteigerung. Öffentliches Schuldenmanagement tendiert hier eher zur Reduzierung der kurzfristig absehbaren Zinskosten und entscheidet sich damit gegen eine Reduzierung des langfristigen Risikos, das mit dem Umfang von solchen Refinanzierungsmaßnahmen zunimmt. Die größte Gefahr für die Leistungsfähigkeit und den Erfolg öffentlichen Schuldenmanagements liegt somit in einer Explosion der Zinsraten, die nur zu einem geringen Teil von Zentralbank und/oder Finanzministerium kontrolliert werden kann. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass nicht nur die Empfänger dieser Verbindlichkeiten, sondern eben auch deren Geber zur Zinskosten- und nicht zur Risikominimierung tendieren. Beide Seiten setzen sich so dem Vorwurf aus, eine weitere Entschuldungsinitiative am Ende einer Spirale von Refinanzierungen a priori in Kauf zu nehmen.

Die Unregelmäßigkeit der Staatseinnahmen – endogen durch den ungleichmäßigen Zufluss aus Steuern und anderen Einnahmen, exogen durch variierende Leistungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit – bringt die Abhängigkeit von und Interdependenz zu der allgemeinen Zinsentwicklung deutlich zum Ausdruck. Die Zinsraten für öffentliche Kredite sind dem ebenso ausgesetzt wie solche für private Investoren. Unterschiedliche Emissionsformen im Schuldenportefeuille helfen hier neben steuerpolitischen Reformen und einer transparenten Erfassung der Leistungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, saison- oder konjunkturbedingte Schwankungen und ihre Auswirkungen auf die Gesamtschuldenlast des Staatshaushaltes möglichst gering zu halten.

Trotz der starken Einschränkungen, die die Risikominimierung den afrikanischen Staaten gebietet, stehen den hoch verschuldeten armen Staaten eigene Schuldenmanagementinstrumente zur Verfügung, die sie je nach Haushaltslage, aber auch je nach Absprache mit dem Internationalen Währungsfonds nutzen können:

- Schatzbriefe der Regierungen bergen für hoch verschuldete afrikanische Staaten die geringste Risikobelastung,⁴⁵⁵ und stellen daher eine sehr gängige Form kurzfristiger staatlicher Verbindlichkeiten dar. Üblicherweise werden Schatzbriefe für einen Zeitraum zwischen vier Wochen und zwei Jahren von der Zentralbank eines Staates ausgegeben, wobei der Zeitrahmen in den hoch verschuldeten afrikanischen Staaten in der Regel unter einem Jahr liegt.⁴⁵⁶ In Malawi werden Schatzbriefe einmal wöchentlich von der Zentralbank versteigert.

⁴⁵⁵ Vgl. Donga (2007).

⁴⁵⁶ International Monetary Fund (IMF) und Weltbank (2003c): External Debt Statistics: Guide for Compilers and Users. Washington, D.C. Künftig zitiert als: IMF/Weltbank (2003c). Hier S. 235 f.

- Die zweite große Gruppe der Verbindlichkeiten sind festverzinsliche Wertpapiere oder Bonds, deren Anleihebedingungen wie Verzinsung, Laufzeit und Tilgung ähnlich wie bei Schatzbriefen fest vorgegeben sind, die jedoch nur in einem stabilen ökonomischen Umfeld Abnehmer finden: Der potentielle Anleger achtet insbesondere auf das Bonitätsrisiko und das Zinsänderungsrisiko, denn im Falle der Insolvenz – oder, in Bezug auf staatliche Schuldner, der Überschuldung – ist die Rückzahlung des eingesetzten Kapitals stark gefährdet. Diese Option der Finanzmittelbeschaffung wird in Malawi zurzeit nicht eingesetzt.
- Eine weitere Gruppe bilden Sicherheiten und Garantien der Regierung für privatwirtschaftlich und besonders für quasistaatliche Unternehmen, die für afrikanische Staatshaushalte ein besonderes Risiko bergen. Auch in Malawi spielen diese Garantien als Eventualverbindlichkeiten und damit als eventuelle Belastungen des Staatshaushaltes eine Rolle.
- Darüber hinaus bietet sich mit steigender Ausprägung des Schuldenmanagements und größerer Kreditwürdigkeit eine Vielzahl weiterer Möglichkeiten, Finanzmittel auf den Kapitalmärkten anzuwerben.⁴⁵⁷

Auch im Falle der Emissionsformen können sich afrikanische Schuldenmanager an bereits erfolgten bewährten Modellen der OECD-Staaten orientieren,⁴⁵⁸ deren Mix der öffentlichen Verbindlichkeiten – je nach Zielvorgabe des öffentlichen Schuldenmanagements - aus Nominal-, Fremdwährungs- und verbraucherpreisorientierten Schulden besteht, damit konjunkturbedingte Steigungen immer nur einen Teil des Portefeuilles erfassen. Zu unterscheiden bleibt hierbei noch die Wahl zwischen Dauer- und Einmalemission: Während Daueremissionen ein fortwährendes Angebot von Schuldtiteln und einen daraus erwachsenden kontinuierlichen Mittelzufluss sicherstellen (Anpassungen an Marktschwankungen erfolgen in diesem Falle durch Veränderung des Ausgabekurses), erfolgen Einmalemissionen u. a. im Rahmen öffentlicher Auktionen der Zentralbank. Hierbei beteiligen sich im Regelfall, wie beispielsweise in Malawi, nahezu exklusiv Banken, darüber hinaus wenige Kapitalsammelstellen und Unternehmen und praktisch kein privater Anleger.⁴⁵⁹

Die Zuweisung von Kompetenzen ist nicht allein Instrument des Schuldenmanagements, muss aber dennoch festgelegt und eingehalten werden; beispielsweise entscheidet

⁴⁵⁷ Vgl. IMF/Weltbank (2003c): 235 f. Ebenfalls vgl. BMF (2002).

⁴⁵⁸ Vgl. OECD (2005a): 117 ff.

⁴⁵⁹ Vgl. Donga (2007). 90 Prozent der wöchentlich gebotenen Summen stammen von einzelnen Institutionen oder Bankenkonsortien. Über die genaue Beteiligung privater Anleger führt die malawische Zentralbank keine Protokolle, obwohl solche Angaben interessant für die Ermittlung von Vermögen im Land und für seine Verteilung, sowie für das mögliche finanzielle Investitionspotential im Land wären.

die Kommunikation zwischen inländischem und externem Schuldenmanagement maßgeblich über die Leistungsfähigkeit des gesamten öffentlichen Schuldenmanagements, da die Refinanzierung auswärtiger Anleihen in der Vergangenheit häufig über inländisches Kapital vollzogen wurde.⁴⁶⁰ Ungenügende oder sogar falsche Berichterstattungen über Eventualverbindlichkeiten der Regierung, die durch inadäquate Koordination der Arbeitsabläufe in der vertikalen und horizontalen Vernetzung der Institutionen entstehen, können zu Finanzierungsengpässen im Staatshaushalt führen. Kosten werden in der Folge nicht erkannt und dokumentiert, wodurch eine Unterbewertung des tatsächlichen öffentlichen Defizits zustande kommt. Sobald es aber zu unzulänglichen Kontrollen der ausstehenden Schuldenbeträge kommt, besteht die Gefahr des Zusammenbruchs des Schuldenmanagementportefeuilles, wenn mehr Schulden aufgenommen wurden, als tatsächlich dokumentiert sind. Ein fehlender Überblick über die Gesamtschulden, ihre vertraglichen Regelungen und Zahlungsverpflichtungen und die dazu gehörigen Gläubiger führt zu weniger Kontrolle der Regierung über die staatlichen Ausgaben, aber auch die staatlichen Einnahmen.⁴⁶¹ Letztlich sind ungeklärte Kommunikations- und Kompetenzfragen Ursache für defizitäres Schuldenmanagement.

Grundsätzlich ist der Stellenwert öffentlichen Schuldenmanagements ebenso wie die Entwicklungsorientierung der öffentlichen Finanzen abhängig von der politischen Prioritätensetzung der Regierung. Obwohl die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns formell Teil aller Armutsbekämpfungsstrategien ist,⁴⁶² wird nicht in jedem Staat die Reform des öffentlichen Sektors konsequent verfolgt. Dies gilt in besonderem Maße für die Reform der öffentlichen Finanzen und hier speziell für öffentliches Schuldenmanagement.

5.2.4 Schuldenmanagement und Eventualverbindlichkeiten

Der Aufgabenbereich der Abteilung für externe Schulden der malawischen Zentralbank umfasst die bereits genannte Kreditaufnahme „by the Government, Statutory Corporations, the Reserve Bank of Malawi and Private Enterprises.“⁴⁶³ Mit dieser Definition des Arbeitsfeldes – also dem Einbeziehen der Zentralbankverbindlichkeiten, besonders aber der Schulden von quasistaatlichen und privatwirtschaftlichen Unternehmen – übernimmt

⁴⁶⁰ Vgl. Weltbank (2007e).

⁴⁶¹ Vgl. IMF/Weltbank (2001b). Ebenfalls vgl. Wheeler (2004): 9 ff.

⁴⁶² Vgl. IMF/IDA (1999): 30; vgl. IMF/Weltbank (2005b): 65 ff.

⁴⁶³ RBM (2007d): 1.

der öffentliche Sektor weitreichende Verbindlichkeiten, die sich von den regulären öffentlichen (Auslands-)Schulden unterscheiden, da sie nicht fest kalkulierbar sind. Solche Formen latenter Verschuldung, häufig als Eventualverbindlichkeiten bezeichnet, stellen zwar keine finanziellen Schulden der öffentlichen Hand im eigentlichen Sinne dar, sind aber in Form und Anspruch sehr ähnlich und können überdies zu Engpässen bei der Bedienung der ohnehin bestehenden öffentlichen Schulden führen, da implizite Verpflichtungen per Definition nur sehr schwer eingeschätzt und einkalkuliert werden können.

Regierungen haben – anders als privatwirtschaftliche Unternehmen – häufig auch eine implizite oder moralische Verpflichtung, bestimmte Verbindlichkeiten zu übernehmen und auszugleichen, wenn parastaatliche Agenturen oder auch größere privatwirtschaftliche Unternehmen eines Staates in Zahlungsschwierigkeiten geraten; beispielhaft hierfür ist die politische Verantwortung im Zuge einer nationalen oder auch internationalen Finanzkrise. Insofern zeigen auch die Privatisierungs- und Investitionspolitik der HIPC-Regierungen aufgrund der Eventualverbindlichkeiten direkten Bezug zum Schuldenmanagement: Für gewöhnlich neigen Regierungen in Afrika dazu, aufgenommene Schulden dieser außenstehenden oder quasistaatlichen Einheiten grundsätzlich zu tilgen – dies fördert jedoch nicht den nachhaltigen Umgang mit Finanzmitteln.

Darüber hinaus gibt es jedoch auch explizite Eventualverbindlichkeiten, die durch rechtliche Verträge zwischen der Regierung und der entsprechenden Körperschaft geregelt sind, beispielsweise in Form von Garantien oder Bürgschaften für privatwirtschaftliche Investitionen. Durch solche Eventualverbindlichkeiten besteht die Möglichkeit der Subventionierung bestimmter Wirtschaftszweige und Steuerung von Investitionskapital, z. B. in klassische Infrastrukturmaßnahmen, da die Regierung durch ihre Garantien eine Risikominderung für Investoren erwirkt.

Zumeist werden weder die Schulden der Körperschaften öffentlichen Rechts noch die der Privatwirtschaft ex ante durch den Staat übernommen; die gängige Vorgehensweise sieht vielmehr vor, dass die Regierung für den Fall der Zahlungsunfähigkeit dieser Unternehmen und Körperschaften eine Garantie der Zahlungsfortsetzung übernimmt. Solche Eventualverbindlichkeiten bestehen in Subsahara-Afrika v. a. für die Vielzahl der quasistaatlichen Agenturen und staatlichen Unternehmen, aber auch für öffentlich-private Partnerschaften (PPP).

Wiederum ist es das Schuldenmanagement in einer Vielzahl OECD-Staaten, das seinen Handlungs- und Beobachtungsrahmen bereits auf das Garantieportefeuille ausgeweitet

hat;⁴⁶⁴ dies zeigt, dass bisher ausschließlich die – sowohl in politischer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht – gefestigten Staaten die Ausweitung der Abteilung oder Agentur für Schuldenmanagement umgesetzt haben, obwohl die volatilen Staaten bzw. Volkswirtschaften Subsahara-Afrikas besonders anfällig sind, sobald die Regierung solche Eventualverbindlichkeiten erfüllen muss,⁴⁶⁵ und der Staat zudem durch den schwach ausgebildeten Privatsektor in besonderer Form ein Wirtschaftsfaktor ist. Garantien und klassische öffentliche Verbindlichkeiten sollten daher gemeinsam und unter dem Dach einer Schuldenmanagementagentur zusammengeführt und gehandhabt werden; falls sich dies nicht vollständig durchsetzen lässt, muss zumindest eine klare Kommunikationslinie zwischen beiden Bereichen bestehen.

Dies fordert jedoch weit reichende zusätzliche Qualitäten von Mitarbeitern des Schuldenmanagements, da für die Beurteilung von Garantien beispielsweise Projektevaluationen erfolgen müssen, die sonst nicht in den Aufgabenbereich von Schuldenmanagern fallen.⁴⁶⁶ Außerdem erweitert sich der Kreis der (potentiellen) Schuldfolger, der sich im Falle von Garantien für Investitionen o. ä. in den Privatsektor verlagern kann. So entstehen Unübersichtlichkeiten durch anders gelagerte Herausforderungen als in der klassischen zwischenstaatlichen und entwicklungspolitisch ausgerichteten Kreditvergabe.

Eventualverbindlichkeiten können sehr kurzfristig großen negativen Einfluss auf den Staatshaushalt nehmen – nicht allein durch Naturkatastrophen, denn dafür stehen den Ländern südlich der Sahara zumeist sog. Notfallkredite von Weltbank und Währungsfonds sowie die weltweite humanitäre Hilfe zur Verfügung, sondern insbesondere durch weniger offensichtliche Schocks wie Finanzkrisen, egal ob diese selbstverschuldet oder exogen verursacht sind. In diesem Sinne haben Eventualverbindlichkeiten großen Einfluss auf den wachsenden Stand der *Inlandsverschuldung* in Subsahara-Afrika,⁴⁶⁷ die aufgrund der gerade laufenden oder abgeschlossenen Entschuldungsrunde für Auslandsschulden zur nächsten großen Finanzierungslücke führen kann. In Benin führte die Übernahme der ausstehenden Schulden der quasistaatlichen Société de Ciment d'Onigbolo gegenüber bilateralen staatlichen Geldgebern durch die Regierung im Jahr 1980 zu einer zusätzlichen öffentlichen Verschuldung mit einem Kapitalwert von über US-\$ 283 Mio. Zum Vergleich: Die staatlichen Einnahmen Benins lagen 2006 bei US-\$ 1,436 Mrd. Die Verbindlichkeiten aus dem quasistaatlichen Unternehmen wurden zunächst von Umschuldungsmaßnahmen im Rahmen

⁴⁶⁴ Vgl. Currie, Elizabeth (2002): *The Potential Role of Government Debt Management Offices in Monitoring and Managing Contingent Liabilities*. Washington, D.C. Künftig zitiert als: Currie (2002). Hier S. 2.

⁴⁶⁵ Vgl. Nissanke, Machiko und Benno Ferrarini (2001): *Debt Dynamics and Contingency Financing*. Helsinki (= WIDER Discussion Paper 2001/139).

⁴⁶⁶ Vgl. Privatisation Commission (PC) (2007): *Privatisation. Cheni-cheni nchiti?* Blantyre.

⁴⁶⁷ Vgl. Wheeler (2004): 103 ff.

von Verhandlungen mit dem Club von Paris ausgenommen und erst Ende der 1990er Jahre um mehr als die Hälfte auf US-\$ 93 Mio. reduziert.⁴⁶⁸

Aufgrund dieses großen Risikos der Kostenexplosion im Schuldendienst sind Eventualverbindlichkeiten von zentraler Bedeutung bei der Risikoabwägung und der Folgekostenabschätzung der öffentlichen Finanzen und müssen somit bei der Struktur des Schuldenportefeuilles berücksichtigt werden.⁴⁶⁹ Es gilt der Grundsatz, dass die Risikotoleranz von Regierungen niedrighschwelliger sein muss als die der Privatwirtschaft. Für die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns bedeutet das, dass die Einbindung der Eventualverbindlichkeiten in die Haushaltsplanung und die regelmäßige Kontrolle der Finanzsituation quasistaatlicher Unternehmen (bzw. generell solcher Unternehmen, die in Krisensituationen auf staatliche Finanzmittel zurückgreifen können) gewährt sein müssen. Insofern muss ein Kontrollmechanismus entwickelt werden, der diese möglichen, aber drastischen Veränderungen und Belastungen für den Staatshaushalt berücksichtigt. Außerdem zeigt das Beispiel der Eventualverbindlichkeiten, wie wichtig eine öffentliche mittelfristige Finanzplanung ist. Eine solche Konzeption könnte zukünftige Rückstellungen im Haushalt für eventuell notwendige finanzielle Unterstützungen erleichtern. Obwohl das Prinzip der mittelfristigen Finanzplanung immer wieder als notwendiges Mittel zum Zweck der Ausgabensteuerung definiert wird, findet sich in kaum einem Staat Subsahara-Afrikas tatsächlich eine solche Finanzplanung für drei bis fünf Jahre: In den meisten Fällen liegt dies daran, dass insoweit die Regierung Reformen der öffentlichen Finanzen durchführt, das Hauptaugenmerk auf dem Haushalt des aktuellen Finanzjahres ruht. Für weitergehende Kalkulationen, die einen mittel- oder längerfristigen Zeitraum umfassen, fehlen zumeist die personellen und technischen Kapazitäten.

Eventualverbindlichkeiten müssen als eigenständige Größe in den Prozess der Policyentwicklung im Schuldenmanagement eingebunden werden: Im Rahmen des Monitorings der staatlichen Gesamtschulden spielen quasistaatliche Unternehmen und ihre möglichen Wirkungen im Staatshaushalt eine Rolle, die bisher nicht genügend Beachtung findet. Eventualverbindlichkeiten bilden – wie eine zu große Abhängigkeit von einzelnen Rohstoffen oder von auswärtigen Mitteln zur Finanzierung des Staatshaushaltes – einen großen Unsicherheitsfaktor bei der Bemessung der Schuldentragfähigkeit.

⁴⁶⁸ Vgl. IMF/IDA (2000a): 19.

⁴⁶⁹ Vgl. Currie, Elizabeth und Jorge Cardona (2006): Management of Contingent Liabilities. In: Williams, Mike und Paul Brione (Hrsg.): Government Debt Management. New Trends and Challenges. Herausgegeben von Morgan Stanley. London. S. 149-198. Künftig zitiert als: Currie/Cardona (2006). Hier S. 151 f.

5.2.5 Budgethilfe in Malawi

Eine Möglichkeit der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, unter bestimmten Bedingungen den Staatshaushalt eines Partnerlandes direkt zu unterstützen, bietet die allgemeine Budgethilfe.⁴⁷⁰ Budgethilfe ist eine Art des Ressourcenflusses, bei der öffentliche Entwicklungshilfe nicht an spezielle Projektaktivitäten gebunden wird, sondern direkt in die Haushalte der Partnerstaaten fließt. In Malawi haben sich die Budgethilfgeber unter dem Namen Common Approach to Budget Support (CABS) zusammengefunden. Wichtigstes Instrument der Budgethilfegruppe ist der 2005 entwickelte Rahmen zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit (Performance Assessment Framework) der Regierungstätigkeit. Geprüft werden die Umsetzung der politischen Prioritäten, wie sie in der Regierungsstrategie festgehalten wurden, und ihre Wirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Bisher nutzen die Budgethilfgeber allerdings keine einheitlichen Referenzwerte für die Beurteilung und setzen dieses Instrument zu unterschiedlichen Zwecken ein: Ein Teil der bilateralen Budgethilfgeber sieht in der Beurteilung der Leistungsfähigkeit eine Möglichkeit, eine Verbindung zu Anreizen für zusätzliche Finanzmittel zu schaffen, während andere Budgethilfgeber die Beurteilung ausschließlich für die Budgethilfe nutzen wollen. Im Ergebnis besteht derzeit Unübersichtlichkeit hinsichtlich der Interpretation der gewonnenen Erkenntnisse; ein Lerneffekt seitens der Budgethilfgeber, der auf eine stärkere Harmonisierung ihrer Ansätze abzielt, ist nicht zu erkennen. Daher wirkt das Bewertungssystem derzeit wie eine Ideensammlung der Reformpräferenzen der Geber und nicht wie ein stringentes Referenzsystem zur Bestimmung der Leistungsfähigkeit staatlichen Handelns.

In den Dokumenten der Budgethilfegruppe wird die Bedeutung eines guten Finanzmanagements als Teil der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns herausgestellt.⁴⁷¹ Der Ansatz der Geber in Malawi, vermehrt Budgethilfe zu leisten und die außeretatmäßige Unterstützung somit auf ein Mindestmaß zu reduzieren, wurde erstmals im Jahr 2000 formuliert, allerdings ist das technische und rechtliche Rahmenwerk dieser Kooperation erst 2005 fertiggestellt worden. Seitdem hat sich die Gruppe der CABS-Geber von den ursprünglichen drei staatlichen Mitgliedern auf nunmehr vier voll integrierte Mitglieder und

⁴⁷⁰ Für eine kritische Auseinandersetzung mit dem Konzept der Budgethilfe und seiner Bedeutung für die internationale Entwicklungszusammenarbeit vgl. Kapitel 6.3.

⁴⁷¹ Vgl. Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) (2005): Joint Framework for Budget Support Co-Operation between the Government of Malawi, And the Common Approach to Budget Support Group. Unveröffentlichtes Manuskript. Lilongwe. Künftig zitiert als: NORAD (2005). Hier S. 2.

vier Mitglieder mit Beobachterstatus vergrößert.⁴⁷² Laut gemeinsamem Rahmenwerk aus dem Jahr 2005 herrscht Einverständnis über die Form der Konsultationen und der Entscheidungsprozesse; der Staatshaushalt soll als zentraler Mechanismus zur Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategie dienen.⁴⁷³ Allerdings sieht die Gebergruppe noch weitreichenden Handlungs- und Ausbaubedarf bei der Erstellung der jährlichen Finanz- und Evaluationsberichte, die zwar zeitnah erstellt werden, deren Inhalte jedoch nur ungenügend Einfluss auf das Tagesgeschäft und die Haushaltsplanung nehmen. Außerdem hat die Budgethilfegruppe zusammen mit der malawischen Regierung eine Möglichkeit der Einbindung des Parlaments vereinbart, die jedoch bisher nicht durchgesetzt wurde: Nach der Übereinkunft soll der Legislative von der Regierung ein regelmäßiger Bericht über die Verwendung außeretatmäßiger Gebermittel zur Verfügung gestellt werden; dieser Bericht wird jedoch weder direkt ans Parlament weitergeleitet noch von diesem angefordert. Auch die übrigen Dokumentationen, beispielsweise der regelmäßige Bericht des Internationalen Währungsfonds zur Lage des Staatshaushaltes, erreichen das Parlament nicht.⁴⁷⁴

Das Beispiel der Budgethilfe für Malawi zeigt die Schwächen des Konzeptes, die durch die Geberseite hervorgerufen werden: Die Gruppe der Budgethilfegeber konnte sich bisher nicht auf einen gemeinsamen operationalen Ansatz der Budgethilfe einigen. Die Kooperationsformen, die unter dem Titel Budgethilfe in Malawi subsumiert werden, sind nicht genügend aufeinander abgestimmt. Es fehlt eine gemeinsame Zielrichtung der Budgethilfegeber. Zwar hat die Einrichtung der Budgethilfegruppe zu einer stärkeren Koordination des Politikdialoges zwischen den beteiligten Gebern und der malawischen Regierung geführt, die konkrete Interpretation dieses Dialogs führt allerdings bei den Gebern zu unterschiedlichen Ergebnissen und Umsetzungsstrategien der Budgethilfe. Beispielsweise setzen nicht alle Geber eine Übereinkunft mit dem Internationalen Währungsfonds über den Bezug von niedrig verzinsten Darlehensmöglichkeiten voraus; einige Geber sehen eine solche Armutssenkungs- und Wachstumsfazilität allerdings als obligatorisch für den Bezug von Budgethilfe an. Letztlich führt diese fehlende Koordination der Geber zu mehr Unübersichtlichkeit in den öffentlichen Finanzen, da so Parallelstrukturen zu den bestehenden Prozessen (beispielsweise in der Koordinierung der Entwicklungshilfegelder) ge-

⁴⁷² Die vier ständigen Mitglieder sind das britische DfID, die norwegische NORAD, die Europäische Kommission und die Afrikanische Entwicklungsbank. Beobachterstatus haben überdies die Weltbank, der IMF, das UNDP und die Bundesrepublik Deutschland. Der Beobachterstatus wird als erster Schritt hin zu einer ständigen Mitgliedschaft gewertet. Vgl. Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) (2007e): CABS Review October 2007. Issue Paper Public Finance Management. PFEM Action Plan. Unveröffentlichtes Manuskript. Lilongwe.

⁴⁷³ Vgl. NORAD (2005): 1.

⁴⁷⁴ Vgl. NORAD (2007i); Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) (2007c): CABS Review October 2007. CABS Annex 6b. Priority Action Plan 151106. Unveröffentlichter Datensatz. Lilongwe.

fördert statt abgeschafft werden. Die Wirkungen dieser Form von Budgethilfe auf die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns in Malawi sind also gerade in Bezug auf die Prioritätensetzung nicht ausschließlich positiv.

Die Angleichung der Geberpolitiken (alignment) bezieht sich allgemein auf die Unterstützungsmechanismen der Geberagenturen, die der jeweiligen nationalen Entwicklungsstrategie des Empfängerstaates, ihren Institutionen und Prozessen unter- oder zugeordnet werden sollen. Auf die Frage, inwiefern sich die Geberorganisationen in Malawi an den nationalen Policyplanungs- und Haushaltstrukturen orientieren, wurde der OECD von malawischer Regierungsseite im Jahr 2007 mitgeteilt: „A significant proportion of support to Malawi is deemed extra-budgetary“⁴⁷⁵. Als außeretatmäßig bezeichnet die malawische Regierung finanzielle Zusagen für Projekte in Form von Darlehen oder Schenkungen, die „nicht direkt“⁴⁷⁶ von den entsprechenden Regierungsstellen verwaltet werden. Im Haushaltsjahr 2006/2007 wurden noch über 30 Prozent bzw. über MK 16 Mrd. des Gesamtvolumens der Projekte der Entwicklungszusammenarbeit in Malawi außeretatmäßig zugeteilt. Allerdings sieht der Zusammenschluss der Budgethilfegeber vor, diese Zahl weiter zu senken und mehr Leistungen direkt in den Staatshaushalt einfließen zu lassen, um mehr Transparenz sowohl der internationalen Leistungen als auch der Regierungsverantwortung zu erreichen. 2007/2008 lag daher die Summe der außeretatmäßigen Zuwendungen insgesamt bei ca. 23 Prozent. Zwar heißt dies auch, dass bereits der Löwenanteil der verfügbaren internationalen Mittel in das Staatsbudget eingeplant ist; es ist aber gerade die nicht kalkulierbare und intransparente außeretatmäßige Summe, die zu Problemen für die Gesamtübersicht über die staatlichen bzw. die EZ-Mittel führt.

Während einerseits die Harmonisierung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit eine der zentralen Forderungen der Erklärung von Paris ist, wird andererseits ein bewusster Umgang mit dem Stichwort Harmonisierung gefordert. Die Angleichung der Geberpolitiken an die Politik der Regierung des Partnerlandes sollte daher nicht um jeden Preis erfolgen. Vielmehr muss abgewogen werden, inwiefern die Politik des Partnerlandes als entwicklungsorientiert gelten kann: Es stellt sich die Frage „of the extent to which it is possible to align meaningfully with weak systems“⁴⁷⁷.

Während die politische Konditionalität der Entwicklungszusammenarbeit wenig Einfluss auf die Einbindung politischer Organe oder Interessensgruppen nimmt, spielt sie insbesondere in Ghana, Malawi und Uganda eine Rolle bei der Entscheidung der Verausga-

⁴⁷⁵ Vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2007h): Aid for Trade at a Glance. Country Chapter for Malawi. Paris. Künftig zitiert als: OECD (2007h).

⁴⁷⁶ Malawi Government (2007c): Mid-Year Debt and Aid Report. July 2006-December 2006. Herausgegeben vom Ministry of Finance. Lilongwe. Hier S. 9.

bung der verfügbaren Mittel. Einerseits setzen Geber Anreize, um kurzfristige Fiskaldisziplin in den drei genannten Staaten herzustellen, andererseits fragmentiert die Art der Einflussnahme und der Zusage von Finanzmitteln das staatliche Budget der drei Länder noch weiter. Campos und Pradhan kamen 1996 zu dem Schluss, dass „[d]onor conditionality on the composition of expenditures, and donor-driven attempts to improve technical efficiency were ineffective“⁴⁷⁸. Noch immer sind hieraus resultierende fehlende Transparenz und fehlende Rechenschaftspflichten dafür verantwortlich, dass bestehende Regularien nicht befolgt und durchgesetzt werden und dass die Staatshaushalte oft entschieden oder umstrukturiert werden „in an ad hoc, centralized way, so that the flow of resources to line agencies was unpredictable“⁴⁷⁹. Nicht bestimmbare Finanzgrößen aber führen zu großen Risiken für die Staatsverschuldung.

Die möglichen positiven Wirkungen der Budgethilfe in Malawi konnten demzufolge bisher nicht realisiert werden: Bisher hat die Budgethilfe nicht dazu beitragen können, die Prozesse der Politikimplementierung zielorientiert – also für die Armutsbekämpfung – zu verbessern. Allein in der Frage des rechtlichen Rahmens der öffentlichen Finanzen hat der Dialog zwischen Budgethilfegebern und malawischer Regierung Wirkung zeitigen können; die Budgethilfegruppe war in diesem Fall jedoch nicht der alleinige Partner der malawischen Regierung. Allerdings muss bei dieser Beurteilung berücksichtigt werden, dass externe Bemühungen zur Stärkung der öffentlichen Finanzen Malawis vor dem Präsidentenwechsel von 2004 von der politischen Führung kaum gewollt waren; eigene Reformansätze gab es bis 2004 in Bezug auf die Kontrolle öffentlicher Finanzen kaum. Der Regierungswechsel wirkte sich direkt auf die Arbeit der Budgethilfegruppe aus: Die Budgethilfe wurde 2004 nach dem Amtswechsel neu gestartet, da die neue Regierung eine Trendwende hin zu besserer Governance, zu makroökonomischer Stabilität und Finanzdisziplin vollzog.

Ein Risiko der Budgethilfe für die Regierung des Empfängerlandes besteht darin, dass Verzögerungen in der Auszahlung der Budgethilfe zu einer Störung des Gleichgewichts der Entwicklungsfinanzierung führen können. So wirkt sich Budgethilfe direkt auf makroökonomische Stabilität aus. In Malawi kam es neben den politisch motivierten Verzögerungen bei der parlamentarischen Aussprache zum Staatshaushalt 2007 auch zu einer Vertagung der Budgethilfe.⁴⁸⁰ Die Verspätung hatte nur indirekt mit dem fehlenden Staatshaushalt zu

⁴⁷⁷ a. a. O.

⁴⁷⁸ Campos/Pradhan (1996).

⁴⁷⁹ a. a. O.

⁴⁸⁰ Die Auswirkungen politischer Instabilität auf das Gebervertrauen und somit indirekt auf die Budgethilfe fasst der Büroleiter des IMF in Malawi wie folgt zusammen: „We’ve had a very difficult political environment since February 2005, when the president left the UDF party that had sponsored his running for president. There has been a minority government ever since then. And the whole political situation has since then not been resolved, if anything, it has deteriorated over this period. So far, these issues have kept separate, but if

tun; vielmehr konnten die Gespräche zwischen Budgethilfegebern und malawischem Finanzministerium erst mit zeitlicher Verzögerung stattfinden.

Abschließend lässt sich bisher die Wirkung der Budgethilfe auf die Bekämpfung der Armut in Malawi nicht beurteilen. Zum einen ist dies dem Umstand der limitierten Finanzmittel der Budgethilfe geschuldet,⁴⁸¹ es liegt zum anderen aber auch darin begründet, dass solche strukturellen Wirkungen immer mit einer größeren Zeitverzögerung messbar werden. Für eine Beurteilung ist der zeitliche Rahmen der Budgethilfe in Malawi nicht groß genug. Zudem fehlen die notwendigen Daten, die Auskunft über die Wirksamkeit der Finanzmittel geben könnten.

there is impact on the economic progress that has been made, it becomes a concern when it starts spilling over and you may start seeing more pressure on the economic front as well. And I think that when this budget is being passed it will be something like a litmus test to see how much of a risk the political situation is.“ Baunsgaard (2007).

⁴⁸¹ Nur ca. 5 Prozent der ODA in Malawi wird durch die Gruppe der CABS-Geber geleistet. Vgl. NORAD (2005).

5.3 Zwischenergebnis

Im afrikanischen Vergleich zeichnet sich das malawische öffentliche Finanzmanagement als etabliert, funktionierend und gut ausgebildet aus, ferner existiert im malawischen Finanzministerium eine Abteilung für öffentliches Schuldenmanagement. Beide Merkmale bestätigen die Auswahl Malawis als Fallstudie. Das Ergebnis der Fallstudie zeigt die Bedeutung der Prioritätensetzung im Rahmen der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns, sowie die Relevanz der Einbindung von Eventualverbindlichkeiten in das Kerngeschäft öffentlichen Schuldenmanagements.

5.3.1 Entwicklungsorientierung

Die Fallstudie Malawi lässt in Hinblick auf die bisherigen Ergebnisse folgende Schlüsse zu: Trotz der gut ausgebildeten Strukturen im öffentlichen Finanzmanagement kommt es in Malawi zu Verzögerungen beim Ablauf von Entscheidungsprozessen und zur Verschiebung politischer Prioritäten. Theorie und Praxis öffentlichen Finanzmanagements klaffen auseinander; seine Umsetzung weist deutliche Schwächen auf.

Öffentliches Schuldenmanagement zählt zwar zum öffentlichen Finanzmanagement und leidet insofern unter diesen schlechten Bedingungen; darüber hinaus kommt hier aber auch fehlendes Problembewusstsein für ein klares Management der öffentlichen Schulden hinzu. Das mangelnde Problembewusstsein lässt sich u. a. anhand der fehlenden Ergebnisorientierung feststellen. In Anlehnung an Abbildung 7 entsteht Ergebnisorientierung aus der Kohärenz der Akteurshandlungen sowie aus der Orientierung öffentlichen Schuldenmanagements an den Prioritäten der Regierungsstrategie bzw. aus der Verbindung von Regierungsstrategie, Haushaltsplanung und öffentlichem Schuldenmanagement. In Malawi beruht die fehlende Ergebnisorientierung zunächst auf der Tatsache, dass es verschiedene Richtlinien für Schuldenmanagement gibt und weder die Akteure (das Finanzministerium, die Zentralbank und weitere beteiligte Institutionen) noch ihre Handlungsstrategien bezüglich öffentlichen Schuldenmanagements aufeinander abgestimmt sind.

Letztlich ist fehlendes Problembewusstsein auch auf die Durchführung von Entschuldungsrunden zurückzuführen: Obwohl Entschuldung für die hoch verschuldeten armen Staaten Subsahara-Afrikas notwendig ist, um den Staatshaushalt zu konsolidieren und

damit langfristig de-facto-Souveränität zu erreichen, birgt sie gleichzeitig die Gefahr einer Fehleinschätzung der öffentlichen Finanzen: Die kurzfristige Entlastung der Staatshaushalte hat den Blick auf eine nachhaltige Schuldenpolitik deutlich verklärt. Das Bewusstsein, ein umfassendes integriertes Schuldenmanagement sowohl für den Bereich der Auslands- als auch für den der Inlandsverschuldung einzuführen und zu pflegen, findet sich nicht bei den

Abbildung 19: Umsetzung entwicklungsorientierten Schuldenmanagements in Malawi

Maßnahmen (vgl. Abbildung 7)	Umsetzung in Malawi
<p>Konstruktivität (<i>Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ klar definierte kurz-, mittel- und langfristige Ziele des Schuldenmanagements ▪ zurückhaltende Policies für das Management des Portefeuilles ▪ effektive Organisationsstruktur ▪ funktionierendes Informationssystem ▪ bedürfnisorientierte Allokation ▪ gleichmäßige Einkommens- und Vermögensverteilung ▪ Stabilisierung der Schuldenstrukturen 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bisher existieren nur Richtlinien für das Management externer Schulden. ➤ Ziele werden in diesen Richtlinien nicht definiert. ➤ Allerdings werden konkrete Hinweise auf Schuldenstrukturen und -instrumente sowie auf Kriterien zur Kreditaufnahme gegeben.
<p>Kohärenz (<i>Ergebnisorientierung</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ alle Aktivitäten des Schuldenmanagements müssen mit der Regierungsstrategie übereinstimmen ▪ effizientes Handeln der Akteure ▪ zurückhaltendes Kosten- und Risikomanagement ▪ Kontrolle der Laufzeiten-, Kreditwährungs- und Gläubigerstrukturen 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Die vom Finanzministerium herausgegebenen Richtlinien des malawischen Schuldenmanagements sollen sich an den Prioritäten der Malawi Growth and Development Strategy orientieren. Die Regierungsstrategie ist allerdings ihrerseits zu unspezifisch in ihrer Prioritätensetzung. ➤ Seit 2003 liegt die Kompetenz der externen Kreditaufnahme sowie der Emission von Garantien und Sicherheiten beim Finanzminister. Allerdings werden die entsprechenden Aufzeichnungen in der Zentralbank aufbewahrt.
<p>Kommunikation (<i>Transparenz und Rechenschaftspflicht</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Berichterstattung ▪ klare Abgrenzungen der einzelnen Arbeitsbereiche ▪ Rechenschaftspflichten gegenüber Kontrollinstanzen außerhalb des eigentlichen Schuldenmanagements 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Die Abgrenzung der einzelnen Kompetenzen wird nicht genau benannt. Es gibt noch immer Überschneidungen in den Richtlinien des Finanzministeriums und der Zentralbank. ➤ Die zentrale Kontrollinstanz des Auditor General ist seit Jahren unbesetzt. ➤ Insgesamt ist die Leistungsfähigkeit der Kontrollmechanismen sehr schwach.

Regierungen der Empfängerstaaten, wird jedoch ebenso wenig von den internationalen Finanzinstitutionen eingefordert.

Eine Überführung des Konzeptes öffentlichen Schuldenmanagements in die Praxis der öffentlichen Finanzen gestaltet sich auch dadurch so schwierig, dass der theoretische und rechtliche Unterbau nicht fundiert genug sind – diese fehlende Basis verweist auf die fehlende politische Auseinandersetzung aufgrund fehlenden Problembewusstseins. Diese Probleme setzen sich in der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit öffentlichen Schuldenmanagements fort, da demzufolge eine deutliche Definition der Ziele oder eine effektive Organisationsstruktur fehlen. Fehlen jedoch Ziele und Organisationsstruktur, lassen sich eine bedürfnisorientierte Allokation und eine Stabilisierung der Schuldenstruktur kaum erreichen.

Grundlage öffentlichen Schuldenmanagements sollte die Regierungsstrategie zur Armutsbekämpfung sein. Die malawische Regierung definiert zwar mit ihrer Wachstums- und Entwicklungsstrategie ihre mittel- bis langfristigen Ziele hinsichtlich der Verbesserung der Makroökonomie, aber nicht die Mittel, mit denen die Regierung dies erreichen will. Öffentliches Schuldenmanagement wird in die Regierungsstrategie nicht eingebettet. Anders herum ist es – nicht nur für die malawischen Schuldenmanager – schwierig, grundsätzliche Prioritäten aus der Regierungsstrategie herauszufiltern. Eine Priorisierung einzelner Politikfelder ist jedoch zwingend erforderlich, da nur so die erwünschte Bündelung der verfügbaren Ressourcen auf bestimmte Ressorts und Themen des entwicklungspolitischen Policyrahmens erfolgen kann.⁴⁸²

Den größten Erfolg hat das malawische öffentliche Schuldenmanagement in der Festlegung von Referenzwerten erzielt, obwohl der institutionelle Rahmen die Entwicklung und Umsetzung einer konzisen Schuldenmanagementstrategie erschwert. Die jährliche Höchstgrenze für die Kreditaufnahme des malawischen öffentlichen Sektors liegt bei durchschnittlich US\$ 183 Mio., sofern diese Kredite in höchstem Maße konzessionell sind, d. h. ein Schenkungselement von mindestens 63 Prozent aufweisen.⁴⁸³ Damit hat die malawische Einheit für Schuldenmanagement und Entwicklungshilfe exakte Schwellenwerte definiert.

Der Festlegung liegt eine Analyse der Schuldentragfähigkeit Malawis zugrunde, nach der das Verhältnis von Schulden zum Export von Gütern und Dienstleistungen bei einem Wert von unter 150 Prozent noch als handhabbar gilt. Dass die malawische Regierung tatsächlich in der Lage sein wird, Schulden von bis zu 150 Prozent der Exportleistungen

⁴⁸² Vgl. Addison/Rahman (2001).

⁴⁸³ Vgl. Malawi Government (2007b): 11.

selbständig zu bedienen, ist allerdings mit Blick einerseits auf die Entwicklung vergangener Schulden und andererseits auf die Zuverlässigkeit der erhobenen Daten fraglich.⁴⁸⁴ Während der Internationale Währungsfonds durch seine Länderbüros und die jährlich mehrmals durchgeführten Missionen von Experten aus Washington, D.C., in einem gewissen Umfang selbst Daten erhebt, beruft sich die Weltbank zurzeit mehrheitlich auf im Inland erhobene Statistiken, vor allem der nationalen Statistikbehörden und der Zentralbanken – die Weltbank konzentriert sich somit auf die Analyse vorhandener Statistiken und nicht so sehr auf die Produktion eigener Zahlen. Selbst bei der Hochrechnung der staatlichen Schulden im Vorfeld der Entschuldung durch HIPC II verließ sich die Weltbank auf nationale Datensätze und verglich diese mit den Daten der Kreditoren; eigene Erhebungen wurden nicht durchgeführt. Die auftretenden Standardfehler wurden mittels Triangulation herausgerechnet.⁴⁸⁵ Mittlerweile erhält beispielsweise das Weltbankbüro in Lilongwe, Malawi, regelmäßige Aktualisierungen der Daten sowohl von der malawischen Zentralbank als auch aus der Schuldenmanagementabteilung im Finanzministerium. Allerdings wurden die Daten zur Schulden- und Schuldendiensthebung bis vor kurzem nicht computerisiert; erst 2007 wurde das Computerprogramm CS-DRMS eingeführt, mit dem Schuldenbestände unter zentral geführten Vorgaben registriert werden können.⁴⁸⁶ Zusätzlich zu den Daten von einheimischer Seite kommen Weltbankmitarbeiter ins Land um die jährlich vorgeschriebene Mission zur Erhebung einer Schuldentragfähigkeitsanalyse durchzuführen.

5.3.2 Eventualverbindlichkeiten

Neben der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns hängt öffentliches Schuldenmanagement auch von Faktoren außerhalb des öffentlichen Sektors ab. Dazu gehört die Kontrolle solcher Finanzflüsse und ggf. Finanzverpflichtungen, die ursprünglich nicht zu den öffentlichen Finanzen zählen. Wie die gegenwärtige weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise zeigt, müssen Regierungen in bestimmten Situationen in der Lage sein, Garantien für Unternehmen zu übernehmen. Durch die große Anzahl quasistaatlicher Unternehmen und Agenturen in Subsahara-Afrika steigt das Risiko der Inanspruchnahme der Regierung.

⁴⁸⁴ Vgl. Nkamleu (2006): 8.

⁴⁸⁵ Vgl. Nthara (2007).

⁴⁸⁶ Die Abkürzung CS-DRMS steht für ein Softwareprogramm das vom Sekretariat des Commonwealth (CS) entwickelt und als Debt and Recording Management System (DRMS) eingeführt wurde.

Ein Policyfeld, das konkreten Einfluss auf die Bilanz des öffentlichen Schuldenmanagements in Malawi nimmt, befasst sich mit dem Umbau und der Reduzierung der Anzahl von quasistaatlichen Agenturen oder Unternehmen, den sog. Parastatals. Es gilt, eine „Balance zwischen öffentlichen und privaten Gütern“⁴⁸⁷ herzustellen. Die große Anzahl quasistaatlicher Unternehmen wirkt sich in Malawi konkret auf die Kalkulierbarkeit des Risikos öffentlichen Finanz- und Schuldenmanagements aus. Die Reduzierung von quasistaatlichen Agenturen ist in mehrfacher Weise mit öffentlichem Schuldenmanagement verbunden:

- Durch eine Privatisierung quasistaatlicher Agenturen wird der Staatshaushalt verschlankt und gewinnt an Transparenz.
- Die öffentliche Hand reduziert ihre freiwillige Verschuldung (voluntary debt), wenn sie weniger Garantien oder Umschuldungen für quasistaatliche Agenturen leisten muss.
- Ebenso entfallen Kredite an quasistaatliche Agenturen, die in vielen Fällen nicht zurückgezahlt werden (können).
- Gleichzeitig führen Privatisierungen von quasistaatlichen Agenturen zu einer Diversifizierung und einer Stärkung der einheimischen Privatwirtschaft.

Im Zuge der Privatisierung müssen allerdings zunächst die Bilanzen der Agenturen überprüft und die Finanzaußenstände restrukturiert oder abgebaut werden. Obwohl quasistaatliche Agenturen nur solche Aufgaben übernehmen, die nicht zum immanenten Kern der Staatsaufgaben zählen, sind sie besonders im Bereich der Infrastrukturförderung anzutreffen und leisten damit einen Beitrag als Dienstleister für die Bevölkerung, wenngleich sie damit zumeist nicht direkt zum Wirtschaftswachstum beitragen. Eine gründliche Entschuldung oder Refinanzierung der Außenstände muss also in jedem Fall erfolgen, entweder um die Agentur auf die Überführung in den Privatsektor vorzubereiten, oder aber um sie ins öffentliche Schuldenmanagement einzugliedern. Diese Aufgabe ist aufgrund des Umfangs quasistaatlichen Engagements in Subsahara-Afrika relativ anspruchsvoll: Allein die mit Infrastrukturmaßnahmen betrauten quasistaatlichen Unternehmen in Uganda haben über einen Zeitraum von ca. zehn Jahren Verbindlichkeiten aufgebaut, die ungefähr äquivalent zu zehn Prozent des BIP sind.⁴⁸⁸

Tatsächlich laufen in den Bilanzen der quasistaatlichen Agenturen immer höhere Schulden und Zahlungsrückstände – sowohl gegenüber dem Staat als auch gegenüber pri-

⁴⁸⁷ von Weizsäcker, Ernst Ulrich (2005): Grenzen der Privatisierung. Balance zwischen öffentlichen und privaten Gütern. In: Impulse für eine Welt in Balance. Herausgegeben von der Global Marshall Plan Initiative. Hamburg, S. 223-232.

vaten Kreditoren – auf.⁴⁸⁹ Zugleich halten die Agenturen Steuern und andere Zahlungen zurück und verzerren so die Bilanz; die quasistaatlichen Agenturen sowohl in Uganda als auch in Malawi und Mozambique zeigen, dass ihre Arbeit zumeist nur über staatliche Garantien für weitere Darlehen fortgesetzt werden kann.⁴⁹⁰ Für eine transparente und klar strukturierte Verbindung zwischen quasistaatlichen Agenturen und Regierung sind stabile Finanzverhältnisse und damit verbunden eine funktionierende Allokation externer Finanzmittel vonnöten.

Steuerliche Vorteile für quasistaatliche Unternehmen haben zwar nicht *per se* einen schlechten Einfluss auf das Finanzverhältnis von Staat und quasistaatlicher Agentur, sie müssen jedoch deutlich erkennbar und nur in einem angemessenen Rahmen erfolgen und dürfen keine wettbewerbsverzerrende Wirkung haben. In Uganda entsprachen Steuervorteile für quasistaatliche Agenturen dagegen im Finanzjahr 2004 nahezu zwei Prozent des Staatshaushaltes.⁴⁹¹ In Malawi gibt es trotz jahrelanger Institutionalisierung investitionsfördernder Maßnahmen einen wenig bis gar nicht ausgebildeten Privatsektor. Auch hier sind Wettbewerbsverzerrungen bei quasistaatlichen Agenturen bzw. bei Privatisierungen oder Partnerschaften zwischen der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Sektor zu erkennen. Trotzdem gibt es kaum nennenswerte Bemühungen von staatlicher Seite, private Initiativen zu unterstützen oder sogar aktiv den Privatsektor zu fördern.

In den letzten Jahren wurden in Malawi große vormals staatliche Betriebe *de iure* in die Privatwirtschaft überführt. *De facto* übt die Regierung allerdings immer noch einen großen Einfluss auf private und privatisierte Unternehmen aus. Als größter Arbeitgeber des Landes sieht sich die stark zentralisierte Regierung als allumfassender Versorger der Bevölkerung; die Notwendigkeit einer starken Privatwirtschaft, wenngleich diese durch staatliche Hand reguliert sein muss, hat sich in malawischer Politik und Politikimplementierung noch nicht durchgesetzt. Trotzdem ist die Einrichtung einer Kommission zur Privatisierung ein erster Schritt zur Umstrukturierung der quasistaatlichen Agenturen sowie zum Ausbau und damit letzten Endes auch zu mehr Beteiligung des Privatsektors. Die malawische Privatisierungskommission (PC) sieht es als ihre Aufgabe an

⁴⁸⁸ Vgl. Weltbank (2007h): Uganda. Moving Beyond Recovery. Investment and Behavior Change, For Growth. Country Economic Memorandum. Summary and Recommendations. Washington, D.C.

⁴⁸⁹ Für Uganda vgl. Weltbank (2007h): 40 f. Ebenso – für Mozambique und Malawi – vgl. Weltbank (2001b): Mozambique. Country Economic Memorandum. Growth Prospects and Reform Agenda. Maputo – Washington, D.C.; Weltbank (2001a); Weltbank (2004a).

⁴⁹⁰ Für Malawi vgl. Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Rehema Mvula am 7. August bei der Malawi Confederation of Chambers of Commerce and Industry. Blantyre.

⁴⁹¹ Weltbank (2007h): 41.

Abbildung 20: Aufgabendefinition von Privat und Staat im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften in Malawi nach Auffassung der Privatisierungskommission

<p>Der öffentliche Sektor</p> <ul style="list-style-type: none">▪ kann die Bedingungen für Output und Performanz definieren, ohne sich auf die Bedingungen des Input zu konzentrieren.▪ bindet privatwirtschaftliche Initiativen in den Designprozess ein.▪ gibt Risiken bei der Konstruktion an den Privatsektor weiter.▪ bindet Ressourcen für die zukünftige Instandhaltung von Aktivposten bzw. Anlagewerten.▪ reduziert durch PPPs die Konflikte zwischen Vertragsnehmern.▪ versichert Nachhaltigkeit.▪ steigert die Transparenz durch die Trennung von Projektvermittler und ausführendem Bauherrn.▪ hat zu einer Verbesserung des Preis-Leistungsverhältnisses (Value for Money) beigetragen, ohne die Profitmarge des Privatsektors zu gefährden. <p>Public-Private Partnerships</p> <ul style="list-style-type: none">▪ sind ein starkes Vehikel zur Mobilisierung lokaler Unternehmen, da PPPs Konzessionsinhaber erfordern, die beim Aufbau, beim Erhalt und bei der Ausführung von Kooperation zwischen Privat und Staat benötigt werden. <p>Rechtliche und prozessorientierte Richtlinien aus der Politik</p> <ul style="list-style-type: none">▪ verlangen robuste Machbarkeitsstudien vor der Förderungszusage für ein Projekt.▪ können so den inländischen Finanzsektor stärken.
--

Quelle: PC (2006): 31.

„to privatise public enterprises in a transparent, efficient and prudent manner for the benefit of the people of Malawi.“⁴⁹²

Dabei will die Kommission laut Jahresbericht 2006 auch die Partizipation der Bevölkerung stärken, um die Beteiligung der Bevölkerung bei Privatisierungen, aber auch generell bei der Förderung der Wirtschaftskapazitäten im Land zu fördern.⁴⁹³ Auf den Austausch mit zivilgesellschaftlichen Gruppen angesprochen, sagte die Verantwortliche für Information, Bildung und Kommunikation jedoch, dass Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen grundsätzlich nicht die natürlichen Alliierten von Privatisierungsvorhaben seien.⁴⁹⁴

⁴⁹² Privatisation Commission (2006): Annual Report. Blantyre. Künftig zitiert als: PC (2006). Hier S. 10.

⁴⁹³ Vgl. PC (2006): 11.

⁴⁹⁴ Vgl. Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Susan Banda am 8. August in der Privatisation Commission. Blantyre. Künftig zitiert als: Banda (2007).

Abbildung 21: Unternehmensmodelle in Malawi nach Auffassung der Privatisierungskommission

		Bereitstellung von		
		Dienstleistungen	Aktiva	DL-Definition
	Traditionell	Öffentlich	Öffentlich	Öffentlich
PPP	Outsourcing und Privatfinanzierungen		Öffentlich	Öffentlich
		Privat	Privat	Öffentlich
	Vollprivatisierung	Privat	Privat	Privat

Quelle: PC (2006): 30.

Interessant ist hierbei, dass die Privatisierungskommission selbst eine quasistaatliche Agentur ist, die ein klassisches Aufgabengebiet im quasistaatlichen Bereich wahrnimmt.⁴⁹⁵

Die Privatisierungskommission ist nach eigener Aussage gleichzeitig der erste Ansprechpartner von Regierungsseite für die Einrichtung von Partnerschaften zwischen der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Sektor. Um aus Malawi einen „großen Produzenten und Exporteur“⁴⁹⁶ zu machen, empfiehlt die Kommission – als quasistaatliche Agentur linientreu mit den Vorstellungen des malawischen Präsidenten, der gleichzeitig verschiedene Ministerämter, u. a. das für Privatisierung, inne hat – den Ausbau der Infrastruktur zur Förderung der Privatwirtschaft. Diese Empfehlung gliedert sich in hervorragender Weise in die politischen Prioritäten der malawischen Regierungsstrategie ein. Die staatliche Einflussnahme auf die Entwicklung des Wirtschaftssektors wiederum soll durch eine Vielzahl von öffentlich-privaten Partnerschaften gesichert bleiben.

Bisher steckt die Entwicklung von öffentlich-privaten Partnerschaften allerdings noch in den Kinderschuhen: Die Privatisierungskommission arbeitet seit 2006 an der Einrichtung eines Komitees, das für den PPP-Bereich zuständig sein soll. In diesem Komitee allerdings werden wiederum nur Teilnehmer aus dem öffentlichen Sektor sitzen. Neben der Regierungsbehörde für Privatisierung sind die Ministerien für Planung und Entwicklung, für Finanzen, für Transport, für Minen, Energie und Naturressourcen und für Wasser, sowie die staatliche Abteilung für Tourismus und die staatliche Agentur für Investmentförderung (MIPA) in dem Komitee vertreten.⁴⁹⁷ Die Beteiligung zum Beispiel der malawischen

⁴⁹⁵ Die Privatisierungskommission wird von der malawischen Regierung über den staatlichen Consolidated Fund finanziert, der der deutschen Einrichtung eines Globalhaushaltes ähnelt, allerdings ausschließlich quasistaatliche Unternehmen finanziert. Im Finanzjahr 2005/2006 belief sich die Förderung der Privatisierungskommission auf rund MK 142 Mio., also etwa € 700.000. Vgl. PC (2006): 38.

⁴⁹⁶ PC (2006): 13.

⁴⁹⁷ Vgl. a. a. O. Ebenfalls vgl. Malawi Investment Promotion Agency (MIPA) (o. J.): Investing in Malawi. A Smart Choice. Huguénot.

Dachorganisation der Handelskammern oder eines ähnlichen privatwirtschaftlichen Zusammenschlusses dagegen wurde nicht in Betracht gezogen.

Insgesamt lassen die Regierungen vieler subsahara-afrikanischer Staaten dem Privatsektor im eigenen Land wenig Raum für Privatinitiativen. Das malawische PPP-Konzept, wie es Abbildung 21 darstellt, ist ein Beispiel dafür, da es die Perspektiven für den öffentlichen Sektor, nicht aber für die Privatwirtschaft definiert. Augenfällig ist, dass Anteil und Wirkungsbereich der Privatwirtschaft im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften nicht definiert werden. Dieses Modell öffentlich-privater Partnerschaften verdeutlicht zugleich das vorherrschende Verständnis vom Staat als alleinigem Versorger und umfassendem Arbeitgeber. Bisher gibt es nur eine Vorabversion für eine nationale PPP-Richtlinie,⁴⁹⁸ insofern sind auch die Ziele öffentlich-privater Partnerschaften in Malawi noch nicht festgelegt. Die Aussagen der PC sind daher in die Zukunft gerichtet und können allein als Tendenz, nicht aber als tatsächliche Politikrichtung verstanden werden. Geplant ist u. a., dass die Einheit für öffentlich-private Partnerschaften dem Ministerium für Handel und Privatsektorentwicklung unterstellt sein wird. Zudem werden einzelne PPP-Zellen in Ministerien und auf Regional- und Lokalebene eingerichtet werden, in denen sektorspezifische Fragen von öffentlich-privaten Partnerschaften geklärt werden sollen.⁴⁹⁹

Zu den potentiellen Projekten, die in der Zukunft als Partnerschaften zwischen privater Wirtschaft und öffentlichem Sektor eingerichtet werden könnten, zählt die PC zunächst das ehrgeizige Projekt des Shire-Zambezi Waterway,⁵⁰⁰ den Ausbau der Korridore von Mtwara und Nacala als Anschluss an Häfen in Tansania und Mozambique, sowie den Ausbau der Stromkraftversorgung und die Weiterentwicklung von Tourismusprojekten am Malawisee.⁵⁰¹ Die staatlichen Krankenhäuser werden ebenfalls als potentielle öffentlich-private Partnerschaften eingeschätzt, jedoch bleibt offen, worin die Privatisierungskommission die Privatsektorbeteiligung sieht. Auffällig ist auch, dass ein internationales Konferenzzentrum in Lilongwe auf der Wunschliste der malawischen Regierung steht.⁵⁰² Dies wiederum koinzidiert mit der Tendenz der öffentlich Angestellten, Workshops und Tagun-

⁴⁹⁸ Vgl. PC (2006): 35.

⁴⁹⁹ Vgl. PC (2006): 35 f.

⁵⁰⁰ Der Shire-Zambezi Waterway soll zu einer schiffbaren Verbindung in den Zambezi und damit zu einer Anbindung an die mozambiquanischen Häfen Chinde und Beira ausgebaut werden.

⁵⁰¹ Vgl. Mzungu, Faith (2007): WB Approves Loan for Interconnector. In: The Nation vom 20. Juli. S. 11; Weltbank (2007f): Mozambique, Malawi Boost Electricity Trade. New Transmission Interconnection to allow two-way Trade in affordable Electricity for both Countries. News Release No. 2008/018/AFR. Washington, D.C. – Maputo – Lilongwe.

⁵⁰² Vgl. PC (2006): 37 f.

gen zu besuchen, um durch die Reisezuschüsse die für die Region sehr geringen Gehälter aufzubessern.⁵⁰³

Eine erste Einbindung der Eventualverbindlichkeiten in das malawische öffentliche Schuldenmanagement hat bereits stattgefunden: Für malawische quasistaatliche Unternehmen wurden im Rahmen der Richtlinien zum öffentlichen Schuldenmanagement des Finanzministeriums Kriterien zur Aufnahme von Krediten verfasst.⁵⁰⁴ Diese Kriterien beziehen sich auf den Prozess der Antragstellung, auf die für die Gewährung erforderlichen Informationen über das Unternehmen und auf die Verwendung der Finanzmittel. Außerdem legen die Schuldenmanagementrichtlinien dar: „direct borrowing operations by parastatal institutions shall be subject to the provision of the Public Finance Management Act“⁵⁰⁵. Dies bedeutet v. a., dass auch die quasistaatlichen Unternehmen für die Aufnahme von Krediten eine Genehmigung des Finanzministeriums einholen müssen. Die Richtlinien halten darüber hinaus fest, dass die malawische Regierung nicht verantwortlich ist für die daraus entstehenden Schuldendienstverbindlichkeiten der quasistaatlichen Unternehmen. Ob allerdings die malawische Regierung diese Erklärung im konkreten Schadensfall durchsetzen kann, ist äußerst fraglich.

⁵⁰³ Vgl. Kumbatira (2007); Lembani (2007).

⁵⁰⁴ Vgl. Malawi Government (2007b): 9.

⁵⁰⁵ a. a. O.

6. Handlungsstrategien

Finanz- und wirtschaftspolitische Überlegungen überschneiden sich dann mit öffentlichem Schuldenmanagement, wenn Schuldenmanager verantwortlich für den Abschluss von Darlehensvereinbarungen im Namen der Regierung zeichnen und so eine klare Verbindungslinie zwischen Finanzallokation, Wirtschaftsförderung und Schuldenmanagement herstellen. Der Schuldenmanagementexperte der Republik Malawi verweist beispielsweise darauf, dass nach der entsprechenden Kreditvereinbarung der Blick auch auf die Wirtschaftsförderung und den Exportsektor gerichtet werden muss.

„But there are certain aspects that we have no control over as debt managers. So we can only recommend saying, well for us to make our debt sustainable, one of the things is trade which would then generate export earnings. Again, investment is key: We should not just get these loans but we should invest them in productive areas.“⁵⁰⁶

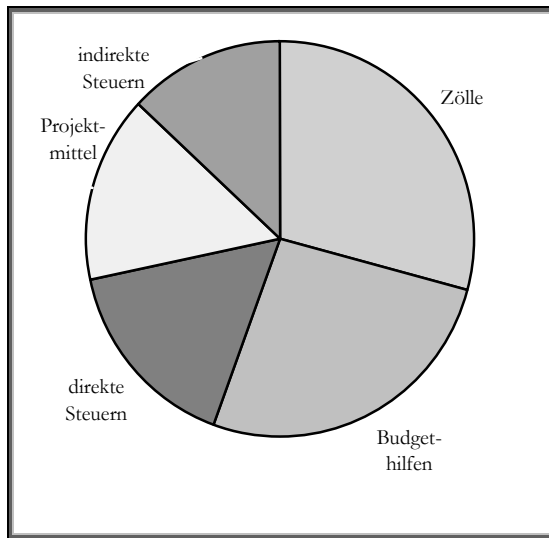
Weltbank und Währungsfonds, die zentralen internationalen Akteure bei der Unterstützung öffentlichen Schuldenmanagements, lenken ihre Aufmerksamkeit dagegen eher auf das Innere der öffentlichen Strukturen in Malawi, indem sie für eine positive Entwicklung des Landes insbesondere auf „improved governance through greater transparency, fighting corruption, and strengthened accountability“⁵⁰⁷ setzen. In Bezug auf die Geldpolitik und Währungsstabilität des Landes sehen sie darüber hinaus die Reduktion der Inlandsverschuldung als Eckpfeiler für nachhaltigen Fortschritt. Allerdings erkennen auch Weltbank und Währungsfonds, dass die Republik Malawi mittelfristig sog. Bottlenecks bzw. Engpässe bezüglich Investitionen und Wirtschaftswachstum entfernen muss, indem beispielsweise strukturelle Reformen angegangen werden, die die Auswirkungen von inländischen und externen Wirtschaftsschocks mindern. Exemplarisch hierfür wäre die Ausdifferenzierung der Exportgüter.

Die Frage der Allokation von Finanzmitteln – v. a. solcher Mittel jenseits internationaler offizieller Entwicklungsgelder – wird dagegen äußerst selten gestellt. Auch wenn eine Steigerung der Staatseinnahmen über Steuereinkünfte gerade in Subsahara-Afrika aufgrund des hohen Anteils absolut armer Bevölkerungsgruppen nicht ohne weiteres vollzogen werden kann, lässt sich die Frage nach der Steuerpolitik jedoch

⁵⁰⁶ Nkhata (2007).

⁵⁰⁷ Weltbank (2006d).

Abbildung 22: Staatseinnahmen Ugandas im Steuerjahr 2004/2005 in Prozent



Quelle: Martens (2006): 10.

stanten, zuverlässigen Finanzierungszuflüssen der Entwicklungspolitik inne. Die Stabilisierung der Schuldenstrukturen, wie sie entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement vorsieht, beinhaltet aber auch den Blick auf die Einnahmenseite der Regierungsfinanzen. Zwar kann diese Erweiterung erst erfolgen, wenn die Strukturen geschaffen und die Ziele öffentlichen Schuldenmanagements definiert sind. Entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement richtet sich aber - wie u. a. der Sachverhalt der Eventualverbindlichkeiten in Malawi zeigt - mitnichten allein auf die Verminderung der Ausgaben. Vorausschauendes, entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement sucht auch zuverlässige Finanzierungsquellen jenseits der öffentlichen Entwicklungshilfe.

Der Anteil der steuerlichen Staatseinnahmen an Ugandas BIP betrug im Jahr 2003 lediglich 12,2 Prozent. In der Bundesrepublik Deutschland machten die Staatseinnahmen im gleichen Jahr dagegen über 30 Prozent des Bruttoinlandsproduktes aus.⁵⁰⁹ Wie Abbildung 22 zeigt, stellten Zölle im Steuerjahr 2004/2005 mit 29 Prozent Ugandas größte Einnahmequelle dar; Budgethilfen machten dagegen 26 Prozent aus. Allerdings konnten weitere 15 Prozent des Haushaltes durch projektgebundene externe Mittel abgedeckt werden. Die Steuereinnahmen summierten sich auf 29 Prozent, von denen 16 Prozent den direkten und 13 Prozent den indirekten Steuern zugerech-

nicht vollends vermeiden: Beispielsweise wird das Problem extrem großer Einkommensdisparitäten in Uganda und Malawi faktisch weder von Regierungsseite noch von den internationalen Geberorganisationen vor Ort adressiert, auch wenn es in direktem Zusammenhang mit zu geringen Steuereinnahmen steht.⁵⁰⁸ Dadurch hat Steuerpolitik in sahara-Afrika bezüglich des öffentlichen Schuldenmanagements nur einen untergeordneten Stellenwert bei der Suche nach kons-

⁵⁰⁸ Vgl. Salisu, Mohammed (2005): The Role of Capital Flight and Remittances in Current Account Sustainability in Sub-Saharan Africa. In: African Development Review 17, Nr. 3. S. 382-404. Künftig zitiert als: Salisu (2005).

⁵⁰⁹ Vgl. Martens (2006): 9.

net wurden.⁵¹⁰ Insgesamt – und dieses Bild ist typisch für afrikanische Staatshaushalte – stammten etwas weniger als 60 Prozent des Staatshaushalts aus inländischen Mitteln; externe Finanzmittel beliefen sich dagegen mit ca. 40 Prozent auf knapp weniger als die Hälfte der Haushaltsmittel. Eine Steigerung der Staatseinnahmen muss zusätzlich zur Optimierung des öffentlichen Schuldenmanagements erfolgen, um die Finanzierbarkeit der kreditbasierten Entwicklungspolitik zu gewährleisten. Entwicklungsorientierung bedeutet in diesem Zusammenhang die vorausschauende Kalkulation der Finanzflüsse. Dazu müssen je nach politischer und ökonomischer Lage wirtschaftspolitische Weichenstellungen erfolgen, wie das Beispiel des gemeinsamen Außenzolltarifs in Benin und Togo zeigt: Beide Staaten gehören zur Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion und sind daher an der Implementierung des gemeinsamen Außenzolltarifs, der im Jahr 2000 in einer entsprechenden Direktive festgeschrieben, jedoch erst 2003 als Zusatzartikel zum Vertrag der UEMOA angenommen wurde, beteiligt.⁵¹¹

Neben der Einführung eines gemeinsamen Außenzolls fordert diese Direktive die Signatarstaaten außerdem ganz allgemein dazu auf, Wachstum und Stabilität der gemeinsamen Wirtschaftszone zu fördern. Bisher hat jedoch dieser auf der Basis monetärer Zusammenarbeit beruhende regionale Zusammenschluss zur Wirtschafts- und Währungsunion nicht zu den gewünschten Wachstumssteigerungen führen können, wengleich die Inflationsraten aller beteiligten Staaten auf einem relativ niedrigen Niveau gehalten werden konnten. Es zeigt sich jedoch am Beispiel der UEMOA, dass jenseits der monetären Kooperation stärkere Akzente in der wirtschaftlichen Integration und im intraregionalen Handel gesetzt werden müssen.⁵¹² Dazu zählt vor allem eine Überprüfung der Zölle und Außenhandelssteuern auf ihre wirtschaftlichen Im-

⁵¹⁰ Vgl. Martens (2006): 10 f.

⁵¹¹ Vgl. Directive N° 01/2000/CM/UEMOA portant définition d'un calendrier opérationnel pour la mise en œuvre du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA vgl. http://www.uemoa.int/actes/2000/DIR_01_2000.htm. Ebenfalls vgl. IMF/IDA (2000a): 49.

⁵¹² Ähnliche Regelungen wie sie die Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der Europäischen Union allgemeingültig formulieren, existieren für HIPC's nicht, allerdings will die Wirtschafts- und Währungsunion Westafrikas, zu der auch Benin und Togo zählen, analoge Stabilitätskriterien ausarbeiten. Die Zentralbank der UEMOA, die Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) mit Sitz in Dakar, kontrolliert den seit 2000 entstehenden integrierten Regionalmarkt. Seit 2000 entstand ferner ein integrierter regionaler Markt, der allerdings den einzelnen Mitgliedsländern unterschiedlich stark nutzt. Für Benin gilt beispielsweise: „Le ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB nominal s'est établi à 22,8% en 2007 contre 22,3% en 2006. Ce ratio est en ligne avec les allègements obtenus au titre des Initiatives PPTE [HIPC] et IADM [MDRI] depuis l'atteinte du point d'achèvement en mars 2003.“ http://www.uemoa.int/Publication/2007/RSML_dec_07.pdf. Vgl. ebenfalls <http://www.uemoa.int/actualite/2007/CM04072007/Règlement09-2007-CM-UEMOAportantcadreréférencépolitiquedendettement.pdf>.

pulse für den grenzüberschreitenden Handel. Zölle können leichter erhoben werden als Steuern, ihre Bedienung ist aber anfälliger gegenüber Korruption, da sie auf der Prüfung des Einzelfalles beruht. Überdies lassen sich die Ergebnisse nicht eindeutig der gemeinsamen Arbeit der UEMOA bzw. ihrer Zentralbank zuordnen, da es geographische und damit (geld-)politische Überschneidungen sowohl mit der Economic Community Of West African States (ECOWAS) als auch mit der CFA-Franc-Zone gibt. Wesentlich komplexer als die Erhebung von Zöllen ist die armutsorientierte Steigerung der Steuereinnahmen. In Ghana (1985), Malawi (2000) und Uganda (1991) wurden semiautonome Steuerbehörden eingerichtet, deren Arbeit unterschiedlich effizient ausfällt:⁵¹³ Weder die Erfassung aller Steuerpflichtigen noch die Registrierung aller Einnahmen kann bisher gewährleistet werden. Auch hier zeigt sich wiederum das Problem der Datenerfassung und ausreichenden Datenverwertung. Zumeist belasten die bestehenden Steuersysteme die Bezieher geringer Einkommen stärker als solche mit hohem Einkommen. Vermögen wird kaum besteuert.⁵¹⁴ Überdies bestehen noch immer korrupte oder andere Abhängigkeitsstrukturen. Staatliches Handeln kann hier effizienzsteigernd und entwicklungsorientiert eingreifen, indem es insbesondere gegen drei Faktoren vorgeht:

- gegen die Konzentration politischer Macht,
- gegen die Belohnung persönlicher Gefälligkeiten und
- gegen den Missbrauch öffentlicher Ressourcen.⁵¹⁵

Inwiefern ein solches Eingreifen möglich ist, hängt von der Bereitschaft insbesondere der Exekutivführung des Staates ab. Ein solcher Entschluss kann beispielsweise durch einen Regierungswechsel verstärkt werden. Es ist aber fraglich, ob er sich darüber hinaus etablieren kann, oder ob er nur kurzfristig nach Wahlen wirkt. In Malawi scheinen die positiven Ansätze nach dem Wechsel der Regierung 2004 mittlerweile verpufft zu sein: Sowohl die Steuer- als auch die Antikorruptionsbehörden erreichten den Angaben internationaler Mitarbeiter im Land zufolge 2007 nicht das Leistungsniveau der Vorjahre.

⁵¹³ Vgl. Witt, Matthias und Katja Trinks (2007): Gerechtigkeit im Blick. In: Entwicklung und Zusammenarbeit 2.

⁵¹⁴ Die stärkere Belastung unterer und mittlerer Einkommensschichten liegt u. a. an der Einführung der Mehrwertsteuer seit Beginn der 1990er Jahre in vielen Staaten Afrikas, die wiederum das Problem der Handelszölle zu lösen versucht. Vgl. Martens (2006): 11. Vgl. hierzu auch Ntonya (2007).

⁵¹⁵ Vgl. von Soest, Christian (2006): How Does Neopatrimonialism Affect the African State? The Case of Tax Collection in Zambia. Hamburg (= GIGA Working Paper 32). Hier S. 8.

6.1 Förderung von Institutionen und Handlungskompetenzen

Capacity Building oder auch Capacity Development, die Förderung von Institutionen und Handlungskompetenzen, ist einer der meistbenutzten Begriffe der entwicklungspolitischen Diskussion,⁵¹⁶ leistet jedoch in vielen Fällen einen äußerst rudimentären Beitrag zur tatsächlichen Effizienz- und Effektivitätssteigerung in den öffentlichen Strukturen Subsahara-Afrikas. Die Ausrichtung der politischen Führung sowie das vorherrschende Politik- und Verwaltungssystem sind zentrale Faktoren, die die Förderung von Kapazitäten und Fachkompetenz beeinflussen. Dabei muss eine solche Förderung von Institutionen und Personen nicht allein auf der Ebene der Zentralregierung, sondern darüber hinaus zumeist auch auf lokalen und regionalen Ebenen stattfinden. Instrumente von Capacity Building können je nach Ausgangslage in den einzelnen Staaten angewandt werden. Zu ihnen gehören

- die Identifizierung von Quellen für immanenten Politikwandel,
- die Aus- und Fortbildung von Mitarbeitern,
- die Stärkung technischer und organisatorischer Voraussetzungen,
- die Erhebung disaggregierter Daten zur Überprüfung der Resultate von Capacity-Building-Maßnahmen und
- die Anwendung von Lehren aus vorherigen Ansätzen zur Förderung von Kapazitäten.

In seinem Ursprung basiert der Begriff auf der Nachfrage nach einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit staatlichen Handelns, die im Zuge der ersten Reformgeneration in Afrika entstand.⁵¹⁷ Seitens der internationalen Entwicklungsgemeinschaft entstand als Antwort auf diese ersten Reformbewegungen der Ruf nach einer größeren Effektivität der Hilfe durch eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Empfängerstaaten in Bezug auf ihre Entwicklungsstrategien:

⁵¹⁶ „Adequate country capacity is one of the critical missing factors in current efforts to meet the Millennium Development Goals (MDGs). Development efforts in many of the poorest countries will fail, even if they are supported with substantially increased funding, if the development of sustainable capacity is not given greater and more careful attention. This is now widely recognised by donor organisations and partner countries alike, as articulated in the 2005 ‚Paris Declaration on Aid Effectiveness‘.“ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2006d): The Challenge of Capacity Development. Paris. Außerdem vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2005b): Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability. Paris. Künftig zitiert als: OECD (2005b).

⁵¹⁷ Vgl. OED (2005): 1. Die sog. erste Reformgeneration setzte sich insbesondere mit der Etablierung relativer makroökonomischer Stabilität und demokratischer Tendenzen auseinander.

„The *scope* of capacity building support has moved in tandem with changes in other priority areas of development assistance rather than being determined by identification of the most pressing capacity shortfalls and their underlying causes.“⁵¹⁸

Sucht man allerdings nach einer Definition dessen was Capacity Building beinhaltet, findet sich kaum Greifbares. Probleme beim Erfassen des Begriffes beginnen in den Kreisen der internationalen Finanzinstitutionen, die zwar die Förderung von Handlungskompetenzen zu einem Leitmotiv ihrer Armutsbekämpfung erklärt haben, jedoch keine weitergehende Begriffsbestimmung vornehmen. Allerdings lässt sich auch in den Empfängerstaaten keine eindeutige Definition des Prinzips Capacity Building finden. Ursprünglich ein Mittel der technischen Zusammenarbeit, ist die Förderung von Handlungskompetenzen mittlerweile ein ständiges Schlagwort praktisch aller entwicklungspolitischen Bemühungen geworden.

„Indeed many aspects of traditional technical assistance have been called capacity building, even when they involve only marginal (or no) changes from previous practice.“⁵¹⁹

Bisher wurde Capacity Building zudem mehrheitlich als ein gemeinsames Mittel verschiedener Arbeitsbereiche gesehen, nicht jedoch als eigentliches Ziel: „capacity building has not developed as a well-defined area of development practice“⁵²⁰. Trotzdem findet eine Koppelung bestimmter Leistungen der internationalen Geber – nicht zuletzt im Rahmen der PRSP-Prozesse – an gewisse Schlagworte statt, die in der Antragstellung aufgeführt sein müssen. Die Förderung von Handlungskompetenzen ist ungeachtet der fehlenden allgemeingültigen Definition eines dieser Schlagworte. Der Prozess des Aufbaus von Kapazitäten hat sich analog zur globalen Entwicklungszusammenarbeit weiterentwickelt,

„rather than being based on the accumulated knowledge of what works well in meeting different kinds of capacity needs under diverse conditions“⁵²¹.

Trotz des Fehlens einer international gültigen Arbeitsdefinition des Capacity-Building-Begriffes lässt sich schon mit Adam Smith festhalten, dass Spezialisierung von Wissen eine Effizienzsteigerung erzielt.⁵²² Daraus lässt sich ableiten, dass eine Verbesserung der Kapazitäten und Fachkompetenzen im Sinne einer Effizienzsteigerung mit einer

⁵¹⁸ OED (2005): 1.

⁵¹⁹ Pardo, Juan Carlos Vilanova und Gustave Nébié (2005): *Assessing Debt Management Capacity. The HIPC CBP Methodology*. London. Künftig zitiert als: Pardo/Nébié (2005). Hier S. 3.

⁵²⁰ OED (2005): 5.

⁵²¹ a. a. O.

⁵²² Vgl. Smith (112005): 16 ff.

Spezialisierung der Mitarbeiter einhergehen muss, da diese Spezialisierung eine Leistungssteigerung im öffentlichen Sektor erzielt: Durch ihre spezielle Schulung können die Mitarbeiter besonders gut auf Herausforderungen, beispielsweise öffentlichen Schuldenmanagements, eingehen und so besser als weniger geschulte Mitarbeiter Kosten und Risiken für die öffentlichen Haushalte minimieren. In diesem Sinne kann die Förderung der Mitarbeiter – und hier konkret ihre Spezialisierung für öffentliches Schuldenmanagement – letztlich auch das Erreichen des Millenniumsentwicklungsziels 1, also eine effektivere Armutsbekämpfung durch die wirksamere Verwendung der verfügbaren Finanzmittel, positiv stimulieren.⁵²³

Im vorliegenden Fall bezieht sich die Förderung von Handlungskompetenzen vordergründig auf die Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitern – im Zusammenhang mit afrikanischem öffentlichem Schuldenmanagement sind dies Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes – zum Zwecke der Steigerung der Leistungsfähigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Ergebnisorientierung in den entsprechenden Arbeitsbereichen. Grundsätzlich lassen sich unter dem Begriff Capacity Building solche Maßnahmen verstehen, die den Ausbau der Fähigkeit von Mensch und Organisation fördern, um Ressourcen effektiv und effizient einzusetzen und so eigene Ziele nachhaltig wirksam zu realisieren. Die Herausforderungen des Aufbaus von Kompetenzen im öffentlichen Schuldenmanagement besteht in der Förderung von Qualifikationen im Bereich der finanzmarktlichen Analyse, also beispielsweise bei der Betreuung des Portefeuilles und der Durchführung von Schuldentragfähigkeits- und Risikoanalysen, und Kenntnissen in Bezug auf die Abläufe und Voraussetzungen von öffentlichen Politikfeldern. Insgesamt finden sich im öffentlichen Sektor im Allgemeinen und damit auch im öffentlichen Schuldenmanagement

- eine geringe Qualität der Verwaltungsstrukturen,
- hohe Ausgabesummen für Gehälter des öffentlichen Dienstes relativ zum Gesamtetat,
- schwach ausgebildete Kontroll- und Rechenschaftsmechanismen und
- hohe Korruptionsraten.⁵²⁴

Die Weltbank hat allein in dem Jahrzehnt zwischen 1995 und 2004 über US-\$ 9 Mrd. für Maßnahmen zur Förderung von Handlungskompetenzen in Subsahara-Afrika verausgabt und engagiert sich in diesem Zusammenhang allgemein sehr stark: Das

⁵²³ Vgl. OED (2005): VII.

⁵²⁴ Vgl. OED (2005): 2.

Weltbankinstitut (WBI) fördert und bildet Regierungs- und insbesondere Finanzbeamte durch distance-learning-Programme aus; die African Capacity Building Foundation – ebenfalls eine Unterorganisation der Weltbankgruppe – trägt ihren hauptsächlichen Arbeitsauftrag bereits im Namen.⁵²⁵

Die Größenordnungen dieser Förderversuche werden anhand der zwischen 2003 und 2004 durchgeführten Revision der ugandischen Regierungsstrategie aus dem Jahr 2000 deutlich: Die Prüfung der Armutsbekämpfungsstrategie umfasste Weiterbildungskurse und Arbeitsgruppen mit über tausend Teilnehmern aus lokalen und nationalen Regierungseinheiten, der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft.⁵²⁶ Trotz dieser großen Summen und des mehrjährigen Engagements konnte bisher nur ein „limited impact“⁵²⁷ dieser Unterstützungen festgestellt werden. Auch dies weist darauf hin, dass die genannten Instrumente des Capacity Buildings – Identifizierung der zentralen Bezugspunkte für immanenten Politikwandel, Lernprozesse, Mitarbeiterschulungen, Stärkung technischer und organisatorischer Voraussetzungen, und Erhebung disaggregierter Daten – zwar mittlerweile benannt sind, jedoch noch nicht konsequent umgesetzt werden.

In Togo werden von der Afrikanischen Entwicklungsbank Dienstleistungen und Personal zur technischen Beratung in verschiedenen Bereichen des Ministeriums für Wirtschaft, Finanzen und Privatisierung (MEFP) bereitgestellt, die zumeist aus den Reihen der Weltbank selbst gestellt werden, mit einem geringen Anteil aber auch über ein Ausschreibungsverfahren angeworben werden. Das jährliche Projektaudit im Ministerium, das auch die Überprüfung von Verwendungsnachweisen öffentlicher Gelder beinhaltet, wird beispielsweise ebenso wie die Formulierung eines Handbuchs für die Administration und die Buchhaltung in einem öffentlichen Wettbewerbsverfahren ausgeschrieben.⁵²⁸ Ähnliche Unterstützungsmöglichkeiten werden für Trainings von Mitarbeitern bereitgestellt, indem auch hierfür entweder auf Weiterbildungsmöglichkeiten durch die Afrikanische Entwicklungsbank oder durch auswärtige Beraterfirmen zurückgegriffen wird.

Solche Trainingsmöglichkeiten benötigen auch die Mitarbeiter des öffentlichen Schuldenmanagements, insbesondere wenn noch keine eigenständige Einheit für Schuldenmanagement gebildet wurde. Diese Weiterbildungsmöglichkeiten zielen u. a. auf systemische Voraussetzungen zum Umgang mit der erforderlichen Informations-

⁵²⁵ Vgl. Weltbank (2007a): 4.

⁵²⁶ Vgl. Republic of Uganda (2005): 3.

⁵²⁷ OED (2005): 43.

technologie ab.⁵²⁹ Mangel an qualifizierten Mitarbeitern ist noch immer eines der vor-
dergründigsten Probleme der Abteilungen für Schuldenmanagement, obwohl die An-
zahl als solche für die Erfüllung der Aufgaben ausreichend sein könnte, wenn das
Personal entsprechend ausgebildet wird. Einige Schwachstellen in Bezug auf die Ka-
pacitäten der Mitarbeiter im malawischen Schuldenmanagement wurden bereits im
Jahr 2000 festgestellt, v. a. in den institutionellen Anordnungen zwischen der Abtei-
lung für Schuldenmanagement DAD und dem übergeordneten Finanzministerium
und in der Koordination der zahlreichen mit Aufgaben des Schuldenmanagements
betrauten Abteilungen der Ministerien und der Zentralbank.⁵³⁰ Eine Möglichkeit der
Arbeitsaufteilung wäre hier, die Monitoringkapazitäten ganz aus der Abteilung für
Schuldenmanagement herauszuholen und in das Finanzministerium als übergeordnete
Einheit zu verlagern.⁵³¹ Eine andere, aufwendigere Möglichkeit wäre die bereits ge-
nannte Auslagerung öffentlichen Schuldenmanagements in eine semi-autonome Agen-
tur und die Etablierung einer unabhängigen Kontrollinstanz.

Für eine umfassende Tragfähigkeitsanalyse der öffentlichen Schulden anderer-
seits benötigt nicht nur eine Abteilung oder Agentur für öffentliches Schuldenmana-
gement entsprechend ausgebildete Mitarbeiter. Dafür müssen zusätzlich in allen wirt-
schaftspolitischen involvierten Ministerien die Kapazitäten des Personals zum Pro-
jektmonitoring und ähnlichen Kontrollmechanismen gestärkt werden. In Malawi be-
steht hier eine besondere Erschwernis, da in der Konzeptionalisierung von Projekten
der Evaluation nicht genügend Raum gegeben wird.⁵³² Dadurch wird die Überprüfung
der Effizienz und Leistungsfähigkeit eines Projektes – auch im Rahmen von Schul-
dentragfähigkeitsanalysen – zu einem nachgefassten Zusatz des Projektes, wird aber
nicht in den gesamten Ablauf eingepplant. Auch die Ergebnisse werden nicht in den
weiteren Ablauf integriert und können dementsprechend nicht adaptiert werden. Im
malawischen Projektalltag der verschiedenen Regierungsebenen ist allerdings eher
davon auszugehen, dass

⁵²⁸ Vgl. African Development Bank (AfDB) (2007b): Togo. Institutional Capacity Building Support
Project. Appraisal Report. Tunis. Künftig zitiert als: AfDB (2007b). Hier S. II.

⁵²⁹ Vgl. Goddard, Mike (2006): Implementing a Debt Management System. In: Williams, Mike und Paul
Brione (Hrsg.): Government Debt Management. New Trends and Challenges. Herausgegeben von
Morgan Stanley. London. S. 119-135. Künftig zitiert als: Goddard (2006). Hier S. 135 f. Goddard
schlägt „one-to-one training“ vor, „since debt management offices usually have a small staff, with few
people performing overlapping tasks“.

⁵³⁰ Vgl. Currie, Elizabeth et al. (2000): Sovereign Debt Management, Cash Management and Domestic
Market Management in Malawi. Lilongwe u. a. Künftig zitiert als: Currie et al. (2000).

⁵³¹ Vgl. Currie et al. (2003): 45.

⁵³² Vgl. Kufakwandi (2007).

„after the political decision has been reached that a certain project is a very important project to go ahead with, you do whatever you need to do to justify the decision“⁵³³.

An dieser Stelle steht wiederum der auf hoher und höchster Ebene getroffene politische Entschluss der technischen Planung eines Projektes, einer Analyse zur Schulden-tragfähigkeit oder eines ähnlichen Programms diametral gegenüber: Hier wird nicht nach der Finanzierbarkeit oder der entwicklungs- und schuldenpolitischen Relevanz gefragt, sondern nach machtpolitischen Interessen. Zudem gibt es im gesamten Bereich der öffentlichen Verwaltung „technical constraints“⁵³⁴ aufgrund der geringen Anzahl ausreichend qualifizierter Mitarbeiter, deren Lösung jedoch nicht auf der kurzfristigen Agenda weder der Regierung noch der Weltbank und des Währungsfonds steht.⁵³⁵

Das ghanaische Pendant zur malawischen DAD, die ADMU, ist für die Umsetzung der locker formulierten Schuldenpolicy Ghanas verantwortlich, nach der neue Kreditaufnahmen – für Regierungs- und quasistaatliche Einheiten – nur mit konzessionellen Kredit mit einem Schenkungselement von über 35 Prozent erfolgen dürfen.⁵³⁶ Das United Nations Institute for Training and Research (UNITAR) unterstützt die ghanaische Schuldenmanagementabteilung hinsichtlich der juristischen Schulung der Mitarbeiter; außerdem trägt das Institut die Ausbildung der Mitarbeiter in der ADMU und der ghanaischen Zentralbank, um die Schuldenpolicies in einem einheitlichen Rahmenwerk als Handbuch zusammenzufassen. Die Bereiche, in denen hier deutlicher Handlungsbedarf besteht oder die mitunter gänzlich fehlen, sind u. a.

- die Formulierung einer ausführlichen Strategie zur Aufnahme von Darlehen,
- die Koordinierung der Datenbank, die – wie in Malawi – zwischen der ADMU und der Zentralbank aufgeteilt ist,
- der Ausbau der analytischen Kapazitäten der ADMU, v. a. in Bezug auf Restrukturierungsmechanismen und Schulden-tragfähigkeitsanalysen,
- der weitere Einsatz von IT-gestützten Systemen zur Registrierung der öffentlichen Schulden, und
- die Einbindung von Simulationen und makroökonomischen Projektionen in die tägliche Arbeit der Einheit für Schuldenmanagement sowie die weitere Kommunikation dieser Ergebnisse an alle relevanten Schlüsselpositionen.

⁵³³ Baunsgaard (2007).

⁵³⁴ Baunsgaard (2007).

⁵³⁵ Vgl. Pardo/Nébié (2005).

⁵³⁶ Vgl. IMF/IDA (2004a): 24.

Tabelle 15: Workshops der HIPC Capacity Building Programmes in Kooperation mit afrikanischen Staaten in der ersten Jahreshälfte 2005

Datum	Veranstaltung	durchgeführt/ finanziert von	Ort
Juli	Distance Learning Residential Workshop	DRI	London, Vereinigtes Königreich
	Burundi National Debt Strategy Workshop	DRI	Bujumbura, Burundi
Juni	Short term Debt Advisor to Burundi	DRI	Bujumbura, Burundi
	Institutional Mission to the Gambia	WAIFEM-DRI	Banjul, Gambia
	Institutional Mission to Comoros	DRI	Moroni, Komoren
Mai	BEAC Attachment to DRI	POLE-DETTE-DRI	London, Vereinigtes Königreich
	Guinea Bissau National Debt Strategy Workshop	POLE-DETTE-DRI	Bissau, Guinea Bissau
	Institutional Mission to Ghana	WAIFEM-DRI	Accra, Ghana
	Short term Debt Advisor to Guinea	DRI	Conakry, Guinea
	16th Steering Committee Meeting of the HIPC CBP	POLE-DETTE-DRI-SENEGAL	Dakar, Senegal
	Nigeria Debt Pro Training	WAIFEM-DRI	Abuja, Nigeria
	Short term Debt Advisor to Burundi	DRI	Bujumbura, Burundi
April	Sierra Leone National Workshop	WAIFEM-DRI	Freetown, Sierra Leone
	São Tomé and Príncipe National Workshop	DRI	São Tomé, São Tomé und Príncipe
	Ethiopia Debt Strategy Workshop	DRI	Addis Abeba, Äthiopien
März	HIPC CBP Phase 4 Meeting	AGRITEAM-DRI	London, Vereinigtes Königreich
	3rd Inter-regional Debt Managers Seminar	DRI	London, Vereinigtes Königreich
	Chad National Workshop	POLE-DETTE-DRI	N'djamena, Tschad
	11th HIPC Ministerial Meeting	DRI	Maputo, Mozambique
	MEFMI Staff Attachment	MEFMI-DRI	London, Vereinigtes Königreich
	Follow up Mission to Chad	POLE-DETTE-DRI	N'djamena, Tschad
	Follow up Mission to Burkina Faso	POLE-DETTE-DRI	Ouagadougou, Burkina Faso
	Follow up Mission to Sierra Leone	WAIFEM-DRI	Freetown, Sierra Leone
Februar	Short Term Debt Advisor to Burundi	DRI	Bujumbura, Burundi
	Domestic Debt Regional Workshop	WAIFEM-DRI	Banjul, Gambia
	Angola National Workshop	MEFMI-DRI	Luanda, Angola
Januar	Institutional Mission to Guinea Bissau	POLE-DETTE-DRI	Bissau, Guinea-Bissau
	BEAC Fellows Attachment to DRI	POLE-DETTE-DRI	London, Vereinigtes Königreich
	Institutional Mission to Cameroon	POLE-DETTE-DRI	Douala, Kamerun
	Gambia Domestic Debt Mission	WAIFEM-DRI	Banjul, Gambia

Quelle: http://www.hipc-cbp.org/index.php?option=com_content&task=category§ionid=4&id=5&Itemid=7&lang=en.

Da die ghanaische Schuldenmanagementabteilung das alleinige Mandat zum Management der öffentlichen Auslandsschulden hat, ist sie nach Abschluss der HIPC-II-Initiative damit beauftragt worden, ein Policypapier zu erarbeiten, das sich mit den Rahmenbedingungen für die Schuldentragfähigkeit nach dem Vollendungspunkt der Entschuldungsinitiative befasst. Dieses Papier war bereits für 2004 geplant, ist jedoch bis 2009 nicht veröffentlicht worden.

Bereits durchgeführte Reformprozesse in Benin zur Förderung von Kapazitäten im öffentlichen Sektor beinhalteten beispielsweise eine Umstrukturierung der Ministerien für Finanzen, ländliche Entwicklung, Bildung und Gesundheit, die bereits in den 1990er Jahren stattfand und der Einführung einer Anti-Korruptionsbehörde voranging. Im Jahr 2000 folgte eine nationale Anti-Korruptionsstrategie.⁵³⁷ Beide Innovationen – die Einrichtung der Behörde und das Ausarbeiten der Strategie – konnten jedoch bisher keinen signifikanten Erfolg in der Korruptionsbekämpfung erzielen. Dagegen hat die Nationalregierung in den Jahren 1998 und 1999 relativ erfolgreich die finanzielle Autonomie der größten städtischen Bezirke des Landes eingeführt und diese gleichzeitig per Gesetz dazu veranlasst, vierteljährlich über ihre Haushaltsmittel zu berichten. Ein einheitliches Monitoringsystem für diese lokalen Budgeteinheiten besteht allerdings noch nicht.

Insgesamt gibt es kaum ein anderes Politikfeld, das sich leichter belegen lässt, als das der Förderung von Institutionen und Handlungskompetenzen. Wie Tabelle 15 zeigt, fanden allein in der ersten Hälfte des Jahres 2005 dreißig solcher Schulungen in Kooperation mit Staaten südlich der Sahara statt, die durch das Netzwerk HIPC-Capacity Building Programme gefördert wurden. Die darüber hinaus stattfindenden Kurse der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds, der Vereinten Nationen, der bilateralen Geber und nicht zuletzt der kommerziellen Anbieter der computergestützten Schuldenmanagementsysteme sind hier nicht aufgeführt. Solche Maßnahmen fördern natürlich grundsätzlich die Qualifikation der teilnehmenden Mitarbeiter, können jedoch auch – bei zu großer Häufigkeit – selbst zu einem Verlust an Arbeitskraft und Leistungsvermögen führen.

Insgesamt ist die Förderung von technischen und personellen Kapazitäten eine geeignete Möglichkeit, staatliches Handeln in Subsahara-Afrika und ganz besonders seine Leistungsfähigkeit und Ergebnisorientierung zu stärken. Dies gilt auch für den Bereich öffentlichen Schuldenmanagements. Dennoch müssen hierbei die bereits genannten Instrumente je nach Ausgangslage in den Staaten beachtet und umgesetzt

werden. Die Implementierung solcher Fördermaßnahmen kann dann positive Wirkungen auf die Leistungsfähigkeit des Staates im Allgemeinen und auf entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement im Besonderen zeitigen: Sind gemeinsame Ziele der Entwicklungsorientierung – beispielsweise eine größere Leistungsfähigkeit öffentlichen Schuldenmanagements – abgesteckt und den Mitarbeitern vermittelt, ist ein wichtiger Schritt zur Umsetzung dieser Ziele und zu mehr Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns getan.

Öffentliches Schuldenmanagement verbindet diese Rationalisierung und Effizienzsteigerung auf der institutionellen Ebene durch organisatorische Umstrukturierungen mit einer Stimulierung der gesamten Volkswirtschaft. Hier zeigt sich die direkte Wirkung entwicklungsorientierten staatlichen Handelns auf makroökonomische Stabilität. Bisher wurde diese Verbindung von Schulden, volkswirtschaftlicher Entwicklung und Regierungsarbeit jedoch nur aus der gegensätzlichen Perspektive betrachtet, indem die Schuldenlast zu einer Minderung des Rückzahlungsanreizes der verschuldeten Regierungen führt und damit die allgemeine wirtschaftliche Lage zusätzlich belastet. Bereits 1989 argumentierte Sachs in Bezug auf die Schuldenkrise der Entwicklungs- und Schwellenländer, dass Schuldenreduzierung einen positiven Einfluss auf die ökonomische und damit mittel- bis langfristig auf die politische Verfasstheit eines verschuldeten Staates habe.⁵³⁸ Im gleichen Jahr wurde vom Währungsfonds ein Aufsatz von Paul Krugman herausgegeben, der Entschuldungsstrategien zu Marktbedingungen vorstellte und die Ergebnisse einer Studie des Vorjahres zum Schuldenüberhang und seinen negativen Auswirkungen weiterdachte.⁵³⁹ Beide gingen im Kern davon aus, dass praktisch alle Anstrengungen zur Förderung des Wirtschaftswachstums in hoch verschuldeten Staaten bzw. Volkswirtschaften mitnichten zu einer Schuldenreduzierung führten, sondern vielmehr eine Verzerrung der tatsächlichen Verhältnisse bewirkten.⁵⁴⁰

Im Angesicht großer staatlicher Schuldenbelastungen wächst das Liquiditätsproblem des Kreditnehmers, weil sowohl tatsächliche als auch potentielle Kreditgeber seine Insolvenz fürchten.⁵⁴¹ Diese drohende Insolvenz wurde jedoch im Falle der

⁵³⁷ Vgl. IMF/IDA (2000a): 49.

⁵³⁸ Vgl. Sachs (1989a). Für die aktuelle Schuldenkrise in Subsahara-Afrika vgl. Roubini, Nouriel und Brad Setser (2004): *Bailouts or Bail-Ins? Responding to Financial Crises in Emerging Economies*. Washington, D.C.

⁵³⁹ Vgl. Krugman, Paul (1989a): *Market-Based Debt-Reduction Schemes*. In: Frenkel, J. (Hrsg.): *Analytical Issues in Debt*. Washington, D.C. S. 258-278; vgl. ebenfalls Krugman (1988).

⁵⁴⁰ Vgl. Berthélemy, Jean-Claude (2001): *HIPC Debt Relief and Policy Reform Incentives*. Helsinki (= WIDER Discussion Paper 2001/105). Künftig zitiert als: Berthélemy (2001).

⁵⁴¹ Vgl. Krugman (1989b).

hoch verschuldeten armen Staaten über Jahre geradezu verschleppt, d. h. weder Schuldner noch Gläubiger setzten sich mit möglichen Lösungsstrategien auseinander, sondern versuchten, ausschließlich die kurzfristigen Liquiditätsengpässe zu finanzieren. Im Gegensatz zur Privatwirtschaft gibt es für den öffentlichen bzw. staatlichen Raum kein Insolvenzrecht, das hier klare Regeln vorschreiben könnte.⁵⁴² Effektiv aber verhält sich staatliche Insolvenz ebenso wie ihr privatwirtschaftliches Pendant, indem die Kosten durch eine Verschleppung der Offenbarung steigen. Sachs hat hier drei Kostenarten hervorgehoben:

- Insolvenz führt zu einem sog. grab race der Kreditoren, d. h. alle betroffenen Geldgeber versuchen, ihre Finanzmittel so schnell wie möglich aus der Masse des insolventen Kreditnehmers abzuziehen. Dabei achten die Kreditgeber jedoch nicht mehr auf die Gemeinsamkeit und damit die Effizienz ihrer Maßnahmen;
- Geldgeber sind außerdem angesichts drohender staatlicher Insolvenz nicht willens, bereits zugesagte Finanzmittel weiterzuleiten. Sie fürchten vielmehr, dass dieses Geld in dieser Situation zu schnell entwertet werden kann oder dass der Staat beispielsweise eine außerordentliche Steuer auf Kapitalabflüsse erhebt;
- Kreditnehmer werden durch hohe Staatsschulden und durch ebenfalls hohe Zinsraten auf diese Forderungen weder dazu angeregt, diese Darlehen zu tilgen, noch die notwendigen Reformen anzugehen, die eine zu hohe Neuverschuldung in Zukunft vermeiden sollen: „Why should a country adjust if that adjustment produces income for foreign banks rather than for its own citizenry?“⁵⁴³ Reformorientierung führt also zu einer stärkeren Bedienung der Schulden und kann damit negative Impulse für die heimische wirtschaftliche und menschliche Entwicklung zur Folge haben, indem dringend benötigtes Investitionskapital des Staates für die Rückzahlung der ausstehenden Kredite genutzt wird.

Tatsächlich ist die Idee, dass größere Schuldenstände den Anreiz zur Bedienung dieser Schulden so weit dezimieren können, dass der Rückzahlungsverkehr gänzlich zum Erliegen kommt, nicht erst in den 1980er Jahren entstanden, sondern findet sich bereits in ihren Grundzügen beispielsweise bei Keynes, der die Anpassungsmaßnahmen

⁵⁴² Vgl. Raffer, Kunibert (2000): Vor- und Nachteile eines Internationalen Insolvenzrechts. In: Dabrowski, Martin, Rolf Eschenburg und Karl Gabriel (Hrsg.): Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise. Berlin. S. 213-238.

⁵⁴³ Vgl. Sachs, Jeffrey D. (1989b): Conditionality, Debt Relief, and the Developing Country Debt Crisis. In: Sachs, Jeffrey D. (Hrsg.): Developing Country Debt and the World Economy. Chicago – London. S. 275-284. Hier S. 277.

zur Reduzierung des Schuldenüberhangs als „*compulsory* for the debtor and *voluntary* for the creditor“⁵⁴⁴ bezeichnet, wodurch ein Ungleichgewicht in der Erwartungshaltung in Bezug auf die Bedienung des Schuldendienstes geschaffen wird. Dieses Ungleichgewicht wiederum spiegelt sich im Empfängerland als Schuldenüberhang wider. Dies veranlasste Wirtschaftswissenschaftler zu dem Argument, dass Schuldenerlass und seine Folgen eine positive Wirkung auf private Investitionen und ausländisches Kapital zeitigen könnten. In Malawi lässt sich dieser Trend jedoch so nicht ablesen: Zwar steigen die ausländischen Direktinvestitionen seit 2004 und lagen 2006 bei ca. US-\$ 30 Mio.⁵⁴⁵ Diese Tendenz lässt sich allerdings eher dem Fund von Uran im Norden des Landes und einem damit einhergehenden Engagement eines transnationalen Unternehmens zuordnen. In Ghana wurde nach dem Erreichen des Vollendungspunktes und der damit einhergehenden Schuldenerlassrunde ebenfalls kein direkter Zuwachs der ausländischen Direktinvestitionen verzeichnet. Erst 2006, also zwei Jahre nach dem Vollendungspunkt, wuchsen die Direktinvestitionen an.⁵⁴⁶ Dies lässt sich jedoch weniger mit dem rein numerischen Schuldenerlass in 2004 als mit Reformen im Steuer- und Zollsektor im Jahr 2005 erklären.⁵⁴⁷

Grundsätzlich wird die positive Wirkung eines Schuldenerlasses durch eine Stabilisierung der makroökonomischen Rahmenbedingungen einer Volkswirtschaft zumindest kurzfristig erzielt. Sie kann allerdings auch einen gegenteiligen Effekt bewirken, wenn sich die Verhandlungen über den tatsächlichen Schuldenerlass in die Länge ziehen und so die Investitionsunsicherheit fördern. Ein solcher Einfluss lässt sich beispielsweise in Togo erkennen.⁵⁴⁸ Die Verhandlungen über das Erreichen des Entscheidungspunktes ziehen sich seit Beginn des Jahrtausends in die Länge. 2008 ist ein „Vorab-Dokument“⁵⁴⁹ veröffentlicht worden, obwohl der Entscheidungspunkt nach mehreren Korrekturen für 2008 angekündigt war. Es lässt sich jedoch generell festhalten, dass besonders hohe Gesamtschulden die Möglichkeit der Akkumulation auswärtigen Kapitals weiter verringern.

⁵⁴⁴ Keynes, John Maynard (1971-1989): *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. Bd. 25. London – New York City. Hier S. 28. Hervorhebungen im Original. Keynes plädierte für eine verpflichtende Anpassung der Schuldenpolitik seitens der Geberstaaten, damals jedoch nicht so sehr mit Blick auf die Staaten oder Kolonien der Südhalbkugel, sondern vielmehr auf die eigene britische Regierung, die nach dem zweiten Weltkrieg zu einem der größten Schuldner weltweit avanciert war.

⁵⁴⁵ Vgl. http://www.fdi.net/country/sub_index.cfm?countrynum=124.

⁵⁴⁶ Vgl. http://www.fdi.net/country/sub_index.cfm?countrynum=76.

⁵⁴⁷ Vgl. GTZ (2008): 2 f.

⁵⁴⁸ Vgl. http://www.fdi.net/country/sub_index.cfm?countrynum=193.

⁵⁴⁹ International Monetary Fund (IMF) und International Development Association (IDA) (2008): *Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. Preliminary Document*. Washington, D.C. Künftig zitiert als: IMF/IDA (2008).

Der Anreiz eines von Schuldenüberhang betroffenen Staates, seine knappen Finanzmittel in die Rückzahlung seiner ausstehenden Verbindlichkeiten fließen zu lassen, führt diesem Ansatz folgend nur zu einer Gewinnsteigerung für den ursprünglichen Kreditgeber, nicht aber für die kreditnehmende Regierung oder ihre Bürger. Gerade in exportorientierten Ökonomien sind diese Auswirkungen des Schuldenüberhangs zu beobachten, sie verhalten sich daher wie eine Supersteuer auf Exportgüter und verlangsamen nicht nur den Kapital- und Güterverkehr, sondern insbesondere auch die Reform- und Entwicklungsorientierung der Regierung.

Eine direkte Monetarisierung der staatlichen Verschuldung – bewirkt durch unmittelbare Zentralbankkredite an den Staat – sollte ausgeschlossen werden, wie ein Blick in die Geschichte vieler europäischer Staaten und nicht zuletzt Deutschlands zeigt. In Anbetracht einer durch stark wachsende Zinsbelastung bedingten Einschränkung der finanzpolitischen Handlungsspielräume lässt sich zwar auch argumentieren, dass Zentralbankkredite eine kostengünstige Alternative der Finanzierung öffentlicher Ausgaben bieten. Allerdings garantiert diese Finanzierung in den wirtschaftlich und teilweise auch politisch instabilen Staaten Subsahara-Afrikas geradezu steigende Inflationsraten, die schnell außer Kontrolle geraten können und damit das genaue Gegenteil zur gewollten Stabilisierung der entwicklungspolitischen Arbeit erzielen.

Neben dieser Interdependenz von Volkswirtschaft und Schuldenportefeuille besteht in allen sechs Staaten die Notwendigkeit, die institutionelle Ebene weiter zu stärken. Mit dem Wissensbegriff ist in den Entwicklungs- und Schwellenländern ein ganz eigenes Problem verbunden, das durch die geschilderten vielfältigen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen von Capacity Building bisher nicht gelöst wird. Vielmehr scheint ein Problembewusstsein für den Erhalt einmal erworbenen institutionellen Wissens nur in äußersten Einzelfällen vorhanden zu sein. Wissensvermittlung basiert nach Newell zuvorderst auf dem Agenten, der als individueller Mitarbeiter Wissen zu einem speziellen Thema generiert.⁵⁵⁰

Die Aufgabe der Institution, in der dieser Mitarbeiter angesiedelt ist, besteht nun darin, den einzelnen Mitarbeiter nicht nur zur Erweiterung seines Wissens zu motivieren, sondern auch Widerstände gegenüber der Wissensnutzung und -lieferung abzubauen. Dazu zählt nicht zuletzt ein sicheres Arbeitsumfeld, in dem die Kooperation, nicht die direkte Konkurrenz – beispielsweise um eine bestimmte Position – im Vordergrund steht. Hier schließt sich wiederum der Kreis von Kommunikation, Kohärenz und institutioneller Konstruktion, wie sie Abbildung 7 aufzeigt. Mit dem Begriff

‚institutionelles Lernen‘ ist das Lernen einer Organisation als Ganzes gemeint.⁵⁵¹ Der Ausdruck bezieht sich auf die Fähigkeit einer Organisation, auf eine sich verändernde Umgebung zu reagieren, Fehler zu korrigieren und eine verbesserte Handlungskompetenz zu erreichen.

Sowohl der Faktor der technischen Systemvoraussetzungen als auch der Faktor Zeit sind in Entwicklungs- und Schwellenländern nicht grundsätzlich gegeben. Einerseits wirken sich globale und regionale Migrationsbewegungen auf das verfügbare Wissen vor Ort aus, indem nationale Kapazitäten durch den Zugang zu globalem Wissen und weltweiten Datenbanken gefördert werden und Kapitalüberweisungen aus der Diaspora einen großen Anteil am Bruttonationaleinkommen einnehmen. Andererseits werden durch Migrationsströme aus den Randökonomien in die Wirtschaftszentren gleichermaßen die Einkommensdisparitäten in den Herkunftsregionen geweitet, da qualifizierte Arbeitskräfte aus Afrika abgezogen werden, wodurch der Wettbewerbsnachteil im internationalen Vergleich bezogen auf Forschung, Entwicklung und Investitionen noch verstärkt wird.⁵⁵² Die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors wird dadurch in Arbeitsbereichen wie Gesundheit, Wissenschaft und Technologie, Wirtschafts- und nicht zuletzt im Finanzmanagement zum Teil erheblich geschwächt.

Der öffentliche Sektor in Subsahara-Afrika muss also nicht nur für die Aus- und Weiterbildung der Angestellten sorgen, sondern auch ihre Beschäftigung über einen längeren Zeitraum garantieren, damit das geförderte Wissen erhalten bleibt. Hierfür müssen die öffentlichen Arbeitgeber, also im Falle des öffentlichen Schuldenmanagements die Nationalregierung, Anreize für die Mitarbeiter schaffen, nicht in den Privatsektor abzuwandern: Wenn für solche Mitarbeiter große Einkommensdifferenzen bestehen zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor, erweist es sich oftmals als schwierig, einmal erworbene Kompetenzen im öffentlichen Schuldenmanagement zu halten.⁵⁵³ Ein Beispiel für den regelmäßigen Verlust an institutionellem Wissen bietet

⁵⁵⁰ Vgl. Newell, Allen (1982): The Knowledge Level. In: Artificial Intelligence 18. S. 87-127.

⁵⁵¹ Analog zum Wissensbegriff hat sich der Begriff ‚Wissensbasis‘ etabliert, der die Gesamtheit aller Wissensbestände in einer Arbeitseinheit – in diesem Fall in der öffentlichen Finanzverwaltung – umfasst. Diese Wissensbasis besteht insofern aus mehr als nur der Summe der einzelnen Teile, als sie individuelles und kollektives Wissen zusammenbringt und gleichermaßen die Daten- und Informationssammlung zur Erhaltung dieses Wissens pflegt. Diese Wissensbasis stellt somit das institutionelle Wissen einer Einheit dar. Im angelsächsischen Sprachgebrauch wird nicht nur der Begriff institutionelles Wissen, sondern besonders auch der Begriff institutionelles Erinnerungsvermögen – institutional memory – angewandt, der insofern das Phänomen treffender charakterisiert, als er die Größenordnung der Kapazitäten jenseits des rein individuellen Wissens aufzeigt.

⁵⁵² Schätzungen der African Capacity Building Foundation gehen davon aus, dass jährlich ca. 70.000 hoch qualifizierte Arbeitskräfte den Kontinent Afrika verlassen. Vgl. African Capacity Building Foundation (ACBF) (2004): Towards Strategies and Instruments for Skills Retention and Utilization in Sub-Saharan Africa. Harare.

⁵⁵³ Vgl. IMF/Weltbank (2001b): 18 f.

der Verwaltungsapparat der Regierung in Malawi. Wissen, das hier über Maßnahmen zur Förderung von Handlungskompetenzen erworben wird, geht regelmäßig aufgrund hoher Fluktuationsraten in den Ministerien verloren.⁵⁵⁴ Das Ministerium für Finanzen und die darin angesiedelte Abteilung für Schuldenmanagement DAD bilden keine Ausnahme. Die Mitarbeiter werden – nach eigener Darstellung – willkürlich und äußerst kurzfristig an andere Stellen versetzt, die keine noch so geringe Schnittmenge mit ihrer vorherigen Tätigkeit aufweisen müssen.

„[S]enior officers have been fired, demoted or transferred on political reasons rather than performance and output.“⁵⁵⁵

Alle darauf angesprochenen Interviewpartner in Malawi bestätigten diesen Eindruck.⁵⁵⁶ Die noch immer ausstehende Formulierung einer formellen Schuldenmanagementstrategie für ausländische und inländische Verschuldung ist nicht zuletzt auf fehlende qualifizierte Mitarbeiter zurückzuführen, die die Notwendigkeit einer solchen globalen Strategie gegenüber den entscheidenden Gremien vertreten könnten.

Ähnliche Vorgehensweisen finden sich in der Personalstruktur der Zentralbank. Leitende Angestellte werden kurzfristig in andere Abteilungen innerhalb und außerhalb der Bank versetzt. Dabei entstehen auch Unstimmigkeiten in der Frage der Zuständigkeit bzw. der Leitung einer Abteilung. So wurde der Leiter der Forschungsabteilung der Zentralbank „this time around“⁵⁵⁷ im Juli 2006 in diese Abteilung zurückversetzt, nachdem er bereits 2004 zum Leiter der Forschungsabteilung ernannt, dann aber kurzfristig in den Arbeitsbereich internationale Beziehungen der Zentralbank versetzt wurde.

Eine Diskrepanz zwischen dem eigentlichen Aufgabenbereich des Leiters der Forschungsabteilung und der Arbeit in der Abteilung für internationale Beziehungen der Zentralbank wurde hier von seinen Vorgesetzten nicht gesehen. Erschwerend kommt im Falle Malawis die Besonderheit hinzu, dass beide Abteilungen nicht am gleichen Sitz der Zentralbank angesiedelt sind, sondern vielmehr die Einheit für internationale Beziehungen im privatwirtschaftlich stärkeren Blantyre und nicht in der Hauptstadt Lilongwe eingerichtet wurde.⁵⁵⁸

⁵⁵⁴ Vgl. Weltbank (2007e): 40.

⁵⁵⁵ Mkwambisi, David (2007): More to be done on Economy. In: The Nation vom 2. Juli. S. 14. Künftig zitiert als: Mkwambisi (2007).

⁵⁵⁶ Für die malawische Einschätzung vgl. insbesondere Nkhata (2007); Goneka (2007); Tseka (2007b). Für die internationalen Experten vgl. Baunsgaard (2007) und Kufakwandi (2007).

⁵⁵⁷ Goneka (2007).

⁵⁵⁸ Vgl. Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Noel Mkulichi am 6. August im Büro des Director of Non-Bank Financial Institutions der Reserve Bank of Malawi. Blantyre.

Im Ergebnis müssen die versetzten Mitarbeiter an ihrem neuen Arbeitsplatz wiederum neu trainiert werden – es wird also eine stetige Nachfrage für Schulungsmaßnahmen geschaffen – und müssen sich in einen ggf. vollkommen fremden Sachverhalt einarbeiten, ohne zu wissen, wie lange sie an dieser Stelle in der Verwaltung tätig sein werden. Die Antwort auf die Frage nach Kompetenz und Motivation dieser Mitarbeiter für diesen Arbeitsbereich lässt sich erahnen, spielt jedoch in den Planungen der Ministerialverwaltung keine Rolle.

Durch die Kurzfristigkeit dieser Umstrukturierungsmaßnahmen steht jedoch keine Zeit zur Verfügung, das bis dato angesammelte Wissen für den Nachfolger zu dokumentieren bzw. diesen neuen Mitarbeiter in die Abteilung und den einzelnen Arbeitsplatz einzuarbeiten. Die Unkenntnis dieses Nachrückers lässt wiederum Lücken im Organisationsablauf entstehen, in der internen und möglicherweise auch externen Kommunikation und somit schlussendlich in der allgemeinen Effektivität der Abteilung. Gerade in Bezug auf das Schuldenmanagement, das – wie gesehen – in hohem Maße auf die Möglichkeit der kurzfristigen Reaktion auf finanzmarktliche Veränderungen und auf ein hohes Maß an speziellem Wissen um Kreditmarktinstrumente angewiesen ist, scheint ein solcher Ansatz daher äußerst kontraproduktiv.

So schnell wie möglich muss also die Umbesetzung der bereits qualifizierten Mitarbeiter aufgegeben werden, damit diese sich in ihrem spezialisierten Gebiet engagieren können. Mittelfristig muss das Finanzministerium – besser noch eine bis dahin etablierte Agentur für Schuldenmanagement – auch die Kontrolle des inländischen Schuldenmanagements übernehmen. Die Zentralbank hätte dann lediglich die Rolle eines ausführenden Agenten. So wäre der Interessenkonflikt der Zentralbank zugunsten ihrer Primäraufgabe der Stabilität der Inflation und der Wechselkurse gelöst. Die Rechenschaftspflicht sowohl der Geld- als auch der Fiskalpolitik wären damit nachdrücklich voneinander getrennt, wodurch auch die Aufgabenbereiche der Mitarbeiter strukturiert würden.

Neben der technologischen Komponente, die keine unmittelbare Weitergabe von Informationen und Wissen aufgrund der fehlenden technischen Voraussetzungen erlaubt, sinkt durch einen solchen Umgang mit dem bestehenden Personal auch die Motivation jedes Einzelnen für die Sache. Die Folgen für die öffentliche Hand sind in finanzieller und personeller Hinsicht spürbar: Alle malawischen Gesprächspartner aus öffentlichen Einrichtungen gaben an, sich in der Zukunft außerhalb der Verwaltung engagieren zu wollen. Die meisten malawischen Interviewpartner, die im Projektmanagement von Nichtregierungsorganisationen oder ähnlichen Positionen für ein Ge-

spräch zu Verfügung standen, erklärten, früher einmal für die öffentliche Verwaltung gearbeitet zu haben.⁵⁵⁹ So lässt sich erkennen, dass der malawische Staat zwar konstant Finanzmittel und v. a. Zeit für die Ausbildung seiner Mitarbeiter aufbringt, die Investitionen sich aber in den wenigsten Fällen rechnen.

Der Verlust von institutionellem Wissen oder institutionellem Erinnerungsvermögen stellt eine der größten Herausforderungen im öffentlichen Sektor Subsahara-Afrikas dar und liegt zwar nicht ausschließlich, jedoch zu einem nicht geringen Teil in Korruption begünstigenden Strukturen in Regierungsbehörden begründet. Er gehört zu den größten Problemen, die trotz Entwicklungszusammenarbeit durch finanzielle oder technische Unterstützung entstehen und die allein von Regierungsseite gelöst werden können. Sehr drastisch und offen drückt dies der zentrale Mitarbeiter des malawischen Schuldenmanagementbüros wie folgt aus:

„In the case of Malawi, there has been a lot of assistance towards capacity building, but unfortunately over the years we seem not to be able to retain the skills of the people who have been trained in debt management. So we are starting all over again time and again. Prior to my coming here, quite a few people had been trained in all sorts of aspects of debt management in the Ministry. But due to government's policy of shifting us around – when you work in the civil service they may say that I should be able to offer my services in any other ministry in whatever capacity – I may wake up tomorrow and find out that I have been transferred to the Ministry of, say, Natural Resources. So whatever capacity has been built in me in the field of debt management – that's it. The key challenge now is that they retain the skilled or trained people in debt management. I look at that as very key.“⁵⁶⁰

Die Leistung einer Gruppe ist mehr als die Summe der Einzelleistungen der Gruppenmitglieder, da sich kollektives Wissen beispielsweise darin manifestiert, dass jedes Mitglied Kenntnis über die Stärken seiner Kollegen besitzt bzw. dass Rollen in der Gruppe bereits ausgehandelt sind. Für den Aufbau einer Agentur für Schuldenmanagement ist es daher notwendig, Aspekte der Gruppenbildung zu berücksichtigen, da etwa Restrukturierungsmaßnahmen zur Auflösung eingespielter Teams und damit

⁵⁵⁹ Ein besonderes Beispiel ist hier die frühere Staatssekretärin für das Schuldenmanagement, die mittlerweile als Koordinatorin für die Millenniumsentwicklungsziele bei den Vereinten Nationen arbeitet; auch Mitarbeiter von World Vision und PLAN gaben an, früher u. a. im Finanzministerium gearbeitet, sich aber aufgrund der hohen Fluktuationsraten weiterorientiert zu haben.

⁵⁶⁰ Nkhata (2007). Einmal erworbene Fähigkeiten stehen der Institution nicht für unbegrenzte Zeit zur Verfügung. Reorganisationen oder Mitarbeiterfluktuationen – etwa durch Pensionierung oder Kündigung – können zu Wissensverlusten führen, welche die Funktionsfähigkeit des Unternehmens beeinträchtigen können. Die Wissensbewahrung umfasst die Prozesse der Selektion des Bewahrungswürdigen, der angemessenen Speicherung und der regelmäßigen Aktualisierung. Die Wissenswahrung ist keine punktuelle Aktivität, sondern ein kontinuierlicher Prozess. In den afrikanischen Staaten südlich der Sahara lässt sich jedoch in den entscheidenden Positionen innerhalb der öffentlichen Strukturen ein

einhergehend zu Wissensverlust und Leistungseinbußen führen können. Die hier beschriebenen wissensdynamischen Prozesse bleiben jedoch in den Staaten Subsahara-Afrikas in den ersten Stadien stecken. Aufgrund der hohen Fluktuationsraten ist eine Weiterentwicklung des individuellen Mitarbeiters oder auch der gesamten Abteilung kaum möglich.

Die Fluktuationsraten innerhalb von Ministerien und Regierungsbehörden sind im malawischen öffentlichen Sektor insgesamt sehr hoch. Insbesondere nach Wahlen, aber auch innerhalb der regulären Legislaturperioden finden regelmäßige und zumeist sehr kurzfristige Umbesetzungen statt.⁵⁶¹ Dadurch wiederum können Nachfolger auf der dann entsprechend vakanten Position nicht eingearbeitet werden. Teilweise wird das gewonnene Wissen jedoch auch in vollem Bewusstsein nicht weitergegeben, weil der entsprechende Angestellte einen Machtverlust befürchtet, der sich zumeist ebenfalls sehr konkret und in finanzieller Weise auswirkt. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch der IMF im Dokument zum HIPC-Vollendungspunkt für Malawi, allerdings zielt die Schlussfolgerung wiederum auf mehr Förderungsmaßnahmen ab und weniger auf eine Veränderung innerhalb der Strukturen der Ministerialverwaltung und eine veränderte Herangehensweise an Maßnahmen zur Weiterbildung der Mitarbeiter:

„The DAD lacks trained staff. Only few staff members are capable of interpreting loan agreements and reports sent by creditors and implement them in the debt recording system. [...] turnover of trained staff has been high, resulting in loss of institutional memory and continuity in work. Technical assistance for building capacity with respect to debt negotiations, formulation of portfolio and debt strategy as well debt sustainability analysis (DSAs) would be useful.“⁵⁶²

Daraus lässt sich schließen, dass der Internationale Währungsfonds das Problem eher als punktuelle Herausforderung dieser einzelnen Arbeitseinheit, denn als strukturelles Problem der öffentlichen Verwaltung in Malawi und anderen Staaten Afrikas sieht.

Fehlende Experten sind allerdings nicht nur auf die geringe Anzahl der Mitarbeiter im Schuldenmanagement und anderen Bereichen des öffentlichen Managements zurückzuführen, sondern auch auf die hohen Raten der Abwesenheit vom Dienstort, die durch Einladungen zu Fortbildungen der internationalen Agenturen zustande kommen. Die Tagessätze, die auch Nichtregierungsorganisationen für die Beteiligung an ihren Workshops zahlen, bieten für den Einzelnen einen Anreiz, eher eine Fortbil-

hohes Maß entweder an Unkenntnis oder an Desinteresse an der Wirksamkeit und Relevanz von Wissen beobachten.

⁵⁶¹ Vgl. Nyirenda, Daniel (2007a): Bingu's Cabinet Swells to 42. In: The Daily Times vom 11. Mai. Vgl. Nyirenda, Daniel (2007b): Bingu Rebuffs Sec 65 Ruling. In: The Daily Times vom 5. Juli. S. 1, 3. Künftig zitiert als: Nyirenda (2007a,b).

⁵⁶² IMF (2006c): 68.

derung zu besuchen, als der regulären Arbeit nachzugehen. Auch die Afrikanische Entwicklungsbank plant solche Tagessätze, sog. Allowances oder Per diems, in ihre Projektvolumina ein:

„Per diems, for their part, will be paid to the parties [...] and justification will be provided to ADF at the time of submission of the request for replenishment of the advance fund.“⁵⁶³

Somit stellt sich in vielerlei Hinsicht tatsächlich die Frage nach den lessons learned in der Förderung von Handlungskompetenzen: Wie können zentrale Elemente öffentlichen Schuldenmanagements erlernt und innerhalb der zuständigen Abteilung oder Agentur erhalten bleiben, wenn sich die Strukturen, Kooperationsverhältnisse und die beauftragten individuellen Mitarbeiter ständig ändern? Die internationalen Agenturen versuchen diese hohen Fluktuationsraten durch erneute Workshops zu kompensieren. Das Ausmaß dieser Versuche spiegelt Tabelle 16 wider, die einen Kurzüberblick über

Tabelle 16: Technische Zusammenarbeit in Benin zum Aufbau von Managementstrukturen in den öffentlichen Finanzen

Institution	Beschreibung der technischen Zusammenarbeit, nach Projekten	
Weltbank	2000	Implementierung von Programmen in fünf prioritären Ministerien Beurteilung finanzieller Kapazitäten (CFAA)
	1997-1999	Implementierung von Programmbudgets
IMF	2000	Mission zur Evaluierung der Steuer und Zolleinnahmen
	1997-1999	Mission zur Evaluierung des Haushaltsmanagements
UNDP	vor 2001	Unterstützung im Capacity Building Unterstützung bei der Umsetzung von Good Governance
AfDB	vor 2001	Unterstützung im Schuldenmanagement und bei den Kapitalausgaben
Europäische Union	vor 2001	Unterstützung bei der Modernisierung des Finanzministeriums
Coopération française	vor 2001	Technische Zusammenarbeit zur Implementierung eines computergestützten Haushaltsmanagements Technische Zusammenarbeit in der staatlichen Finanzverwaltung Technische Zusammenarbeit zur Verstärkung von Kontrollmechanismen
Dänemark	vor 2001	Unterstützung bei der Haushaltsreform
Deutsche Zusammenarbeit	vor 2001	Unterstützung bei der Vorbereitung eines Systems zur Erfassung von Wirtschaftsdaten
Schweiz	vor 2001	Unterstützung bei der Haushaltsreform
USA	vor 2001	Unterstützung zur Stärkung von Kontrollkapazitäten

Quelle: Weltbank (2001c): 26.

⁵⁶³ a. a. O.

zwischen 1997 und 2001 abgehaltene Ausbildungsmaßnahmen im öffentlichen Finanzmanagements Benins bietet. Die Wirkungen dieser und ähnlicher Maßnahmen wurden allerdings bisher kaum gemessen. 2007 wurde eine erste Befragung zu den Wirkungen der Förderung von Kompetenzen und Institutionen auf staatliches Handeln initiiert, die Ergebnisse stehen allerdings noch aus.⁵⁶⁴ In Malawi findet seit 2006 eine große Anzahl solcher Trainings im Finanzministerium unter der Ägide des UNDP statt. Hintergrund ist nicht allein, dass das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen die Notwendigkeit solcher Schulungen erkannt hat. Die UNDP-Beauftragte für das Erreichen der Millenniumentwicklungsziele in Malawi, Colleen Zamba, ist ehemalige ‚Principle Secretary‘ für Wirtschaftsangelegenheiten, für Handel sowie für Schuldenmanagement.⁵⁶⁵ Die Vernetzung von Wissen ist jedoch durch solche Einzelprojekte, die – wie in diesem Fall – mitunter auf persönlichen Beziehungen beruhen, keinesfalls gewährleistet.

Ein Positivbeispiel bietet Ghana, das in den 1990er Jahren in die kontinuierliche Ausbildung eines „zentralen Technokratenteams“⁵⁶⁶ investierte, um so größere Fiskaldisziplin herzustellen, v. a. aber um die Unterstützung seitens der Geber nicht zu verlieren. Eine Studie aus dem Jahr 1996 stellte fest, dass der Einfluss dieser Managementeinheit und ihrer nachhaltigen Ausbildung signifikant war: Aus dem Steuerdefizit der 1980er Jahre erwuchs im Zuge des Aufbaus dieser Einheit bis 1991 ein Überschuss im Verhältnis zum BIP. Die Einheit war mit der Durchführung fiskalischer Disziplin im Sinne eines vorausschauenden öffentlichen Finanz- und Schuldenmanagements beauftragt. Mit den Wahlen von 1992 wurden diese positiven Trends allerdings deutlich geschwächt, zumal als Wahlgeschenk die Löhne der öffentlich Beschäftigten um bis zu 80 Prozent angehoben wurden, ohne auf die Auswirkungen auf den Staatshaushalt zu blicken. An dieser Stelle ließ die ghanaische Regierung jede Entwicklungsorientierung ihres Finanzmanagements klar hinter sich. Die internationalen Geber in Ghana reagierten mit zurückhaltenden Auszahlungen und einer teilweisen Rücknahme bereits zugesagter Mittel. Es ließen sich in der Folge keine positiven Wirkungen auf die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns nachweisen.⁵⁶⁷

⁵⁶⁴

Vgl. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20727736~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html>.

⁵⁶⁵ Vgl. Bobe/Zamba (2007). Die Position Principle Secretary entspricht etwa einem deutschen Staatssekretär.

⁵⁶⁶ Campos/Pradhan (1996): 28.

⁵⁶⁷ Im Zuge der Einführung der PRSPs wurde die Notwendigkeit einer Verknüpfung mit dem jährlichen Haushaltsprozess auch in Ghana erkannt. Seit 2005 wird diese Verbindung zur Stärkung von Rechenschaftsmechanismen genutzt. Kernpunkt des Ansatzes, der auch von der GTZ unterstützt wird,

Nachhaltige Haushaltspolitik in den Staaten südlich der Sahara ist eines der Ziele der Millenniumserklärung.⁵⁶⁸ Gesteigerte Raten bei der Inlandsverschuldung der afrikanischen Regierungen führen jedoch zu höheren Zinsraten der einheimischen Banken – nicht nur für die Regierungen selbst, sondern für alle potentiellen Unternehmer, die in dem entsprechenden Staat investieren möchten. Für die jeweilige Regierung erschwert sich durch die Erhöhung der Zinsen die Möglichkeit, Finanzressourcen für die Umsetzung ihrer Entwicklungspolicies zuzuweisen.⁵⁶⁹ Während Regierungen direkten Einfluss auf das Ausmaß der staatlichen Verschuldung nehmen können, indem sie eine strikte Schuldenpolitik anwenden, müssen sie außerdem exogene Ereignisse beobachten und Frühwarnsysteme zur Vermeidung von Schocks etablieren. Hierzu zählt in den stark agrarisch geprägten Volkswirtschaften Afrikas nicht zuletzt der Klimawandel, der seit dem Jahr 2000 „dramatische Veränderungen im landwirtschaftlichen Ertrag“⁵⁷⁰ und damit deutliche Auswirkungen auf das jeweilige BIP gebracht hat.

Bei der Suche nach Hinweisen auf öffentliches Schuldenmanagement, auf seine Bedeutung bei der Formulierung der Haushaltspolitik im Rahmen des jährlichen Staatshaushaltes, findet sich nur für Uganda, sonst aber für keinen der anderen untersuchten Staaten ein entsprechendes öffentlich zugängliches Dokument, das die Größe des Staatshaushaltes exakt beziffert.⁵⁷¹ Vielmehr werden zu erwartende Einnahmen von Gebern, zu erwartende Schuldenerleichterungen und zu erwartende Einnahmen aus Steuern und Abgaben im Inland, nicht aber die Gesamtsumme des Staatshaushaltes – da beispielsweise die Summe eines Schuldenerlasses nicht exakt auf die Investitionsseite des Staatshaushaltes übertragen werden kann – für das kommende Jahr benannt.⁵⁷² Für die Ausgabenseite fehlt zudem ein Überblick über die staatlichen Investitionen und sonstigen öffentlichen Aufwendungen. Interessant ist jedoch, dass in allen Fällen die vergleichenden Angaben des Staatshaushaltes zum nationalen Defizit, zum

ist die Überführung der technischen Instrumente in den bereits vorhandenen institutionellen Rahmen. Vgl. Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) (2008): *Minding the Gaps. PRSP und öffentliche Haushalte verbinden, Rechenschaftspflicht stärken, aber wie?* Eschborn. Künftig zitiert als: GTZ (2008).

⁵⁶⁸ Vgl. HDR (2003): 23.

⁵⁶⁹ Vgl. Weltbank (2007e): 1.

⁵⁷⁰ Weltbank (2007e): 2.

⁵⁷¹ Vgl. beispielhaft den Haushaltsentwurf für die Republik Ghana http://www.mofep.gov.gh/documents/budget_%202008_s.pdf

⁵⁷² Vgl. beispielhaft Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2007a): Benin. *African Economic Outlook*. Paris; Weltbank (2001c).

Tabelle 17: Schuldenindikatoren Malawis

Schuldenindikatoren	Nachhaltigkeits- schwelle*	am Vollendungs- punkt	Ende 2006
Schulden/Export	150%	261%	81%
Schulden/BIP	50%	91,7%	7,8%
Schuldendienststrafe	20-25%	36%	8,1%
Schulden/Steuererträge	250%	356,6%	23%

Anmerkung: * nach der Definition der HIPC-II-Initiative und dem Rahmenwerk für Schuldentragfähigkeitsanalysen, vgl. IMF/IDA (1999) und IMF/IDA (2004a).

Quellen: Weltbank (2007e); RBM (2007i): 9.

BIP oder auch zum Vorjahreshaushalt vorliegen. Tabelle 17 zeigt das Beispiel Malawi. Häufig liegt der endgültige Staatshaushalt zu Beginn des entsprechenden Steuerjahres nicht vor. Selbst der Haushaltsentwurf des verantwortlichen Ministeriums wird mitunter erst nach Beginn des neuen Finanzjahres vorgestellt.⁵⁷³

Diese Unübersichtlichkeit kommt nicht allein durch die vielfach betonten autoritären Strukturen zustande, sie unterstützt jedoch zwangsweise diktatorische Regimes.⁵⁷⁴ Auf der anderen Seite ist es aber auch die Intransparenz und fehlende Homogenität der Geberpolitiken, die nach dem vielfach beklagten, aber selten strukturell bekämpften ‚Gießkannenprinzip‘ funktionieren: Zu den ursprünglich zu Beginn eines Finanzjahres veranschlagten Mitteln zur Förderung von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit können im weiteren Verlauf zusätzliche Gelder hinzukommen, wenn die jeweilige Geberagentur freie Kapazitäten erkennt, die sie zusätzlich verausgaben möchte oder muss. So kommt es häufig zu einer Einstellung, die als „pay-as-we-go“⁵⁷⁵ beschrieben wird und damit dem eigentlichen Nachhaltigkeitskonzept einer vorhergehenden Machbarkeitsanalyse und einem „go-as-we-pay“⁵⁷⁶-Prinzip widerspricht.

Ist es also dem Finanzministerium, der Zentralbank, einem nationalen Statistikamt und damit letzten Endes auch einer Einheit für öffentliches Schuldenmanage-

⁵⁷³ Ein Positivbeispiel bietet zurzeit Ghana: „For the second time in Ghana, the Budget was read before the beginning of the new fiscal year.“ Vgl. [http://www.pwc.com/extweb/pwcpublishings.nsf/dfeb71994ed9bd4d802571490030862f/37d862edb61e598e8025722d0025327a/\\$FILE/2007%20Ghana%20budget%20highlights.pdf](http://www.pwc.com/extweb/pwcpublishings.nsf/dfeb71994ed9bd4d802571490030862f/37d862edb61e598e8025722d0025327a/$FILE/2007%20Ghana%20budget%20highlights.pdf).

⁵⁷⁴ Vgl. Shanda Tonme, Jean-Claude (2005): All Rock, No Action. <http://www.nytimes.com/2005/07/15/opinion/15tonme.html>

⁵⁷⁵ Buchanan, James M. (1999): Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement. Indianapolis. Reprint in Library of Economics and Liberty. Künftig zitiert als: Buchanan, James M. (1999). Hier S. 3.

ment unmöglich, die tatsächlich zur Verfügung stehenden Gesamtzahlen zu erfassen, steht ein effektives Monitoring des Schuldenportefeuilles von vornherein vor unüberwindbaren Hindernissen. In den nationalen Entwicklungsstrategien – und ergänzend in den idealerweise darauf aufbauenden Haushaltsplanungen – sollte auch der mittelfristige Haushaltsbedarf für alle entscheidenden Aufgabenkreise wie Gesundheits- und Bildungswesen oder Infrastruktur- und Wirtschaftsförderung geschätzt werden. Im Sinne der Entwicklungsorientierung ist eine Haushaltsaufstellung nach den politischen Prioritäten erforderlich, die Aufschluss darüber gibt, ob der Staatshaushalt im Sinne der Armutsbekämpfungsstrategie aufgebaut ist. Erfolgt die Mittelzuweisung anhand einer Orientierung an den strategischen Zielen – und damit den Programmen – der Regierung, lässt sich die Effizienz der Programme überprüfen.⁵⁷⁷

Formal werden Prozesse und Institutionen des öffentlichen Haushaltsmanagements Malawis „als gut bewertet“⁵⁷⁸. Dies liegt u. a. in der engen formalen Verknüpfung von Armutsbekämpfungsstrategie und Haushaltsplanung begründet. Grundsätzlich existieren Strukturen des Finanzmanagements und sind arbeitsfähig; ihre Arbeit folgt der Entwicklungsorientierung der nationalen Entwicklungsstrategie.⁵⁷⁹ Probleme entstehen in Malawi v. a. dadurch, dass die Formalitäten nicht vollständig in die Praxis übertragen werden und es immer wieder zu Verzögerungen im Haushaltsprozess kommt. Trotz dieser Probleme sind sich die internationalen Agenturen in Malawi einig, dass sie einem relativ zu anderen Staaten Subsahara-Afrikas etablierten und funktionierenden, wenn auch nicht immer durchschaubaren und besonders effizienten System gegenüberstehen.⁵⁸⁰

Es ist nicht ungewöhnlich, dass Regierung und Opposition die Diskussion um einen neuen Haushalt für einen Schlagabtausch zu Grundsatzfragen der politischen

⁵⁷⁶ a. a. O.

⁵⁷⁷ Das UNDP schlägt überdies vor, einerseits die Haushaltsposten auszuweisen, die mit einheimischen Mitteln abgedeckt werden können, andererseits auch solche Position, die durch internationale Entwicklungshilfe gefördert werden müssen, um die gesetzten Ziele im Rahmen der nationalen Strategie und im Rahmen der beschlossenen Millenniumsentwicklungsziele zu erreichen. Mit einem solchen Prozess würde die in vielen Staaten vorhandene Kluft zwischen der gegenwärtig geleisteten öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit und dem eigentlich notwendigen Umfang deutlich aufgezeigt. Vgl. HDR (2003): 27.

⁵⁷⁸ Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) (Hrsg.) (2005): Herausforderungen für die öffentliche Entwicklungsfinanzierung in Subsahara-Afrika. Aktuelle Debatten über Instrumente und Optionen. Bericht zum DIE-Afrika-Fachgespräch am 2. Juni 2005. Bonn. Künftig zitiert als DIE (2005). Hier S. 18. Vgl. ebenfalls Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) (2007a): CABS Review October 2007. Issue Paper. Budget System Review. Unveröffentlichtes Manuskript. Lilongwe.

⁵⁷⁹ Mit den in Kapitel 5 aufgezeigten Ausnahmen gilt dies auch für öffentliches Schuldenmanagement, das zumindest im Kern in Malawi existiert.

⁵⁸⁰ Vgl. Gilbo (2007), vgl. Baunsgaard (2007). Vgl. ebenfalls Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) (2007f): Performance Assessment Framework. Final Document. Unveröffentlichtes Manuskript. Lilongwe.

Richtung des Landes nutzen. Die verschiedenen Positionen werden allerdings von Land zu Land mit unterschiedlicher Vehemenz im Parlament vorgebracht. In Malawi kam es über der Diskussion um den Haushalt für das Steuerjahr 2007/2008 zu scharfen Auseinandersetzungen zwischen der Regierungspartei des Präsidenten und der Opposition, insbesondere der Partei des ehemaligen Präsidenten Muluzi, die zu einer zeitweiligen Verschärfung der allgemeinen Sicherheitslage in der Hauptstadt Lilongwe führten. Die Gründe für die Missstimmung zwischen Regierung und Opposition beruhten nur teilweise auf den Inhalten des geplanten Staatshaushaltes.⁵⁸¹

Bereits im Mai 2007 waren die Beratungen über den kommenden Staatshaushalt, der ursprünglich zum 1. Juli 2007 in Kraft treten sollte, so sehr ins Stocken geraten, dass der Finanzminister während einer Pressekonferenz Besonnenheit bei der Aussprache anmahnte. Die Parlamentsaussprache begann am 15. Juni 2007 und sollte innerhalb einer Sitzungswoche abgeschlossen werden.⁵⁸² Stattdessen entwickelte sich eine Pattsituation zwischen Regierung und Opposition, die zu einem wochenlangen vollkommenen Stillstand im Parlament und zu erheblichen Spannungen zwischen den politischen Lagern führte. Die Regierung bzw. der Finanzminister war jeweils nur von Monat zu Monat in der Lage, über einen Notetat zu verfügen. Dies führte ab Mitte August zu Unruhe bei den vielen Beschäftigten des öffentlichen Sektors, insbesondere der diversen polizeilichen und militärischen Dienste.

Die vor Ort tätigen internationalen Agenturen sahen sich zum Teil veranlasst, ihre regulären Sicherheitsmaßnahmen zu verstärken und beobachteten die Situation vor allem in der Hauptstadt Lilongwe sehr genau. Zu Beginn des Monats September 2007, beinahe drei Monate nach Beginn des Steuerjahres, war der Haushalt immer

⁵⁸¹ Die Minderheitenregierung von Präsident Mutharika wurde durch die Opposition scharf angegriffen, da ein Teil der Parlamentarier der Regierungspartei aufgrund des Abschnittes 65 der malawischen Verfassung ihren Sitz aufgeben müssen: Section 65 besagt, dass Parlamentarier, die die Zugehörigkeit zu einer Partei innerhalb einer Legislaturperiode wechseln, ihren Sitz im Parlament verlieren. Vgl. Nyiranda (2007b). Dass in Malawi eine Minderheitenregierung besteht liegt daran, dass Präsident Mutharika ursprünglich vom damaligen Präsidenten Muluzi als dessen Nachfolger installiert werden sollte. Kurz nach seiner Wahl verließ Mutharika allerdings Muluzis Partei und gründete eine eigene. Ihm folgten einige Parlamentarier und Regierungsmitglieder, allerdings nicht genug, um die Mehrheit im Parlament zu halten. Fraglich ist nun von Fall zu Fall, wie dieser Wechsel von einem politischen Lager in ein anderes definiert wird. Der zeitliche und finanzielle Umfang, den die Klärung dieser Frage in Anspruch nehmen wird, lässt sich noch nicht abschätzen. Die Notwendigkeit der Statusbestimmung jedes einzelnen Parlamentariers lässt sich jedoch kaum nachvollziehen; schlüssiger wäre in diesem Zusammenhang – da die Verfassungsmäßigkeit des Artikels vom Obersten Gericht mehrmals bestätigt wurde und da nicht nur Regierungs-, sondern auch Oppositionsmitglieder betroffen sind – vorgezogene Neuwahlen im gesamten Land auszurufen. Ansonsten läuft die malawische Politik Gefahr, zur *l'art pour l'art* zu verkommen und sich in den Monaten bis zur nächsten regulären Wahl 2009 ausschließlich um den Status einzelner Parlamentarier zu kümmern. Einfach ignorieren darf eine junge Demokratie wie Malawi eine solche Entscheidung der höchsten juristischen Instanzen des Landes in keinem Fall.

noch nicht verabschiedet und das Parlament zum wiederholten Male aufgrund eines Tumultes während der Sitzung vertagt worden.⁵⁸³ Allerdings kam es Mitte des Monats doch zu einer erneuten Aufnahme des Sitzungsgeschäfts im Parlament und das Budget wurde am 11. September 2007 vom Parlament verabschiedet. Während dieser Sitzung wurde allerdings bereits festgestellt, dass zusätzlich zu den bereits veranschlagten MK 172,8 Mrd. für den Staatshaushalt des Jahres 2007/2008 weitere MK 3,9 Mrd. in Form von Steuerrückerstattungen der Malawi Revenue Authority (MRA) hinzukommen. Außerdem bestätigte der Finanzminister, dass die mehrfachen Vertagungen der Parlamentssitzungen zusätzliche Kosten von MK 300 Mio. verursachten.⁵⁸⁴ Diese Summe entsprach zu dem Zeitpunkt etwa € 1,5 Mio. und stellt allein die zusätzlichen Bezüge dar, die die malawischen Parlamentarier über den Zeitraum von beinahe vier Monaten erhalten hatten.

Der Etat selbst wurde mitunter als Wahlkampfhaushalt bezeichnet, da er insbesondere die Gehälter für die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes, die Zulagen für die traditionellen Autoritäten und die Ausgaben für Subventionen der Landwirtschaft erhöhte.⁵⁸⁵ Allerdings gehören die Bezüge im malawischen öffentlichen Dienst noch immer zu den niedrigsten in Subsahara-Afrika.⁵⁸⁶ In gewisser Weise gehörte zumindest die Androhung des Finanzministers, die Gebergemeinschaft würde sich aus Malawi zurückziehen, sollte der Haushalt nicht bis zum 7. September 2007 verabschiedet sein,⁵⁸⁷ in den Bereich der politischen Taktik. Seitens der großen Geber in Malawi wurden diese Befürchtungen nicht bestätigt. Die Verzögerungen bei den Verhandlungen zur Budgethilfe hatten nur bedingt mit dem zeitlichen Verzug im Parlament zu tun.⁵⁸⁸ Allerdings versuchte das Weltbankbüro in Lilongwe, einen gewissen Druck auf die Regierung auszuüben, indem der Landesdirektor in Hinblick auf die Haushaltsverzögerungen erklärte: „We are watching things closely and we don't want this to go on.“⁵⁸⁹

Im malawischen Staatshaushalt für das Jahr 2007/2008 spiegeln sich die positiven Entwicklungen durch die Vollendung der Entschuldungsinitiative HIPC II wider.

⁵⁸² Vgl. Munthali, Ephraim (2007b): Election Budget. Gondwe tables Budget. In: The Nation vom 30. Juni/1. Juli. S. 1-4.. Künftig zitiert als: Munthali (2007b); Liwanda, Zainah (2007): Gondwe to present Budget on June 15. In: The Nation vom 18. Mai. Künftig zitiert als: Liwanda (2007).

⁵⁸³ Vgl. Sonani/Ng'ambi (2007).

⁵⁸⁴ Vgl. Chibaya (2007).

⁵⁸⁵ Vgl. Munthali (2007b).

⁵⁸⁶ Vgl. a. a. O.

⁵⁸⁷ Vgl. o. A. (2007a): Cilic grills Parliament over Budget Delay. In: The Nation vom 12. September. S. 11. Künftig zitiert als: o. A. (2007a).

⁵⁸⁸ Vgl. Petterson (2007).

⁵⁸⁹ Gilbo zitiert nach: o. A. (2007a).

Zudem hat die Regierung Wert auf eine sozialverträgliche Verteilung der frei gewordenen Ressourcen gelegt, da rund MK 50 Mrd. für armutsorientierte prioritäre Bereiche ausgegeben werden.⁵⁹⁰ Das Gesundheitsministerium erhält den Löwenanteil der MK 173 Mrd. von MK 25,1 Mrd. bzw. 14,5 Prozent des Gesamtetats.⁵⁹¹ Von diesem Anteil werden MK 5,1 Mrd. direkt für die Entwicklung und Förderung von Gesundheitseinrichtungen ausgewiesen. Der zweitgrößte Anteil wird dem Landwirtschaftssektor, dem größten und wichtigsten Wirtschaftssektor des Landes, zugeschrieben. Die hier veranschlagten MK 10,7 Mrd. für die Subventionierung von Düngemitteln wurden von der Opposition und Agenturen der Zivilgesellschaft als Wahlkampfschachzug gebrandmarkt.⁵⁹² Dagegen fließen MK 4,9 Mrd. in landwirtschaftliche Entwicklungsprojekte. Unter anderem wegen der Mittel für den Landwirtschaftssektor im Haushalt war die Verzögerung bei der Verabschiedung des Etats eine tatsächliche Belastung, die sich negativ auf die nächste Pflanzsaison auswirken wird: Um die subventionierten Düngemittel für die Bevölkerung über die staatlichen Betriebe einzukaufen, war die Regierung angehalten, die Hälfte der Gesamtsumme, MK 6 Mrd., als Abschlag zu zahlen. Diese Summe konnte allerdings zum notwendigen Zeitpunkt im Juli nicht zur Verfügung gestellt werden, da das gesamte staatliche Notbudget für diesen Monat nur MK 11 Mrd. betrug.⁵⁹³ Allgemein weist die Regierung Mutharika damit eine deutlichere Entwicklungsorientierung auf als dies ihre Vorgängerin getan hat. Trotzdem ist ihre Entwicklungsorientierung auch hier noch ausbaufähig: Zum Einen muss das Dilemma der fehlenden Entscheidungsmöglichkeiten aufgrund der Minderheitenregierung gelöst werden, zum anderen tendiert auch die Regierung Mutharika mittlerweile dazu, den öffentlich Beschäftigten finanzielle Wahlgeschenke zu versprechen. Eine Verstärkung dieser negativen Tendenz ist für das Jahr 2009 zu erwarten, in dem die nächsten regulären Parlamentswahlen stattfinden.

Insgesamt erwartete die Regierung Staatseinkünfte in Höhe von MK 162,9 Mrd., also etwa € 814 Mio., von denen über 56 Prozent aus inländischen Mitteln bereit gestellt wurden. Weitere ca. MK 65 Mrd. wurden aus Mitteln der internationalen und

⁵⁹⁰ Vgl. Kashoti, Dickson (2007): Gondwe Unveils K170 bn Budget. In: Malawi News vom 30. Juni/1. Juli. S. 2. Künftig zitiert als: Kashoti (2007).

⁵⁹¹ Vgl. Munthali (2007b): 3.

⁵⁹² Insgesamt hatte die Regierung den Bedarf an Düngemitteln im Land auf ca. 170000 metrische Tonnen geschätzt, vgl. Munthali (2007b): 3. Die Abhängigkeit der malawischen Landwirtschaft von Düngemitteln ist insofern relevant für die politische und wirtschaftliche Stabilität des Landes, da nur knapp 20 Prozent der Bevölkerung in einem geregelten Arbeitsverhältnis stehen. Die restliche Bevölkerung lebt insbesondere von der Subsistenzwirtschaft auf äußerst kleinen Ackerflächen, vgl. Weltbank (2007e). Insgesamt wird die genannte Summe den Preis der Düngemittel auf MK 900 pro 50kg senken, vgl. Munthali (2007b): 4; Kashoti (2007).

bilateralen öffentlichen Geberorganisationen zur Verfügung gestellt. Von dieser Summe wiederum werden ca. MK 16 Mrd. von der Budgethilfegruppe zur Verfügung gestellt.⁵⁹⁴ Bei einer geschätzten Gesamtsumme der malawischen öffentlichen Ausgaben von rund MK 170 Mrd. sollte das entstehende Haushaltsdefizit nur 1,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen. Allerdings vertraute der malawische Finanzminister darauf, dass Einnahmen aus Auslandsanleihen die Lücken des Staatshaushaltes schließen würden und die Regierung somit keine inländischen Schulden aufnehmen müsste, um die laufenden Geschäfte und v. a. die über 36 Prozent des Staatshaushaltes, die in EZ-Programme fließen sollten, zu finanzieren.⁵⁹⁵ Hier begegnet die Regierung zwei Problemen, indem sie die Finanzierungsmöglichkeiten des malawischen Bankensektors potentiellen privatwirtschaftlichen Investoren überlässt und sich gleichzeitig zur weiteren Bedienung der bereits existierenden inländischen Schulden verpflichtet. Für die Entwicklungsorientierung staatlichen Schuldenmanagements bedeutet dies beispielsweise, dass die Bedürfnisorientierung bei der Allokation von Finanzmitteln beachtet und eine Stabilisierung der Schuldenstrukturen langfristig intendiert wird. Entwicklungsorientiertes staatliches Handeln allgemein muss darüber hinaus allerdings Möglichkeiten finden, die endogenen Einnahmen zu steigern und – in Ergänzung dazu – die internationalen Partner von einem direkten Engagement bei der Ausstattung des Staatshaushaltes zu überzeugen.

6.3 Budgethilfe und ihre Wirkungen

Eine Möglichkeit der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, unter bestimmten Bedingungen den Staatshaushalt eines Partnerlandes direkt zu unterstützen, bietet die allgemeine Budgethilfe. Budgethilfe ist eine Art des Ressourcenflusses, bei der öffentliche Entwicklungshilfe nicht an spezielle Projektaktivitäten gebunden wird, sondern direkt in die Haushalte der Partnerstaaten fließt. Die Regierungen dieser Staaten nutzen für die Verwendung der Budgethilfe ihre eigenen Systeme der Allokation, der Beschaffung und der Bilanzierung.

⁵⁹³ Vgl. o. A. (2007b): Nothing Moves on Budget. Business Committee Idle. Fingers Point at Speaker. In: The Nation vom 18. Juli. S. 1-2. Künftig zitiert als: o. A. (2007b).

⁵⁹⁴ Vgl. NORAD (2007): 2.

⁵⁹⁵ Vgl. Munthali (2007b): 4.

Im Gegensatz zur Sektorbudgethilfe ist allgemeine Budgethilfe nicht zweckgebunden. Die Finanzleistungen sind aber im Regelfall an andere Konditionen gebunden, indem sie von Dialogen zwischen Gebern und Empfängern auf hoher politischer Ebene,⁵⁹⁶ sowie Capacity-Building- und/oder Harmonisierungsmaßnahmen begleitet werden. In gewissem Sinne ließe sich auch Schuldenerlass als Budgethilfe definieren, da die frei werdenden Ressourcen nach Maßgabe der Regierungsstrategie verausgabt werden können. Tatsächlich jedoch umfasst der Begriff Budgethilfe in der Regel den direkten Transfer von Finanzmitteln von den Geberstaaten in den Staatshaushalt der Empfängerregierungen.

Das Konzept der Budgethilfe findet sich ausführlich in der Erklärung von Paris und beinhaltet v. a. den Rückzug der internationalen Partner aus der aktiven Gestaltung von Projektinhalten und im Gegenzug eine Stärkung der nationalen Entwicklungsstrategien und der dazu gehörigen operationalen Rahmenwerke. Die Kapazitäten der Partnerstaaten sollen insbesondere in den Bereichen Planung, Budgetierung und Leistungsbeurteilung ausgebaut und unterstützt,⁵⁹⁷ ihre Arbeit soll jedoch nicht von außen oktroyiert werden. Die Budgethilfe baut auf dieser Idee auf und bedeutet die Abkehr vom Konzept der Parallelstrukturen zu den öffentlichen Verwaltungen in Subsahara-Afrika und stattdessen eine faktische Kooperation der Geber mit der Regierung bzw. mit den entsprechenden öffentlichen Agenturen und Stärkung des bestehenden institutionellen Rahmens. Budgethilfe stärkt so die Eigenverantwortung der Regierung und beeinflusst die Harmonisierung, Transparenz, Rechenschaftspflicht und letztlich die Effektivität der Entwicklungsbemühungen positiv, sodass der Ausdruck *Entwicklungszusammenarbeit* tatsächlich gerechtfertigt ist.

Die Geberseite sollte sich daher – so die Idee hinter dem Konzept Budgethilfe – verpflichten, zuverlässige Unterstützungszusagen zu garantieren, die einerseits einen mehrjährigen Zeitraum umfassen und andererseits fristgerecht ausgezahlt werden, um so zur Planungs- und Handlungsfähigkeit der entwicklungspolitischen Arbeit der Partnerstaaten beizutragen. Dazu muss sie sich allerdings auf die Nehmerseite verlassen können, indem diese größtmögliche Transparenz bei der Aufstellung und Durch-

⁵⁹⁶ Ein Vorteil der allgemeinen Budgethilfe gegenüber Sektor- oder Projektfinanzierungen ist der durch sie initialisierte bzw. intensivierter Politikdialog, der ebenso wie die Budgethilfe politikfeldübergreifend geführt wird und damit einen Beitrag zur Ausrichtung und Verdichtung der nationalen Entwicklungsstrategie leistet.

⁵⁹⁷ Vgl. OECD (2005b): 1. Der Paris-Erklärung war bereits die Erklärung von Rom zur Harmonisierung der Hilfe vorausgegangen, die bereits eine Unterstützung im Sinne von „[p]roviding budget, sector, or balance of payments support where it is consistent with the mandate of the donor, and when appropriate policy and fiduciary arrangements are in place“ ansprach. <http://www.aidharmonization.org/ah-wh/secondary-pages/why-RomeDeclaration>.

führung des Staatshaushaltes und der Wirkungsüberprüfung garantiert.⁵⁹⁸ Dies kann nur geschehen, wenn im Empfängerland bereits ein Mindestmaß an funktionierendem Finanzmanagement etabliert ist. Inwiefern dieses Mindestmaß vorhanden ist, wie dieses Mindestmaß bestimmt wird und was dies für die Kooperation bedeutet, entscheidet allerdings wiederum jeder Geber für sich. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit beispielsweise sieht Budgethilfe als einen Aspekt der internationalen Entwicklungsbemühungen, setzt jedoch nicht allein auf Budgethilfe.⁵⁹⁹

Zentraler Kritikpunkt an der Budgethilfe ist der Umstand, dass nicht in allen Staaten ein aus Gebersicht entwicklungs- und armutsorientierter Umgang mit den bereitgestellten Ressourcen garantiert werden kann: Die Wirksamkeit der Budgethilfe hängt zentral von der Absorptionsfähigkeit, d. h. der Wirksamkeit der Institutionen und Instrumente in den Partnerstaaten ab. Die Entscheidung, welche Staaten letztlich die hierfür notwendige Reformdynamik und die erforderliche Stabilität der Institutionen aufweisen, liegt bei den Gebern.

Häufig wird auch das Argument angebracht, durch Budgethilfe seien Verdrängungseffekte in den Empfängerstaaten zu befürchten: Die Regierungen könnten sich zu sehr auf Budgethilfe verlassen und sich somit nicht um endogene Finanzquellen bemühen. Schaut man allerdings auf den Anteil der Budgethilfe am Gesamtvolumen der internationalen Finanzmittel, die in den sechs Staaten im Mittel 50 Prozent des Gesamthaushaltes ausmachen, finden sich Zahlen zwischen 5 und 20 Prozent (Malawi und Mozambique), maximal aber ca. 30 Prozent (Uganda) des Volumens der Entwicklungszusammenarbeit.⁶⁰⁰ Auf den Staatshaushalt bezogen bedeutet dies einen Anteil von maximal 15 Prozent.

Andererseits lässt sich bei einigen bi- und multilateralen Gebern eine deutliche Tendenz für eine Präferenz von Budgethilfe als Modalität des Ressourcentransfers erkennen. Diese Geber, vor allem die Europäische Kommission, die Niederlande, Großbritannien und die skandinavischen Staaten, sehen in Budgethilfe den zukunftsweisenden Weg für die Entwicklungszusammenarbeit, da Budgethilfe ungleich

⁵⁹⁸ Vgl. OECD (2005b): 5.

⁵⁹⁹ Vgl. http://www.bundestag.de/ausschuesse/a19/anhoerungen/48_budgethilfe/stellungnahmen/BMZ.pdf.

⁶⁰⁰ Vgl. Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) (2007g): Common Approach to Budget Support (CABS) in Malawi. Commissioned by the CABS Group (Currently DFID, European Commission, Norway, African Development Bank) has been Providing Budget Support to the Government of Malawi (GoM). Lilongwe – Oslo. Für einen Überblick über die Budgethilfe in diesen drei Staaten vgl. außerdem <http://www.oecd.org/dataoecd/14/35/38339258.pdf>.

deutlicher zur Eigenständigkeit der Regierungen in den Partnerstaaten bei der Umsetzung der Entwicklungsstrategien führt.⁶⁰¹

Der Staatshaushalt ist der zentrale Hebel der Politiksteuerung, auch bei der Umsetzung der Entwicklungsstrategien, und somit der zentrale Ansatzpunkt für entwicklungsorientiertes Finanz- und Schuldenmanagement. Budgethilfe besteht nun darin, die Finanzmittel der Geberstaaten direkt in den nationalen Haushalt des Empfängerlandes zu integrieren. Dabei nutzt Budgethilfe – im Gegensatz zu manchen Projektfinanzierungsmechanismen – die im Partnerland bestehenden Strukturen der Allokations- und Rechnungslegungssysteme, ohne spezifische Zweckbindungen oder Verwendungsnachweise zu verlangen. Die Konditionalitäten der Budgethilfe werden im Vorfeld festgehalten.⁶⁰² Damit kann die Auszahlung nach erbrachter Leistung erfolgen. So werden Leistungsanreize gesetzt und die Auszahlungsrisiken auf Geberseite minimiert. Allerdings bedeutet mehr Eigenverantwortlichkeit der Empfängerregierungen auch, dass einmal geleistete Finanzzuflüsse nicht mehr von der Geberseite gesteuert werden können.

Die Bundesrepublik Deutschland leistet derzeit Budgethilfe in verschiedenen Stadien u. a. in Benin, Ghana, Malawi, Mozambique und Uganda.⁶⁰³ Während sich die deutsche Budgethilfe in Ghana und Mozambique bereits als Modalität des Ressour-

⁶⁰¹ Die Gruppe der Befürworter der Budgethilfe ist insofern bemerkenswert, als sich in ihr gerade die Staaten versammeln, deren Entwicklungszusammenarbeit seit langem als besonders positiv gilt (dies v. a. bezüglich ihrer Erfüllung der Vereinbarung, mindestens 0,7 Prozent des Bruttonationalprodukts für Entwicklungszusammenarbeit zu verausgaben). Vgl. hierzu die Untersuchungen des DAC der OECD (verschiedene Jahrgänge), beispielhaft: OECD (2008b): *Compendium of Donor Reports on Implementing the Paris Declaration*. Vol. 1: Summary of Emerging Trends. Paris.

⁶⁰² Die Budgethilfe wird in jährlichen Tranchen ex-post nach erfolgter Leistungserbringung ausgezahlt. Die Auszahlungen sind konditioniert auf die Erfüllung der im Vorfeld vereinbarten Leistungsindikatoren für das abgelaufene Finanzjahr (n). Sofern die Indikatoren eine zufriedenstellende Umsetzung des vereinbarten Programms anzeigen, zahlen die Geber ihre vorab angekündigte Tranche aus. Diese Tranche fließt dann direkt in die Haushaltsplanungen für das folgende Fiskaljahr (n+1) ein. Sind einzelne Geber mit der Leistungserbringung in einzelnen Bereichen nicht zufrieden, so haben sie die Möglichkeit, ihre Tranche zu reduzieren oder im extremen Fall ihre Tranche vollständig zurückzuhalten. Einige Geber nutzen für die flexible Gestaltung von Auszahlungsabschlägen insbesondere eine variable Komponente ihrer Tranche. Die Zurückhaltung von weiteren Tranchen richtet sich dann nach dem Umsetzungsstand in den jeweils weiteren Fiskaljahren (n+2), (n+3), usw. Im Ergebnis heißt dies, dass kein Geber verpflichtet ist, eine Budgethilfezusage über mehrere Jahre in Form von Auszahlungen zu konkretisieren, wenn die vereinbarte Leistungserfüllung nicht gegeben ist. Dies entkräftigt das häufig genannte Argument der Budgethilfegegner, die mangelnde Kontrollmöglichkeiten befürchten.

⁶⁰³ In Ghana leistet die Bundesrepublik Deutschland beispielsweise allgemeine Budgethilfe; GTZ- und DED-Berater sind vor Ort in den Bereichen Steuerpolitik, Steuerverwaltung und Reform des öffentlichen Haushalts aktiv, InWEnt hat ein Programm für öffentliche Finanzen aufgelegt. Auch in Uganda leistet die GTZ Allgemeine Budgethilfe: Hier sind GTZ-Berater in den bilateralen Schwerpunkten tätig und unterstützen themenbezogen Haushaltserstellung und –verwendung. Vgl. http://www.bundestag.de/ausschuesse/a19/anhoerungen/48_budgethilfe/stellungnahmen/BMZ.pdf. Auch jenseits dieser für die vorliegende Untersuchung relevanten Staaten leistet die deutsche Entwicklungszusammenarbeit Budgethilfe. Inwiefern dieses Instrument in allen Staaten gerechtfertigt ist, inwiefern also Staaten wie Äthiopien oder Burkina Faso tatsächlich über die genannte Reformdynamik und die erforderlichen institutionellen Strukturen verfügen, ist in Teilen fraglich.

centralfunders etablieren konnte, befindet sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Malawi seit 2007 im Umbruch von klassischer Projektfinanzierung zur Budgethilfe. Derzeit leistet Deutschland in Malawi Sektorbudgethilfe, allgemeine Budgethilfe ist aber seit 2007 angedacht.

Positiv zu bewerten ist, dass alle Budgethilfegeber der ersten Stunde bereits langjährige Erfahrung in Malawi aufwiesen, als sie zu Beginn des Jahrtausends die Vereinbarung über gemeinsame Budgethilfe formulierten: Die finanziellen, ökonomischen, politischen und institutionellen Kontexte Malawis spiegelten sich hier bereits wider.⁶⁰⁴ Allerdings war den Gebern damals auch bewusst, welche Risiken die Budgethilfe in Malawi birgt: Die malawische Regierung und ihre Armutsbekämpfungsstrategie galten als schwach in Hinblick auf die Implementierung von Policies. Politische Risiken wurden von der Budgethilfegruppe kaum beachtet; ihr Fokus lag klar auf der Entwicklung des Finanzmanagements durch Stärkung der Umsetzungskapazitäten in Malawi.⁶⁰⁵ Das zweite Risiko entsteht aus der Annahme, Konditionalität mittels Budgethilfe sei gleichbedeutend mit Eigenverantwortung. Diese Annahme ließ sich in Malawi beobachten: Dort suchte die Gruppe der Budgethilfegeber, Reformen u. a. im öffentlichen Finanzmanagement zu unterstützen. Die „assumed incentives associated with CABS were not effective“⁶⁰⁶ in Malawi. Die Budgethilfegruppe musste in der ersten Phase nach Einführung der Budgethilfe feststellen, dass die vereinbarten Bedingungen nicht erfüllt wurden.

Zu diesem Zeitpunkt legten die malawische Regierung und Staatspräsident Muluzi wenig Wert auf eine Kontrolle öffentlicher Ausgaben. Die Wirkung dieser malawischen Politik zeigte sich nicht nur im zurückhaltenden Verhalten der Budgethilfegeber, sondern auch in einem massiven Anstieg v. a. der Inlandsverschuldung. Außerdem stiegen die Kosten für den ausländischen Schuldendienst. Negative Effekte waren bei den privaten Investitionen und somit letztlich allgemein im Wirtschaftswachstum zu bemerken. Dieser Zustand hatte bis zum Regierungswechsel 2004 Bestand. Die neue Regierung legte von vornherein besonderen Wert auf makroökonomische Stabilität und vorausschauende öffentliche Ausgaben. Die direkten Konsequenzen dieses Regierungswechsels zeigen, dass eine zuverlässige Regierung gegeben sein

⁶⁰⁴ Trotzdem waren die Anfänge der Budgethilfe in Malawi eher eine Fortsetzung von Projekthilfe unter anderem Namen. Aufgrund dieser handwerklichen Probleme beim Aufbau der Budgethilfe kam es zunächst nicht zu den erhofften und genannten positiven Effekten, die Budgethilfe erzielen kann.

⁶⁰⁵ Diese Betrachtungsweise wurde durch die politischen Entwicklungen und die neue Regierung im Jahr 2004 positiv unterstützt. Dennoch basierte sie mehr oder weniger auf einer Ahnung und nicht so sehr auf harten Fakten.

⁶⁰⁶ <http://www.oecd.org/dataoecd/14/35/38339258.pdf>.

muss, will Budgethilfe erfolgreiche Stimulanzen für öffentliche Governance-Strukturen bieten.

In Malawi sollten staatliches Handeln und Budgethilfe daher insbesondere in folgenden Bereichen überprüft werden:

- die Frage, ob Budgethilfe eingesetzt wird, sollte grundsätzlich von der Leistungsfähigkeit staatlichen Handelns beantwortet werden. Das bedeutet, dass die Geber von Budgethilfe Unterstützung bei der Überprüfung der Performanz des Finanzmanagements anbieten;
- staatliches Handeln und sein Bekenntnis zur Entwicklungsorientierung sind zentrale Faktoren für die Effektivität von Budgethilfe. Dazu gehören auch zuverlässige Strukturen im Finanzmanagement (Good Financial Governance);
- die malawische Regierung benötigt zusätzliche Unterstützung, um ihre Verantwortung in der Priorisierung und Harmonisierung der Entwicklungszusammenarbeit wahrzunehmen;
- dazu zählen auch eine stringendere Policyformulierung und ihre gezielte Umsetzung durch die malawische Regierung.

Auf die öffentlichen Finanzmittel wirkt sich Budgethilfe insofern aus, als sie eine Möglichkeit bietet, mehr Eigenständigkeit der Partnerländer durchzusetzen und außerdem die internationale Hilfe zu koordinieren. Als Modellversuch wurde die Unterstützung des Staatshaushaltes in Mozambique eingeführt: Die mozambiquanische Regierung etablierte im Jahr 2000 das sog. G15-Forum, in das sie fünfzehn ihrer großen Geber in der Programme Aid Partnership (PAP) einlud. Ziel dieser Gruppe, zu der mittlerweile weitere Geberorganisationen hinzugekommen sind, ist eine möglichst umfangreiche Budgethilfe, die – so die Annahme der Regierung und der Partnerorganisationen – den Prozess der Armutsbekämpfung maßgeblich unterstützen soll,⁶⁰⁷ indem sie

- die Eigenständigkeit der Regierung bei Finanzentscheidungen der technischen Zusammenarbeit fördert,
- somit die strategischen Verfahren der Begutachtung von Projektvorschlägen, Planungs- und Monitoringmodalitäten beeinflusst und
- die Opportunitätskosten der technischen Zusammenarbeit klar beziffert und bei der weiteren Planung berücksichtigt.

Bisher deuten Untersuchungen darauf hin, dass in Mozambique nicht nur die allgemeine Harmonisierung der Hilfe durch die Einführung von Budgethilfe verbessert wurde: Auch die operationale Effizienz der Institutionen des öffentlichen Finanzmanagements wurde durch Budgethilfe und ihre Wirkungen auf staatliches Handeln positiv beeinflusst.⁶⁰⁸ Diese Ziele sollen v. a. über ein Konzept zur Armutsbekämpfung, das bei der sektorweiten Bündelung von Ressourcen und Ideen ansetzt, erreicht werden.⁶⁰⁹

Mozambique war einer der ersten Staaten Subsahara-Afrikas, in dem dieses Konzept angewandt wurde, jedoch zeigen sich auch hier die Schwächen des Vorhabens: Wie in den meisten Staaten Afrikas beziehen sich auch in Mozambique die Bemühungen im Armutsbekämpfungsprozess allein auf die Beziehungen zwischen der Exekutiven des Landes und der Gebergemeinschaft. Das Parlament ist in allen untersuchten Staaten nur äußerst schwach an diesem Verfahren und damit an zentralen entwicklungspolitischen Entscheidungen beteiligt. Nicht nur die afrikanischen Regierungen, sondern auch einige internationale Geberagenturen zögern, die Parlamente stärker in den Prozess der Regierungsstrategie einzubinden, da „stärkere (innen-)politische Einflussnahmen“⁶¹⁰ befürchtet werden. „Verwiesen wird auf die institutionelle Schwäche der Parlamente und ihre Verwicklung in patrimoniale Interessensgeflechte“⁶¹¹, die einer Sacharbeit im Wege stünden. Zwar lässt sich dieser Standpunkt vielfach belegen, gleichzeitig schwächt eine solche Position aber die Herausbildung einer grundsätzlich demokratisch verankerten Legitimation politischer Prozesse. Killick, Castel-Branco und Gerster bestätigten 2005, dass die geringe Beteiligung der Volksvertretungen am PRSP-Prozess nicht in erster Linie auf eine mangelnde Nachfrage der Parlamentarier zurückzuführen ist, sondern die jeweilige Regierung und ihre öf-

⁶⁰⁷ Vgl. <http://www.prsp-watch.de/>. Formell wurde diese Kooperation erst im Jahr 2004 institutionalisiert.

⁶⁰⁸ Vgl. <http://www.oecd.org/dataoecd/14/35/38339258.pdf>.

⁶⁰⁹ In der deutschen Diskussion werden auch die Begriffe Korbfinanzierung oder Sektorfinanzierung gebraucht. Korb- oder Sektorfinanzierungen beziehen sich allerdings nur auf einzelne Politikfelder und können deswegen nicht mit dem Konzept der allgemeinen Budgethilfe gleichgesetzt werden, auch wenn viele internationale Akteure mittlerweile dazu übergehen, auch die Korbfinanzierung als Budgethilfe im weitesten Sinne zu klassifizieren. Tatsächlich jedoch kann die Korbfinanzierung vielmehr als eine Erweiterung der klassischen Projektfinanzierung gesehen werden. Entscheidendes Merkmal ist, dass die Korbfinanzierung - ähnlich wie die Projektfinanzierung - Parallelstrukturen zum öffentlichen Haushalt des Partnerlandes zulässt anstatt die bestehenden inländischen Strukturen zu stärken, wie es die Budgethilfe vorsieht.

⁶¹⁰ Vgl. Gerster, Richard und Alan Harding (2004): Programme Aid Partners' Performance Assessment (PAPPA) in Mozambique: Baseline Survey on PAP Performance, G-15/GOM. Maputo. Künftig zitiert als: Gerster/Harding (2004). Hier S. 20.

⁶¹¹ <http://www.prsp-watch.de/>.

fentlichen Geber darin einig seien, das Parlament bestenfalls formal an entwicklungspolitischen Entscheidungen zu beteiligen.⁶¹²

Wie auch in anderen Staaten ist der Wechsel in Mozambique von der klassischen, bilateral geprägten Entwicklungszusammenarbeit hin zu den sektorweiten Ansätzen in der technischen Zusammenarbeit noch nicht vollzogen; nur ca. zehn Prozent aller Kooperationsprojekte der EZ finden im Rahmen der Sektorprogramme statt. Das Konzept bietet sich nicht in allen Sektoren als Lösungsstrategie zur Harmonisierung und Effizienzsteigerung an. Bisher sind in Subsahara-Afrika v. a. die Sektoren Gesundheit, Bildung, ländliche Entwicklung und Straßenbau als Möglichkeiten für den Sector-wide Approach (SWAp) kategorisiert worden. Darüber hinaus ist der positive Effekt des Sektorkonzeptes für die mozambiquanische Regierungsseite bisher nicht erkennbar. Ihre Präferenzen liegen klar in der Budgethilfe, da diese sich leichter in das bestehende öffentliche Finanzmanagement integrieren lässt als die SWAps. Für die Sektoransätze bilanziert sie: „It’s a mess and it’s costing us a lot of money!“⁶¹³

Seit dem Beginn des neuen Jahrtausends ist der Anteil der als Budgethilfe ausgezahlten Finanzmittel der internationalen Geber in Uganda aufgrund der Einführung der Armutsbekämpfungsstrategie von etwa 28 Prozent auf über 42 Prozent gestiegen.⁶¹⁴ An dieser Summe wiederum hatte die Weltbank mit bis zu US-\$ 225 Mio. jährlich den größten Anteil und übernahm über fünfzig Prozent der Budgethilfe. Dagegen verringerten sich die Kredite des Internationalen Währungsfonds von durchschnittlichen US-\$ 53 Mio. pro Jahr in den 1990er Jahren auf nunmehr US-\$ 7 Mio. seit 2000, da die traditionellen Strukturanpassungskredite, für die der Währungsfonds zuständig war, durch die Regierungsstrategien ersetzt wurde.

Wie in den meisten hoch verschuldeten armen Staaten übertrifft auch in Uganda die Summe der Finanzierungszusagen die der tatsächlich ausgezahlten Gelder: Nur ca. 27 Prozent der Kredite des Finanzjahres 1999/2000 wurden ausgezahlt, was zu einem Großteil auf Verzögerungen aufgrund unterschiedlicher Zahlungsanweisungen und Konditionalitäten der Geberorganisationen zurückzuführen ist. Auch die Vorhersagbarkeit der Größe des Schenkungselements ist durch ständig variierende Anteile an

⁶¹² Vgl. Killick, Tony, Carlos Castel-Branco und Richard Gerster (2005): Perfect Partners? - A Performance of Programme Aid Partners in Mozambique 2004. A Report to the Programme Aid Partners and Government of Mozambique. Maputo. Künftig zitiert als: Killick/Castel-Branco/Gerster (2005). Hier S. 36 f. Die kaum stattfindende Beteiligung der Parlamente spiegelt sich auch in der deutschen umgangssprachlichen Übersetzung der PRSPs wieder, die im Allgemeinen – und auch in der vorliegenden Untersuchung – als *Regierungsstrategie* bezeichnet wird.

⁶¹³ Zitiert nach: siteresources.worldbank.org/INTCDRC/Resources/Presentation_Mazive_Vanden_Broeke.ppt.

⁶¹⁴ Vgl. Atingi-Ego (2005): 27 ff.

internationalen Zusagen nicht gesichert, weshalb der Afrikanische Entwicklungsfonds seinen Mitgliedsstaaten einen zurückhaltenden Umgang mit Finanzmitteln in der Planung und Programmgestaltung des Projektzyklus' empfiehlt, indem nur tatsächlich verbuchte Einnahmen in die Planungen einfließen sollen.⁶¹⁵

Darüber hinaus stellt die Zunahme außerhaushaltlicher Fonds, beispielsweise zur Verfügung gestelltes Sondervermögen zum Zwecke der Infrastrukturförderung, eine zusätzliche Gefahr für die finanzpolitische Stabilität des Empfängerlandes dar: Insbesondere in solchen Staaten, die sich durch schwache Governance-Strukturen, also ein relativ hohes Maß an Korruption und anderen Sickermöglichkeiten, auszeichnen, ist intransparente Buchführung aufgrund eines Finanzprotektionismus für bestimmte Förderbereiche ein schwerwiegendes Problem, das in der Umsetzung erfahrungsgemäß zu mehr negativen als positiven Wirkungen führt.⁶¹⁶

Der Ansatz der Budgethilfe ist dagegen ein anderer: Hier liegt die Idee zugrunde, im Empfängerland bestehende Strukturen in ihrer Transparenz und Rechenschaftspflicht zu stärken und damit mittelbar mehr Finanzsouveränität zu schaffen. Budgethilfe ist also eine Komplementärmaßnahme, die dann angewandt werden kann, wenn bestimmte institutionelle Vorgaben erfüllt sind. Erste Schritte sind insbesondere in Ghana, Malawi, Mozambique und Uganda getan – diese ersten Schritte verhindern allerdings nicht, dass beispielsweise die malawische und ugandische Regierung weiterhin große Unterschiede zwischen den nördlichen und südlichen Regionen ihrer Staaten in der Zuteilung der öffentlichen Finanzmittel machen. Insofern besteht eine deutliche Diskrepanz zwischen dem Wunsch nach mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht als Stärkung demokratischer Prozesse einerseits und der durch diese Entwicklung des Budgethilfe-Konzeptes auftretenden Verschiebungen in den Finanzflüssen zulasten von Minderheiten oder ethnischen Gruppen.

⁶¹⁵ Vgl. ADF (2006): IV.

⁶¹⁶ Vgl. Weltbank (2007h): 41.

6.4 Aufbau und Monitoring eines transparenten Schuldenportefeuilles

Schuldenmanagement darf nicht zur *l'art pour l'art* werden, indem mit neuen Schulden alte bedient werden. Historische Exempel wie das Ponzispiel⁶¹⁷ oder die Defizitfinanzierung öffentlicher Ausgaben zur Belebung der Konjunktur während der großen Depression in den USA verdeutlichen den Schneeballeffekt solcher Finanzierungsstrategien.⁶¹⁸ Um eine zielführende Struktur des öffentlichen Schuldenmanagements umsetzen zu können, braucht es jedoch „at least one computer system [...] to manage a portfolio of debts or assets efficiently“⁶¹⁹. Eine Grundvoraussetzung für den erfolgreichen Einsatz eines auf Informationstechnologie basierenden Systems des Schuldenmanagements ist eine klare Antwort auf die Frage, welche Aufgaben dieses System erfüllen muss, welche Schwerpunkte also das Schuldenmanagement setzt, um seine vorformulierten Zielsetzungen zu erreichen.

6.4.1 Mögliche Designs

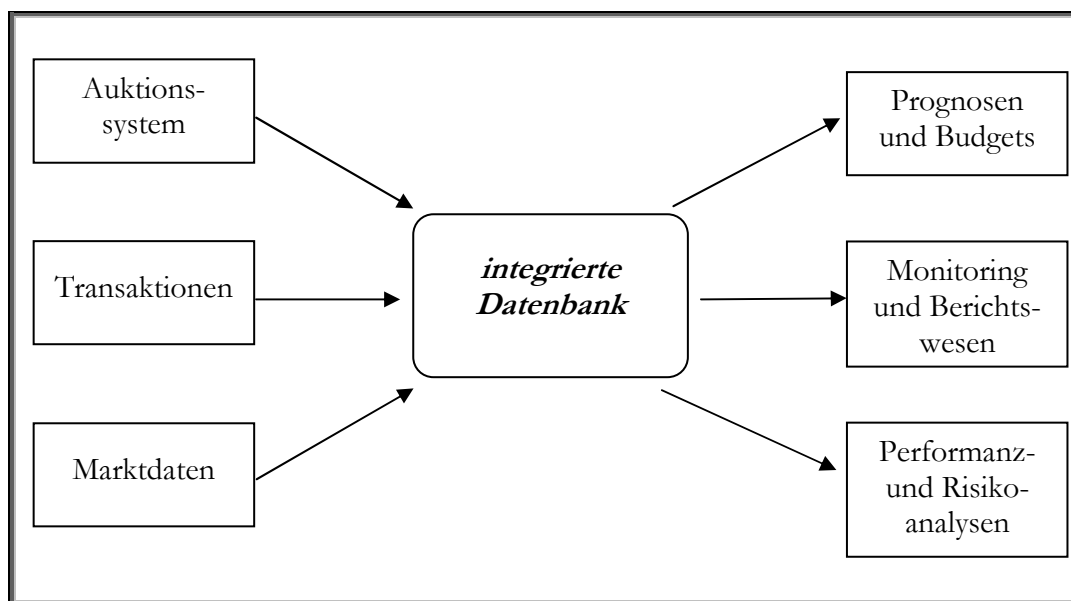
Das Herzstück eines Schuldenmanagementsystems bildet eine integrierte Datenbank, die – je nach Definition und Umfang des Aufgabenfeldes öffentlichen Schuldenmanagements – verschiedene unter- und beigeordnete Systeme zusammenbringen muss, die beispielsweise die Transaktionen und Auktionen von Schuldtiteln, die Analyse von Marktdaten, die Prognosestätigkeit und die Kontrollfunktion beinhalten. Diese Subsysteme wiederum speisen entweder neue Informationen in die integrierte Datenbank ein oder ziehen ihrerseits Informationen aus der Datenbank, um die Obliegenheiten ihres Teilbereiches zu erfüllen – für eine effiziente Verbindung der einzelnen Ressorts benötigt das jeweilige IT-System daher an manchen Stellen Verbindungsstücke zwischen den Unterkategorien und der Datenbank, um alle eingehenden und ausgehenden Informationen richtig kanalisieren zu können. In den hoch verschuldeten Staaten Subsahara-Afrikas spielt hierbei das hohe Maß der Schenkungselemente eine Rolle, die entsprechend erfasst und verbucht werden müssen.

⁶¹⁷ Vgl. Fußnote 219 und Zuckoff (2006).

⁶¹⁸ Vgl. Stiglitz (1989); vgl. Blankart (2003).

⁶¹⁹ Goddard (2006): 119.

Abbildung 23: Grundlagen eines Schuldenmanagementsystems (Auswahl)



Quellen: in Anlehnung an Goddard (2006): 120; Tseka (2007b); Nkhata (2007).

Zentral für den erfolgreichen Einsatz eines Schuldenmanagementsystems ist neben der integrierten Datenbank, die zumindest einen lesenden Zugriff aller Beteiligten auf die zur Verfügung stehenden Daten ermöglicht, die Zuordnung der schreibenden Zugriffe auf das System: Datenbanken des öffentlichen Schuldenmanagements, deren Zugriff über politische Verantwortlichkeiten anstelle von technischen Zuständigkeiten geregelt wird, nehmen ein höheres operationales Risiko auf sich.⁶²⁰

Zur Errechnung und zum Monitoring der öffentlichen Verbindlichkeiten gibt es verschiedene Möglichkeiten, diese an zentraler Stelle zu erfassen. Eine politikwissenschaftliche Zuordnung muss dabei Mechanismen der Kontrolle und Rechenschaftspflicht berücksichtigen. Außerdem muss das Monitoring so angelegt sein, dass es die Leistungsfähigkeit des Schuldenmanagements verbessert und die Ergebnisorientierung unterstützt. Dies geschieht beispielsweise durch das Einrichten von Schwellenwerten im System und durch das Festlegen von Zugriffsmöglichkeiten.⁶²¹ Die Entscheidung für eine dieser Möglichkeiten hat große Auswirkungen auf den Aufgabenbereich der Risikoabschätzung.⁶²²

Die Produktpalette, die mittels eines Schuldenmanagementsystems organisiert werden muss, fällt in den hoch verschuldeten Staaten Subsahara-Afrikas wesentlich

⁶²⁰ Vgl. Goddard (2006): 122.

⁶²¹ Je nach Aufgabenbereich kann beispielsweise schreibender oder lesender Zugriff auf das System eingerichtet werden.

reduzierter aus als beispielsweise in den Staaten der Europäischen Union. Der Großteil der inländischen Verbindlichkeiten kann nur über Schatzbriefe aufgenommen werden, die Auslandsverschuldung beruht in besonders hohem Maße auf Schenkungselementen und hoch konzessionellen Darlehen. Eine Ausschöpfung variabler Produkte wäre einerseits kurzfristig gewinnbringender, ist andererseits aber nur in stabilen Märkten empfehlenswert, da das allgemeine Risiko zu groß ist.

Die Entscheidung für ein bestimmtes System zur Aufzeichnung und Handhabung öffentlichen Schuldenmanagements muss weit im Vorfeld anhand der Zielsetzungen des Schuldenmanagements, mittelbar v. a. anhand der Zielsetzung der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns, fallen: Kriterien hierfür sind beispielsweise die Möglichkeit der Stärkung der Kohärenz durch eine gemeinsam genutzte Software und die Vereinfachung der Kommunikation durch standardisierte Prozesse. Weniger als zehn Prozent aller auf Informationstechnologie basierenden Schuldenmanagementsysteme setzen erfolgreich „the agreed functionality within the budgeted cost and timeframe“⁶²³ um, da an zentralen Stellen unrealistische Ziele formuliert wurden und die leitenden Stellen des Finanz- und Schuldenmanagements nicht genügend mit ihren IT-Spezialisten zusammengearbeitet haben. Es zeigt sich also bereits bei der Einführung der technischen Grundlagen öffentlichen Schuldenmanagements, dass Kommunikation und Dokumentation essentiell für den Erfolg des Schuldenmanagementsystems sind.

Zwar gibt es theoretisch die Möglichkeit, solche Systeme entweder nach den individuellen Gegebenheiten von einem externen Softwareunternehmen maßgearbeitet anfertigen, oder auch das System von IT-Spezialisten betriebsintern, also beispielsweise in der Zentralbank oder dem Finanzministerium, entwickeln zu lassen. Diese beiden Wege lassen sich aber in Subsahara-Afrika aus Kostengründen oder aus mangelnder Expertise nicht in dieser Form realisieren. Zudem wirken die beteiligten internationalen Geber auf die Wahl des Schuldenmanagementsystems ein. Keiner der untersuchten afrikanischen Staaten weist ein Unterstützungssystem für öffentliches Schuldenmanagement auf, das der Definition von Weltbank und Währungsfonds folgt; ihre Richtlinien von 2001 fordern:

„Debt management activities should be supported by an accurate and comprehensive management information system with proper safeguards. Countries who are beginning the process of

⁶²² Vgl. Nkamleu (2006): 12 f.

⁶²³ Goddard (2006): 124.

building capacity in government debt management need to give a high priority to developing accurate debt recording and reporting systems.”⁶²⁴

Die Weltbank hat – allerdings nur im Rahmen einer Empfehlung für Benin – folgende Hinweise für hoch verschuldete arme Staaten formuliert: Für die Kontrolle der Staatsausgaben sei es notwendig, dass

- die Gewichtung der einzelnen Haushaltsbausteine und ihre funktionale Klassifizierung überprüft werden muss, „so they can be itemized“⁶²⁵;
- Arbeitsprozesse, die von externen Zuwendungen finanziert werden, auf ihre Zielorientierung überprüft werden müssen;
- die notwendigen Daten sowohl aus dem Finanzministerium als auch von „staff to whom financial control has been delegated in the departments“⁶²⁶ kommen sollen;
- alle Verausgabungstätigkeit im Rahmen eines einheitlichen Finanzmanagement- und Monitoringsystems (gemeint ist SIGFP/IFMIS) geschehen soll;
- das Monitoringsystem detaillierte Informationen über tatsächliche Zahlungsleistungen für diese Ausgaben liefern kann.

Obwohl Weltbank und Währungsfonds in ihren Empfehlungen öffentliches Schuldenmanagement als Baustein des nachhaltigen Finanzierens und Schuldenabbaus regelmäßig erwähnen, wird es in dieser geringfügig konkreter formulierten Aufzählung nicht angeführt. Stattdessen beruft sich die Weltbank hier auf den übergeordneten Begriff des Finanzmanagements, obwohl Ansätze öffentlichen Schuldenmanagements in Subsahara-Afrika existieren und ausgebaut werden können, um hier eine eindeutige Zuständigkeit für das Monitoring der staatlichen Verbindlichkeiten zu schaffen.

Für das afrikanische Schuldenmanagement steht demnach nur der Einsatz bereits bestehender Softwarepakete zur Verfügung, obwohl es im Rahmen solch komplexer Managementsysteme wie dem des öffentlichen Schuldenmanagements sehr unwahrscheinlich ist, dass „any packaged software will meet all the requirements“⁶²⁷. Idealerweise kann vorgefertigte Software jedoch eine zeitnahe und relativ kostengüns-

⁶²⁴ IMF/Weltbank (2001b). Weiter heißt es: „This is required not only for producing debt data and ensuring timely payment of debt service, but also for improving the quality of budgetary reporting and the transparency of government financial accounts. The management information system should capture all relevant cash flows, and should be fully integrated into the government’s accounting system. While such systems are essential for debt management and risk analysis, their introduction often poses major challenges for debt managers in terms of expense and management time. However, the costs and complexities of the system should be appropriate to the organization’s needs.“

⁶²⁵ Weltbank (2001c): 12 f.

⁶²⁶ a. a. O.

tige Lösung für das Management öffentlicher Verbindlichkeiten bieten und so die Wirtschaftlichkeit öffentlichen Schuldenmanagements verbessern. Die Wirtschaftlichkeit dieser Programme kann jedoch durch zwei Aspekte gefährdet werden: Zum einen sind leistungs- und effizienzsteigernde Erweiterungen solcher Softwarepakete in Relation zu den Erstarschaffungskosten überteuert, müssen aber dennoch von den Regierungen bzw. den ausführenden Abteilungen öffentlichen Schuldenmanagements angeschafft werden.⁶²⁸ Zum anderen werden neben der eigentlichen Software auch Capacity-Building-Maßnahmen für die Mitarbeiter des Schuldenmanagements notwendig. In allen ausgewählten Staaten stellt sich diese Notwendigkeit der Mitarbeiterschulung so dar, dass sie nur beim Anbieter des Systems bzw. bei einem von ihm benannten Vertragspartner durchgeführt werden kann.

Insgesamt wirkt sich die Einführung eines computergestützten Systems zur Erfassung der öffentlichen Schulden positiv auf die Entwicklungsorientierung öffentlichen Schuldenmanagements aus: Die definierten Ziele, beispielsweise in der Schuldenstruktur, können als Referenzwerte im System festgehalten werden. So leistet die Software einen direkten Beitrag zur Leistungsfähigkeit des Schuldenmanagements. Darüber hinaus werden die Berichterstattung und die Transparenz erleichtert, da ein geringerer Datenverlust zu befürchten ist.

6.4.2 Computergestütztes Schuldenmonitoring

Zur Darstellung der komplexen Interdependenzen in den öffentlichen Finanzressourcen und zur Vermeidung möglicher Sockereffekte durch Korruption oder Missmanagement gilt die Computerisierung des Finanzmanagements als ideales Mittel: Sie ist nicht allein für das Monitoring und die lückenlose Aufzeichnung der Schuldendaten unentbehrlich, sondern bietet eine zuverlässige Basis für die Formulierung von Schuldenmanagementstrategien.⁶²⁹ Jedoch ist sie bei weitem nicht in allen Regionen der Welt in ausreichender Weise etabliert, da sowohl technische Voraussetzungen als

⁶²⁷ Goddard (2006): 126.

⁶²⁸ Vgl. Sweden International Development Association (SIDA) (2004): Public Finance Management Reform in Malawi. Stockholm. Hier S. 12 f. Künftig zitiert als: SIDA (2004).

⁶²⁹ Vgl. Malawi Government (2006): 5. „This report is the result of work between the Debt and Aid Management Division of the Ministry of Finance and our development partners in setting up a data collection system to allow us to comprehensively capture the support provided by donors accounting for the majority of support to Government.“

auch – und diese Tatsache wiegt in den meisten Fällen wesentlich schwerer – geschulte Mitarbeiter fehlen: Zwar verfügen mittlerweile die meisten höheren Staatsdiener in Afrika über einen eigenen Personalcomputer, der Umgang mit spezialisierten Programmen erweist sich jedoch häufig als schwierig, da nicht auf allen Gebieten technische Schulungen angeboten werden können. Zu diesen spezialisierten Erfassungsmöglichkeiten zählen im öffentlichen Schuldenmanagement insbesondere zwei Softwareprogramme, die v. a. in den hoch verschuldeten ehem. britischen Kolonien zur Verfügung stehen und angewendet werden.

- Zum einen wird das CS-DRMS eingesetzt, also das Debt and Recording Management System, das vom Commonwealth Secretariat eingeführt wurde.⁶³⁰
- Zum anderen wird das Book-Entry-System, basierend auf einer Version der US-amerikanischen Zentralbank, zur Erfassung der Staatsschulden genutzt.⁶³¹

Beide Programme werden als Softwarepakete zum direkten Einsatz angeboten und haben sich seit den 1990er Jahren in Subsahara-Afrika gegenüber anderen Erfassungsmöglichkeiten, v. a. aber gegenüber der üblichen Datensammlung mittels Microsoft-Excel-Mappen,⁶³² durchgesetzt. Dabei weisen sie unterschiedliche Stärken und Schwächen auf: Während das CS-DRMS klare Vorteile bei der Erfassung der *ausländischen* Staatsschulden aufzeigt, eignet sich das Book-Entry-System in wesentlichen Punkten besser für die Erfassung der *inländischen* Staatsschulden. Daher werden häufig, beispielsweise auch in Malawi und Ghana,⁶³³ beide Systeme genutzt – insbesondere in den Staaten, die ihre Auslands- und Inlandsschulden noch stets getrennt organisieren. Die Daten können jedoch aufgrund der Struktur dieser beiden Programme nicht synchronisiert werden. Folglich kann die für das Monitoring der Gesamtstaatsschulden so entscheidende Kohärenz der Schuldenpolitik, die wiederum von Weltbank und Weltbank als zentraler Verknüpfungspunkt von Armutsbekämpfung und Entschuldung bezeichnet wird,⁶³⁴ nicht aufrechterhalten werden.

⁶³⁰ Vgl. <http://www.csdrms.org/>.

⁶³¹ Vgl. <http://www.treasurydirect.gov/instit/auctfund/held/cbes/cbes.htm>.

⁶³² Vgl. Malawi Government (2006).

⁶³³ Vgl. Donga (2007); Nkhata (2007); o. A. (2006): Ghana's Finance Minister calls for harmonized regulatory frameworks. http://www.uneca.org/eca_programmes/policyanalysis/news/05292006dna.asp.

⁶³⁴ Vgl. IMF/IDA (1999): 18. Hier heißt es: „Close monitoring of the contracted debts by the centralized agency involves keeping track of detailed information on individual loan commitments, disbursements and debt service obligations on all categories of external public and publicly guaranteed debt, including public enterprise debt and private guaranteed debt, and as far as possible, private debts which are not guaranteed by the debtor government.“

Softwaregestützte Systeme bieten als Informations- und Arbeitssysteme die beste Möglichkeit, die Konstruktivität des Schuldenmanagements in Bezug auf die bedürfnisorientierte Allokation und die Stabilisierung der Schuldenstrukturen zu überprüfen und somit auch die Kohärenz des Schuldenmanagements erheblich zu steigern.⁶³⁵ Sie helfen also, die Entwicklungsorientierung öffentlichen Schuldenmanagements zu stützen und umzusetzen, indem sie

- die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit des Schuldenmanagements sichtbar machen,
- die Ergebnisorientierung öffentlichen Schuldenmanagements vereinfachen und
- das Berichtswesen anhand standardisierter Prozeduren erleichtern.

Mängel in der Erfassung der öffentlichen Schulden lassen sich mittels eines softwaregestützten Managementsystems leichter finden (und damit lassen sich die Risiken und Kosten öffentlichen Schuldenmanagements reduzieren), wenn auch nicht immer rückgängig machen: In Ghana wurde nach der Einführung der ersten CS-DRMS-Version festgestellt, dass insbesondere in Bezug auf die Erfassung der bilateralen Schulden Diskrepanzen bei der Berichterstattung zu den Schulden beim Club von Paris vorlagen; für die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbankgruppe wird dem ghanaischen Managementsystem jedoch Fehlerfreiheit seitens der Bretton-Woods-Institutionen attestiert, da „information regarding payments falling due and payments made, are regularly updated by ADMU’s staff“⁶³⁶.

Malawi erweist sich im Hinblick auf die Erfassungsmethode als Sonderfall, da in der Abteilung für Schuldenmanagement im Finanzministerium das CS-DRMS ebenso wie in der Abteilung für externes Schuldenmanagement in der Zentralbank angewandt wird. Gleichzeitig jedoch wird die Inlandsverschuldung, die wiederum nur in der Zentralbank angesiedelt ist, über das Book-Entry-System aufgezeichnet.⁶³⁷ Dafür besteht andererseits in Bezug auf die Auslandsverschuldung große Einigkeit zwischen den Institutionen: Die verantwortlichen Mitarbeiter der Zentralbank finden sich monatlich im Finanzministerium ein, um mit ihren dortigen Kollegen gemeinsam die Daten und die Konditionen einzugeben. Das Original dieser Aufzeichnungen verbleibt im Finanzministerium, während die Zentralbank eine Sicherungskopie erhält. Auf Nachfrage äußerten sich alle an diesem Prozess Beteiligten sehr zuversichtlich,

⁶³⁵ Vgl. Abbildung 7.

⁶³⁶ IMF/IDA (2004a): 23.

⁶³⁷ Vgl. Goneka (2007); Tseka (2007a).

dass eine monatliche Eingabe und Datensicherung ausreicht, um alle externen Verbindlichkeiten maßgenau zu erfassen.

Zwischen 1999 und 2004 gab es zudem Überlegungen, *zusätzlich* zu den geplanten oder gerade eingeführten Erfassungsprogrammen ein integriertes Finanzmanagementsystem (IFMIS) als elektronische Grundlage für öffentliches Schuldenmanagement zu nutzen, da hier die Möglichkeit der Einrichtung von Subsystemen für Schuldenmanagement, aber auch für andere zentrale Bestandteile der öffentlichen Finanzen besteht.⁶³⁸ Weltbank und Währungsfonds unterstützen diese zusätzlichen Bestrebungen der malawischen Regierung.⁶³⁹ Allerdings wurde diese Idee mit den Präsidentschaftswahlen des Jahres 2004 von malawischer Seite durch den neuen Präsidenten zurückgezogen, die Förderung der Weltbank, ursprünglich bis in das Jahr 2009 angelegt, wurde „eingestellt“⁶⁴⁰, ohne einen weiteren Hinweis auf andere Verwendungsmöglichkeiten – beispielsweise im Hinblick auf die Harmonisierung der Auslands- und Inlandsverschuldung – zu geben. Auch jenseits dieser politischen Entscheidung im Zuge der malawischen Wahlen stand der Versuch, über IFMIS ein integriertes öffentliches Schuldenmanagement zu schaffen, unter schlechten Vorzeichen: Die Evaluationsabteilung der Weltbank berichtete 2006, dass die Implementierung und dauerhafte Erhaltung des integrierten Finanzmanagementsystems eine kohärente Vorgehensweise der Akteure voraussetzt und letztlich über 60 Prozent aller IFMIS-Projekte der Weltbank als mindestens ungenügend eingestuft werden müssen.⁶⁴¹ Für die Ergebnisorientierung, d. h. die Kohärenzbestrebungen im Rahmen der Entwicklungsorientierung öffentlichen Schuldenmanagements, bedeutet die Nichteinführung dieses Systems vor diesem Hintergrund eine Stärkung, da sonst ein weiteres System mit dem Handeln der Akteure und der bereits bestehenden Organisationsstruktur hätte harmonisiert werden müssen.

Eine entwicklungsorientierte Reform war in diesem Zusammenhang allerdings die Zusammenführung aller Konten der malawischen Zentralregierung in das sog. Single Treasury Account,⁶⁴² um die technische Infrastruktur des allgemeinen Haus-

⁶³⁸ Vgl. SIDA (2004): 27. „Since the end of the 1980s, the World Bank has funded IFMIS projects in at least 27 countries around the world at a cost of about US\$ 1.1 billion.“

⁶³⁹ Vgl. Nthara (2007).

⁶⁴⁰ <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P074627>.

⁶⁴¹ Vgl. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/05/08/000020953_20070508100348/Rendered/INDEX/37810.txt. Auch bei diesem Bericht fällt im Übrigen auf, dass die Berichte der Independent Evaluation Group (IEG) der Weltbank in weniger übersichtlichen Formaten und oftmals ohne Schlüsselwörter zur Verfügung gestellt werden, was die Übersichtlichkeit und die Auffindbarkeit dieser Dokumente erschwert.

⁶⁴² Vg. Weltbank (2007e): 9.

haltsmanagements zu stärken und so einen klareren Überblick über Ausgaben und Einnahmen sowie über die finanziellen Interdependenzen mit den quasi-staatlichen Agenturen zu erhalten. Diese Zusammenführung demonstriert Ergebnisorientierung und den Willen der Regierung zu mehr Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit. Im Zuge dieser Einführung stellte der Währungsfonds als technische Beratungsinstitution fest, dass es bisher zu einem zwei- bis dreijährigen Zeitverzug zwischen dem Abschluss eines Finanzjahres und der entsprechenden Präsentation des Kontrollberichtes bei der Legislativen kam. Interne Monitoringberichte seien bisher zwar erstellt, aber nicht bei der weiteren Haushaltspolitik beachtet worden.

6.5 Kreditratings

Die Wirkung öffentlichen Schuldenmanagements auf die makroökonomische Stabilität besteht nicht nur, aber in herausragender Weise aufgrund der Größe des öffentlichen Schuldenportefeuilles in Relation zur gesamten Volkswirtschaft: Als größtes inländisches Portefeuille erlangen öffentliche Schulden substantiellen Einfluss auf die Bilanz der Regierung; seine mitunter komplexen Finanzstrukturen können die Währungs- und damit Wirtschaftsstabilität eines ganzen Staates beeinflussen.⁶⁴³ Obwohl also dieser starke Bezug zur wirtschaftlichen Entwicklung besteht, ist Schuldenmanagement nicht ausschließlich ökonomisch analysierbar, sondern ist vielmehr in hohem Maße durch politische Motive gesteuert, da die nationale Haushaltspolitik unmittelbar betroffen ist.

Durch ein sicherheitsorientiertes Schuldenportefeuille können Regierungen nicht nur das eigene Risiko der Schuldenakkumulation maßgeblich beeinflussen; gleichzeitig schützen sie so auch den Privatsektor im Land.⁶⁴⁴ Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Privatwirtschaft, wie in den meisten Staaten Afrikas, sehr schwach ausgeprägt ist und die Wirtschaft vom öffentlichen Sektor und seinen staatlichen und quasi-staatlichen Unternehmen dominiert wird.

⁶⁴³ Vgl. Storkey (2001): 7. Diese Annahme bezieht sich weniger auf Staaten Subsahara-Afrikas, da diese in der Ausgestaltung ihrer Finanzinstrumente sehr limitiert sind. Das große Risiko, das mit einer solchen Komplexität der Finanzinstrumente einhergeht, hat im Zuge der aktuellen Finanzkrise auch europäische Staaten an den Rand der Insolvenz gebracht.

⁶⁴⁴ Vgl. Abbott, Charles C. (1996): Government Debt and Private Investment Policy. In: Miller, Gerald J. (Hrsg.): Handbook of Debt Management. New York City. S. 757-765.

Eine Beurteilung der Kreditwürdigkeit weist folgende Aspekte aus: zum einen die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit, zum anderen auch die Ergebnisorientierung eines souveränen Staates und seine Bereitschaft, seine externen Verbindlichkeiten zu den ursprünglich vereinbarten Konditionen zurückzuzahlen. Eine solche Regierung signalisiert ihren aktuellen und potentiellen Kreditgebern und Investoren weltweit ihre Bereitschaft zur Teilnahme an globalen Wirtschaftsbeziehungen, indem sie sich für transparentere Überprüfungsmechanismen ihrer Kreditaufnahme und ihres Schuldendienstes entscheidet. Diese Überprüfung durch eine externe Agentur soll jedoch langfristig nicht allein zur Rechtfertigung der Regierung gegenüber ihren (Kredit-)Gebern und Investoren genutzt, sondern auch zur Förderung des allgemeinen öffentlichen Interesses an der Finanzsituation des Staates dienen.

In Bezug auf die rein technische Seite der Festlegung von Referenzwerten und der Formulierung und Überprüfung von Schuldenpolicies durch das öffentliche Schuldenmanagement hilft ein Kreditrating, realistische Ziele bei makroökonomischen, fiskal- und geldpolitischen Policies abzustecken: Dabei spielt die Tatsache, dass diese Ratings von unabhängigen – nicht staatlichen, sondern privatwirtschaftlichen – Agenturen durchgeführt werden, eine große Rolle. Die Beurteilung erfolgt nicht nach ideologisch motivierten, sondern allein nach ökonomischen Aspekten.⁶⁴⁵

Die Gebergemeinschaft solcher externen Kredite hofft durch diese positiven Einflüsse auf eine Einhaltung der vereinbarten Liberalisierungsmaßnahmen und auf weitere Reformprozesse. Auf der anderen Seite nutzen privatwirtschaftliche Investoren ein staatliches Kreditrating als Benchmarkinginstrument, um tatsächliche und zukünftige Risiken im nationalstaatlichen Kontext zu bewerten, die bei der Entscheidung für oder gegen ein Engagement in einem Staat ausschlaggebend sein können.⁶⁴⁶ Vordergründiges Risiko bei der Frage der Kreditwürdigkeit eines Staates ist die tatsächliche Tragfähigkeit der Schulden. In Uganda haben sich ursprüngliche Forderungen mit einer Gesamtsumme von US-\$ 18,4 Mio. bis 2007 zu einer Forderung der Kreditoren in Höhe von US-\$ 36,2 Mio. akkumuliert, wie Tabelle 18 zeigt. Aus den Urteilen ergibt sich eine zu bedienende Schuldenlast der Republik Uganda von US-\$ 29,6 Mio. Diese Summe ergibt sich aus Umschuldungen und Stundungen sowie aus einem sich dadurch erhöhenden Risiko für die Kreditgeber, ihr Geld nicht zurück-

⁶⁴⁵ Es lässt sich natürlich argumentieren, dass die globale Wirtschaft einer bestimmten ‚Ideologie‘ oder zumindest einer Idee folgt; in diesem Zusammenhang ist jedoch entscheidend, dass die Ratingagenturen aufgrund ihrer geringen Anzahl nicht (auftrag-)geberorientiert beurteilen, sondern sich nach den Ansprüchen des Weltmarkts richten.

⁶⁴⁶ Vgl. Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Shalom Konyani am 6. August im Regionalbüro der Malawi Investment Promotion Agency. Blantyre. Künftig zitiert als: Konyani (2007).

zuerhalten. Dieses Risiko führt nicht nur zu einem erhöhten Schuldendienst für den Kreditnehmer, sondern auch in direkter Konsequenz zu einem schlechteren Kreditrating.

Die Kreditwürdigkeit eines Staates zählt zu den Rahmenbedingungen, die ausländische Investoren voraussetzen, um sich für die Investition in einem bestimmten Staat zu entscheiden:

„Investors use many sources of information to judge the attractiveness of any particular market, but none more so than the credit risk ratings that are provided by companies such as Fitch Ratings, Moody’s and Standard and Poor’s.“⁶⁴⁷

Bei einem schlechten Rating werden zunächst negative Anreize zur Investition gegeben. Darüber hinaus droht bei den bereits ansässigen Investoren kurzfristige Kapitalflucht, weil die Instabilität des politischen und wirtschaftlichen Systems bestätigt wird und somit beispielsweise eine Inflation der Unternehmensbesteuerung befürchtet wird.⁶⁴⁸ Die Rentabilität der Investitionen wird also a priori geringer eingestuft, wodurch der Anreiz zur Investition wiederum reduziert wird. Bewertungen der Kreditwürdigkeit von Staaten können – soweit sie zu positiven Ergebnissen kommen – helfen, einen Staat für bestimmte (Direkt-)Investitionen attraktiv zu machen. Somit trägt

Tabelle 18: Klagen kommerzieller Gläubiger gegen die Republik Uganda in Mio. US-\$. Stand Juni 2007

Kreditor	Status des Verfahrens	ursprüngl. Forderung	Forderung des Kreditors	Urteil
Banco Arabe Espanol	Urteil verkündet	1.0	2.7	2.7
Transroad Ltd.	Urteil verkündet	4.0	16.7	16.7
Industry Machinery 14 Oktober	Urteil verkündet	7.0	8.9	8.9
Sour Fap Famous	Urteil verkündet	0.3	1.4	1.4
Iraq Fund for International Development	Laufendes Verfahren	6.0	6.4	Noch nicht entschieden
Shelter Afrique	Außergerichtliche Einigung	0.1	0.1	---

Quelle: <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101507a.pdf>.

⁶⁴⁷ Ford, Neil (2005): Sovereign credit rating. How it works and why it is vital. In: African Business 11. künftig zitiert als: Ford (2005).

⁶⁴⁸ Vgl. Roe/Griggs (1990): 14.

das noch immer vielfach unbeachtete Schuldenmanagement der Staaten, sofern es effizient arbeiten kann, im Falle einer Prüfung der Kreditwürdigkeit dazu bei, die wirtschaftliche Entwicklung zu stützen.

Der Zweck einer Bewertung der Kreditwürdigkeit ist die Generierung von Informationen für potentielle Investoren zur Einschätzung des Kreditrisikos innerhalb eines Staates. Die Idee der Bewertung der staatlichen Kreditwürdigkeit beruht auf einem ähnlichen Vorgehen in der Privatwirtschaft, bei dem Unternehmen von einer Kreditratingagentur auf ihre Bonität hin geprüft werden und somit ein Hinweis auf die Sicherheit einer wie auch immer gearteten Geldanlage gegeben wird. Staatliche Kreditratings sind mittlerweile wie ihre privatwirtschaftlichen Pendanten zu einem Referenzinstrument bei der Abwägung der Risiken einer Investition geworden. Zugleich fördert eine Evaluation der Kreditwürdigkeit die Transparenz des zu bewertenden Systems, da sie realistische Geld- und Steuerpolicies begünstigt, indem sie diese in regelmäßigen Abständen auf ihre Anwendbarkeit hin überprüft. Abbildung 24 zeigt die vier Leitgedanken, die bei den Gutachten als Bewertungsgrundlage dienen.

Die Prozesse eines staatlichen Kreditratings laufen zunächst in allen Staaten gleichermaßen ab, da sich die drei Agenturen Fitch, Moody's und Standards and Poor's

Abbildung 24: Elemente einer Beurteilung der staatlichen Kreditwürdigkeit

- ***Makroökonomie:*** Pro-Kopf-Einkommen, Inflation und Auslandsverschuldung sind statistisch signifikante Determinanten einer Beurteilung der staatlichen Kreditwürdigkeit.
- ***wirtschaftliche Entwicklung:*** allgemeine entwicklungspolitische Bereiche wie Gesundheit, technologische Infrastruktur, Bildung und Verkehrs- und Transportinfrastruktur.
- ***Entwicklung der Finanzmärkte***
- ***Rechtliches Umfeld und sein Einfluss auf die wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung:*** Das rechtliche Umfeld wird bewertet durch Merkmale wie Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit, politische Stabilität, Effektivität und regulative Qualität der Regierung, Rechtsstaatlichkeit und Korruptionskontrolle.

Quelle: RBM, Ministry of Finance und USAid (2007).

hier auf gemeinsame Standards verständigt haben:⁶⁴⁹ Der Staat bzw. die Exekutive ist der Auftraggeber für ein Rating durch eine der genannten Agenturen. In vielen Staaten Afrikas geschieht dies in Kooperation mit externen Gebern, die die Finanzierung des Kreditratings sichern und den weiteren Ablauf begleiten. In Malawi begleiten USAid und die ebenfalls US-amerikanische Millennium Challenge Corporation (MCC) die malawische Zentralbank bei den Kreditratings, die von Fitch durchgeführt werden.⁶⁵⁰ Die Beweggründe für internationale Partner, staatliche Kreditratings zu sponsern sind unterschiedlicher Natur, teilweise basieren sie auf der Annahme, dass die Durchführung eines solchen Ratings an sich bereits als positiver Schritt in Richtung einer Stabilisierung der wirtschaftlichen Verhältnisse gewertet werden kann. Im Falle der Republik Malawi hatte die MCC im Rahmen ihrer Analysen zur Teilnahme des Staates am Programm der Vereinigten Staaten von Amerika, einige „unbefriedigende“ Bereiche der malawischen Politik ausgemacht, zu denen auch die Kreditwürdigkeit des Staates gehörte.⁶⁵¹

Neben der Zusammenarbeit mit internationalen Partnern können auch Peer-Review-Verfahren, beispielsweise im Rahmen der Neuen Partnerschaft für Afrikanische Entwicklung (NEPAD) oder auch anderer regionaler Zusammenschlüsse, den Druck auf Regierungen, sich einer Bonitätsprüfung zu unterziehen, zusätzlich erhöhen.⁶⁵² Der Gemeinsame Markt für Ost- und Südafrika (Comesa) hat zu diesem Zweck eine Agentur eingesetzt, die die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen der Teilnehmerstaaten untereinander fördern soll. Die African Trade Insurance Agency (ATI) unterstützt auch privatwirtschaftliche Unternehmen in Malawi und Uganda, indem ihre Mitgliederstaaten die finanziellen Verbindlichkeiten für eventuelle politische Risiken, beispielsweise Terrorismusgefahren, tragen.⁶⁵³

Bereits 2003 hat das UNDP ein Programm in Kooperation mit Standard and Poor's gestartet, um flächendeckende Kreditratings für Afrika anbieten zu können. Ghana wurde als erster Staat im Rahmen dieses Programms evaluiert und erreichte

⁶⁴⁹ Neben den klassischen Ratingagenturen gibt es auch Agenturen für Exportkreditversicherungen, wie beispielsweise die Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur (Coface), die ihre eigenen Ratings durchführen und anbieten. Diese Kreditversicherungsagenturen sind in der *Berne Union* zusammengeschlossen: „The Berne Union is the leading association for export credit and investment insurance worldwide, working for cooperation and stability in cross-border trade and providing a forum for professional exchange among its members.“ <http://www.berneunion.org.uk/>.

⁶⁵⁰ Vgl. Reserve Bank of Malawi (RBM) (2007k): Report on Sovereign Credit Rating in Malawi 2006. Unveröffentlichtes Manuskript. Künftig zitiert als: RBM (2007k).

⁶⁵¹ Neben der Kreditwürdigkeit, die als letzter Punkt aufgeführt wurde, zählen Korruption, Bürgerrecht, die Steuerpolitik und die Grundschulbildungsmöglichkeiten von Mädchen zu den beanstandeten Politikbereichen. Vgl. RBM (2007k): 1.

⁶⁵² Vgl. Ford (2005): 2.

⁶⁵³ Vgl. Konyani (2007).

eine B+ Bewertung. Auch in Benin wurde noch im ersten Jahr der Initiative ein Kreditrating durchgeführt, das der Staat ebenfalls mit einem B+ abschloss.⁶⁵⁴ Ausgehend von dieser Kooperation wird mittlerweile auch die Afrikanische Entwicklungsbank regelmäßig bewertet; Benin und Mozambique gehören ebenfalls zu den regelmäßigen Teilnehmern dieser Ratings.⁶⁵⁵ In Bezug auf Benin sehen die Ratings ein Gegengewicht zu den schwach ausgebildeten Wirtschaftsstrukturen in den Vorteilen, die aus der Mitgliedschaft in der westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion UEMOA und aus der technischen und finanziellen Unterstützung internationaler (Kredit-)Geber entstehen.

Drei verschiedene Gruppierungen geben verschiedene Empfehlungen zu Investitionsverhalten an. In der obersten Gruppe sind Investitionen besonders sicher, in der mittleren Gruppe gelten Investitionen als teilweise spekulativ, d. h. in gewisser Hinsicht risikoreich. Für die unterste Gruppe der bewerteten Staaten werden Investitionen nicht empfohlen. Innerhalb dieser drei Gruppen gelten wiederum verschiedene graduelle Abstufungen, mit denen eine genauere Einschätzung der allgemeinen Kreditwürdigkeit gegeben wird: Während die Bestnote der Investment Grade-Gruppe, die Bewertung AAA, beispielsweise an die USA, an Deutschland und Frankreich vergeben wird, erhalten Südafrika und Namibia, die als einzige afrikanische Staaten das obere Segment der Kreditwürdigkeitseinschätzung erreichen, jeweils die Bewertung

Tabelle 19: Staatliche Kreditwürdigkeit nach internationalem Standard

Bewertung	Staat
<i>Investment Grade</i>	
AAA	USA, Deutschland, Frankreich
[...]	[...]
BBB+ / BBB / BBB-	Südafrika, Namibia
<i>Speculative Grade</i>	
BB+ / BB / BB-	Ägypten, Nigeria, Lesotho
B+ / B / B-	Ghana, Malawi, Benin
CCC	Gambia
<i>Default Grade</i>	
D / RD	Argentinien

Quellen: RBM, Ministry of Finance und USAid (2007); Standards and Poor's (2003).

⁶⁵⁴ Vgl. <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=9895&Cr=UNDP&Cr1=Africa>

⁶⁵⁵ Vgl. Ford (2005).

BBB-. Benin, Malawi und Ghana werden seit 2004 der mittleren Gruppe mit spekulativer Bewertung zugeordnet.

In Ghana wird der positive Einfluss eines soliden Kreditratings auf die Erweiterung der Finanzzuflüsse diskutiert: Die Regierung prüft Möglichkeiten, auf dem regulären internationalen Kapitalmarkt Kredite zu marktüblichen Konditionen aufzunehmen, um so ihr Kreditrating weiter zu verbessern.⁶⁵⁶ So wären ihre Finanzierungsmöglichkeiten breiter aufgestellt und ihre Chance, im Rahmen ihrer Weltbankkooperation von der IDA in den Bereich der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung zu wechseln, stiege deutlich. Gleichzeitig wächst jedoch auch das Risiko einer erneuten Überschuldung, da die Kredite zu marktüblichen Konditionen einen wesentlich höheren Schuldendienst erfordern.

Im März 2007 vergab die Fitch Rating Agency ein Rating mit der Note B- an die Republik Malawi, „signifying that credit worthiness of Malawi has improved remarkably“⁶⁵⁷. Zuvor war Malawi 2005 von der gleichen Agentur mit CCC bewertet worden, da Malawi einerseits die Auflagen des Internationalen Währungsfonds zufriedenstellend erfüllt hatte, andererseits aber hohe Inlandsverschuldung, hohe Zinsraten und makroökonomische Volatilität die Bewertung negativ beeinflussten. Fitch stufte v. a. die langfristigen Verbindlichkeiten in Eigen- und Fremdwährung, das sog. Issuer Default Rating (IDR), von einer Bewertung mit CCC in 2004 zu B- „mit einer stabilen Zukunftsperspektive“⁶⁵⁸ hoch.

Die Bewertung durch die Agentur beruhte 2007 auf einer dreitägigen Mission in Malawi, bei der die Fitch-Mitarbeiter u. a. mit den größten inländischen Kreditgebern, der Vereinigung der malawischen Banken, der malawischen Handelskammer, bi- und multilateralen Gebern und Mitgliedern des malawischen Parlaments sprachen.⁶⁵⁹ Als Stärken der malawischen Politik wurden die Schuldenreduzierung durch HIPC II und MDRI, das verbesserte makroökonomische Umfeld, das verbesserte Fiskalmanagement, die geringere einheimische Kreditaufnahme und die durch diese und andere Faktoren verbesserten Beziehungen zu den internationalen Gebern gewertet. Im Bereich des Schuldenmanagements wurde die Entwicklung des in Abbildung 25 darges-

⁶⁵⁶ Vgl. PwC (2007): 4.

⁶⁵⁷ Reserve Bank of Malawi (RBM), Ministry of Finance (MoF) und United States Agency for International Development (USAid) (2007): Sovereign Credit Ratings. Lilongwe. Künftig zitiert als: RBM, Ministry of Finance und USAid (2007).

⁶⁵⁸ RBM (2007k): 3.

⁶⁵⁹ Die beteiligten Geber waren Weltbank, Währungsfonds, DfID und die diplomatische Vertretung der USA. Vgl. Reserve Bank of Malawi (RBM) (2007h): Tentative Schedule of Meetings between Fitch Credit Rating Agency and Malawi Government Officials. 26th-30th November 2007. Unveröffentlicht.

tellten Leitfadens durch die Abteilung für Schuldenmanagement und Entwicklungshilfe hervorgehoben, der die Kreditverhandlungen begleiten soll. Schwächen lagen dagegen in der fortbestehenden Vulnerabilität gegenüber wirtschaftlichen Schocks, v. a. aufgrund der hohen Abhängigkeit vom Landwirtschaftssektor und von ausländischer Hilfe.

Insgesamt hat sich die malawische Kreditwürdigkeit seit 2004 sichtbar verbessert. Auch die Kreditratingagentur sieht hier einen positiven Zusammenhang mit dem Amtsantritt der neuen malawischen Regierung im Mai 2004.⁶⁶⁰ Im Zuge dieses Amtswechsels konnte im August 2006 der Vollendungspunkt der HIPC-II-Initiative erreicht werden. Dadurch qualifizierte sich Malawi für MDRI, wodurch alle vor 2004 vereinbarten Außenstände gegenüber der Weltbank und der Afrikanischen Entwicklungsbank und alle vor 2003 vereinbarten Schulden gegenüber dem Internationalen Währungsfonds getilgt wurden.

Die Feststellung dieser Trends – der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns bezogen auf die Kreditwürdigkeit des Staates – und ihre internationale Veröffentlichung haben Auswirkungen auf das politische und wirtschaftliche Profil Malawis in der Welt:

- Das internationale Profil wird geschärft und verbessert. International tätige Unternehmen werden dadurch Malawi als möglichen Ort für Investitionen sehen.
- Kreditratings gelten als unabhängige, unvoreingenommene externe Begutachtungen der wirtschaftspolitischen Policies. Ein positives Rating verschafft positive allgemeine Bekanntheit.
- Wirtschaftsplaner und Policymacher können die Beurteilungen als Vorlage ihrer weiteren Arbeit nutzen.
- Ein weiterer Vorteil der Ratings ist die zu ihrer Durchführung notwendige Erhebung glaubhafter, zuverlässiger Statistiken und die Einhaltung internationaler Standards bei der Erstellung und Auswertung dieser Daten.

Kreditratings sind ein Mittel, die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns in bestimmten Politikfeldern sichtbar zu machen. Dies gilt besonders für die Kohärenz bzw. Ergebnisorientierung öffentlichen Schuldenmanagements, die ein zurückhaltendes Kosten- und Risikomanagement der öffentlichen Verbindlichkeiten fordert. Auf andere Ziele entwicklungsorientierten Schuldenmanagements gehen Kreditratings

ter Datensatz. Vgl. ebenfalls Leitfadengestütztes Interview (2007) mit George Partridge am 7. August im Büro des Chief Executive der National Bank of Malawi. Blantyre.

Abbildung 25: Leitfragen des malawischen Schuldenmanagements zur Verhandlung von Darlehen und Schenkungen mit Gebern

- a) finanzielle Belange
 - a. Konformität des Darlehens/der Schenkung bezüglich der nationalen Policies des Finanzmanagements
 - i. Personal-, Beschäftigungs- und Besoldungspolitik und -management
 - ii. Verfahren des Rechnungswesens, beispielsweise zentralisierte Zahlverfahren
 - iii. Verfahren bei öffentlichen Ausschreibungen
 - b. Größe und zeitliche Koordinierung von Regierungszuwendungen
- b) Belange der Harmonisierung der Hilfe
 - a. Ausrichtung entlang der nationalen Policies
 - b. Harmonisierung mit anderen Gebern
 - c. Ausrichtung entlang der Regierungsverfahren
 - d. Gemeinsame und gegenseitige Rechenschaftspflicht
 - e. Zielorientiertes Management
- c) Für Darlehen – Einhaltung der HIPC-Auflagen
 - a. Konzessionalität
 - b. Anstreben von IDA-Konditionen
- d) Technische Belange des Projektes
 - a. Implementabilität
 - i. Adäquanz der Ressourcen im Verhältnis zu den Projektzielen
 - b. SMART-Ziele
- e) Rechts- und Policybelange
 - a. Konfliktieren die Auflagen/die Konditionalitäten des Darlehens/der Schenkung mit nationalen Entwicklungspolicies oder mit Grundsätzen der Verfassung bzw. des nationalen Rechts. Falls ja, wie werden diese Konflikte gelöst?
- f) Redaktionelle Belange

Quelle: Malawi Government (2006): 61.

allerdings gar nicht ein. So ist es für ein Kreditrating nicht entscheidend, welche institutionellen Strukturen oder Zieldefinitionen hinter dem Ergebnis stehen. Maßgeblich für die Bonitätsbewertungen durch Fitch, Moody's und Standard and Poor's sind die fristgerechte Rückzahlung ausstehender Kredite und ähnliche Faktoren, die das Risiko für Kreditgeber minimieren.

Bei der Bewertung durch Kreditrating-Agenturen können mitunter Probleme auftreten: Die internationalen Ratingagenturen teilen sich den Markt der Prüfungen staatlicher Kreditwürdigkeit auf; nur drei Agenturen sind international aktiv. Ein sol-

⁶⁶⁰ Vgl. Fitch Ratings (2007): Fitch Upgrades Malawi to 'B-'. Outlook Stable. New York City u. a.

ches Oligopol kann Intransparenz durch abgesprochene Verhaltensweisen bis hin zu Kartellbildungen bewirken, die zu Lasten der Auftraggeber, also der Staaten, deren Kreditwürdigkeit geprüft werden soll, gehen. Zudem bestehen mittlerweile große Zweifel an der Zuverlässigkeit der Arbeit der Ratingagenturen: Ihre Bewertungen risikanter Kreditderivate mit der besten Bonitätsnote AAA sind Mitauslöser der aktuellen Kreditmarktkrise.⁶⁶¹ Daraus ergibt sich die Frage, inwiefern das System der *staatlichen* Bonitätsprüfungen ebenfalls betroffen ist. Dieses Problem darf bei einer Bewertung des Instruments Kreditrating nicht außer acht gelassen werden.

Kreditratings sind sehr kostenintensiv; afrikanische Staaten sind daher auf die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern angewiesen, die das Kreditrating der jeweiligen Staaten in Auftrag geben. Besonders USAid ist in diesem Bereich aktiv, da der Millennium Challenge Account der US-Regierung u. a. die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in den Blickpunkt rückt.⁶⁶² Findet sich jedoch kein internationaler Partner zur Mitfinanzierung eines Kreditratings, kann ein Staat trotz evtl. guter Regierungsführung und geringen Kreditrisikos seine Kreditwürdigkeit nicht öffentlich unter Beweis stellen. Eine direkte Wirkung von Kreditratings auf das Anwerben neuer Investitionen lässt sich auch mittel- bis langfristig nur schwer bestimmen. Bonitätsbewertungen gelten jedoch als zentrale Referenzen für mögliche Investoren:

„Investors use many sources of information to judge the attractiveness of any particular market, but none more so than the credit risk ratings that are provided by companies such as Fitch Ratings, Moody's and Standard and Poor's.“⁶⁶³

Insgesamt bieten Kreditratings – vorbehaltlich der aktuellen Fragen – einen mehrheitlich positiven Ausblick: Die Bereitstellung von Kreditratings dient potentiellen Investoren als Möglichkeit, sich zu informieren und damit die Kultur der Unkenntnis gegenüber Investitionsmöglichkeiten in Afrika zu durchbrechen: „Africa's profitability is one of the best kept secrets in today's world economy.“⁶⁶⁴ Ratings der souveränen Kreditwürdigkeit rücken afrikanische Staaten in eine Reihe mit anderen Regionen der

⁶⁶¹ Vgl. o. A. (2007d): Kreditderivate. Kritik an Rating-Agenturen nimmt zu. In: Faz.Net vom 14. August 2007. „Immerhin haben die Agenturen maßgeblich an der Konstruktion von Kreditderivaten mitgewirkt, indem sie die unterliegenden Bonds und Kredite in Tranchen bündelten, die jeweils ein bestimmtes Rating erhielten und so die Banken unterstützten, das Geschäft zu optimieren. Moody's machte im vergangenen Jahr 43 Prozent seines Umsatzes mit der Bewertung von strukturierten Produkten, für die die Emittenten, also Investmentbanken zahlten – das Dreifache, was noch 2001 umgesetzt wurde.“

⁶⁶² Bezüglich des US-amerikanischen Engagements kann allerdings auch argumentiert werden, dass die drei Agenturen staatlicher Kreditratings ihren Hauptsitz in den Vereinigten Staaten haben. Zudem sind amerikanische Privatbanken seit den 1970er Jahren i. d. R. stärker als beispielsweise ihre europäischen Pendanten an der Vergabe von Krediten an afrikanische Staaten interessiert.

⁶⁶³ Ford (2005): 1.

Welt und schärfen so den Blick für mögliche Handelspartnerschaften. Zwar bieten einige Staaten kaum Möglichkeiten für ein Kreditrating, wie beispielsweise Somalia oder – außerhalb Afrikas – Afghanistan; jedoch können die meisten Staaten südlich der Sahara, wenn auch größtenteils nur mit Einschränkungen, in den weltweiten Wettbewerb eintreten.

In den meisten afrikanischen Staaten treten strukturelle Hindernisse auf, v. a. bezüglich des Investitionsklimas. Die Informationen, die durch Kreditratings transportiert werden, helfen jedoch, die tatsächlichen Lücken zu offenbaren und sie entsprechend zu adressieren. So entsteht ein differenziertes Bild, das in einigen Staaten Subsahara-Afrikas Anstoß für Investitionen sein kann. Gerade in Hinblick auf die politischen Prioritäten Malawis – die Förderung von Privatinvestitionen im Land, die zu Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung beitragen sollen – bietet ein positives Kreditrating viele Vorteile und unterstützt die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns. Allerdings gibt es keine Garantie für positive Resultate bei Kreditratings. Inwiefern Malawi zukünftig auch ohne die direkten Wirkungen eines Schuldenerlasses seine verbesserte finanzpolitische Leistung aufrecht erhalten und weiter ausbauen kann, bleibt also abzuwarten.

6.6 Entschuldung als entwicklungspolitisches Heilmittel?

Der Internationale Währungsfonds hat der Republik Malawi im Zuge der HIPC-II-Initiative einen Kapitalwert von US-\$ 30 Mio. erlassen, der noch einmal um US-\$ 15 Mio. erweitert wurde. Im Rahmen der MDRI garantierte der IMF einen Schuldenerlass von US-\$ 78 Mio. der zum Zeitpunkt des Vollendungspunktes ausstehenden Obligationen. Die IDA garantierte als Vertreterin der Weltbank einen Erlass von US-\$333 Mio. mit einer zusätzlichen Unterstützung von US-\$ 289 Mio. Durch MDRI erklärte sich die IDA überdies bereit, den malawischen Schuldenbestand gegenüber der IDA in Höhe von US-\$ 1,8 Mrd. zu tilgen, der im September 2006 ausstand.⁶⁶⁵ Diese Summen der erlassenen Verbindlichkeiten lassen sich aufgrund der Unterschiedlichkeit in ihrer Berechnung – teilweise werden Ausstände als Kapitalwert, teil-

⁶⁶⁴ Kofi Annan zitiert nach: http://www.unwire.org/unwire/19990713/3719_story.asp.

⁶⁶⁵ Vgl. IMF/IDA (2006).

weise aber auch als ursprünglicher Kreditwert oder als Endwert angegeben – nur sehr bedingt nachvollziehen und können in dieser Form nicht in den Staatshaushalt Malawis übertragen werden. Zudem hat auch Malawi bereits seit 1982 wiederholt an Refinanzierungs- und Schuldenerlassrunden unterschiedlicher Art und mit einem unterschiedlichen Akteurskreis teilgenommen.⁶⁶⁶ Langfristig jedoch konnte sich der Staatshaushalt dadurch zu keiner Zeit verbessern. Die Frage der Nachhaltigkeit solcher Schuldenerlasse ist damit also nicht geklärt. Es besteht vielmehr weiterhin die Gefahr, dass ein sehr großer Anteil von Schuldenerlassen ‚zum Fenster hinausgeworfen‘ wird und keinen Beitrag zur dauerhaften Schuldenreduzierung und somit zur nachhaltigen Armutsbekämpfung und zum Erreichen der Millenniumsentwicklungsziele leisten kann.

Wesentlich wichtiger als die alleinige Tilgung öffentlicher Schulden in den sog. Entwicklungsländern ist eine nachhaltige Schuldenreduzierung, bei der die entsprechenden Regierungen – und mit ihnen bestenfalls auch die Öffentlichkeit des jeweiligen Staates – mit- und in die Verantwortung genommen werden.⁶⁶⁷ Das Problem der sog. Trittbrettfahrer auf der Seite der Kreditgeber ist ebenfalls noch nicht gelöst und wird durch Entschuldungsinitiativen wie HIPC II und MDRI sogar prinzipiell verstärkt: Kredite auf nicht-konzessioneller Basis werden von überwiegend privatwirtschaftlichen Geldgebern auch weiterhin hoch verschuldeten armen Staaten angeboten, da ihre Regierungen durch Kombinationen aus Tilgungen und Schenkungen, wie sie die derzeitigen Entschuldungsinitiativen bieten, ihre nicht-konzessionell erworbenen Darlehen bedienen können.⁶⁶⁸ Durch diese Kreditformen werden jedoch wichtige Ressourcen aus der Wirtschaftsförderung abgezogen und dem Schuldenzyklus zugeführt. Die Gefahr, dass solche privatwirtschaftlichen Finanziers keine umfangreiche Bonitätsprüfung im Vorfeld der Kreditvergabe vornehmen, dass also eine Situation entsteht, wie sie bereits in den 1970er und 1980er Jahren vorkam, ist in dieser Konstellation relativ groß. Eine Möglichkeit des Gegensteuerns bestünde in dem Einsatz prognostizierender Schuldentragfähigkeitsanalysen, wobei hier das bereits existierende Rahmenwerk von Weltbank und Währungsfonds weiterhin genutzt werden könnte, wenn es einerseits weniger auf den weichen, intransparenten Indices der Politik- und Institutionenbewertung beruht und andererseits die Umstände des jeweiligen Staates

⁶⁶⁶ Vgl. Bobe/Zamba (2007).

⁶⁶⁷ Als historisches Beispiel dient an dieser Stelle das Londoner Schuldenabkommen von 1953 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den drei westlichen Besatzungsmächten. Vgl. Hersel, Philipp (1998): The London Debt Agreement of 1953 on German External Debt. Lessons for the HIPC-Initiative. In: Eurodad (Hrsg.): Taking Stock of Debt. Brüssel. S. 15-24.

⁶⁶⁸ Vgl. ADF (2006): 13.

berücksichtigt. Mittels einer solchen Schuldentragfähigkeitsanalyse ließe sich im Vorhinein kalkulieren, welche Kreditform in welchem Umfang durch die regulären öffentlichen Ressourcenflüsse zu bedienen ist. Im Sinne der Eigenverantwortlichkeit, die bezüglich der Mittel zur Entwicklungsfinanzierung in den wenigsten Fällen bisher erreicht werden konnte, müssen diese Analysen in der Hauptsache Aufgabe der öffentlichen Schuldenmanager sein. Auch hier ist also eine Stärkung der nationalen Schuldenmanagementkapazitäten notwendig, um diese Schuldentragfähigkeitsanalysen durchführen zu können und daraus die richtigen notwendigen Schlüsse beispielsweise in Bezug auf die Konzessionalität von Darlehen zu ziehen.

Medienwirksam inszenierte Schuldenerlasse und ihre Erweiterungen erweisen sich in der Praxis häufig als unzureichendes Mittel, um den Wiedereinstieg in eine neue Schuldenkarriere zu verhindern. Für die Nachhaltigkeit von Schuldenreduzierungen auf der Basis von Erlassrunden wäre es daher sinnvoller, solche Zusagen weniger medienwirksam zu inszenieren, sie dafür aber einzuhalten, da „[e]s besser [ist], hohe Grundsätze zu haben, die man befolgt, als noch höhere, die man außer Acht lässt“⁶⁶⁹. Vielmehr können solche Entschuldungsinitiativen zu einem verminderten Risikobewusstsein (Moral Hazard) führen,⁶⁷⁰ da sich einzelne Regierungen, die in Finanzkrisen geraten, auf das Staatenkollektiv und die multilateralen Entwicklungsagenturen verlassen, die zusammen die drohende staatliche Insolvenz abwenden wollen oder müssen. Demzufolge ist immer auch die Möglichkeit gegeben, dass eine Regierung, die im Vorfeld durch einen Schuldenerlass unterstützt wurde, zu risikoreichem Verhalten oder zu einer lethargischen Rückzahlungspolitik neigt.

Aus diesem Widerspruch gut gemeinter, aber nicht bis zuletzt durchdachter Entschuldung resultieren Plädoyers gegen die derzeitigen Praktiken der internationalen Entwicklungs- und Finanzagenturen: Easterly (2006) führt die Schuldenkrise und ihre Begegnung durch Währungsfonds und Weltbank gar als ein klares Beispiel dafür an, „wie die Entwicklungshilfe Ressourcen in die Waagschale wirft, um einmal gefasste Zielvorgaben zu erreichen“⁶⁷¹, also als Beispiel für das Festhalten an bestimmten Zielen, anstelle der regelmäßigen Überprüfung der Umsetzbarkeit und Richtigkeit dieser festgelegten Ziele. Das Fazit dieser Kritiker lautet daher, dass das wachsende Ausmaß der Schuldenerlässe die Glaubwürdigkeit der Verschuldung einkommensschwacher Länder als Finanzierungsinstrument zerstört hat.

⁶⁶⁹ Albert Schweitzer zitiert nach: Breuer, Hubertus (2008): Moral ist angeboren. In: P.M. Magazin Nr. 3. S. 99-102. Hier S. 100.

⁶⁷⁰ Vgl. Aizenman, Joshua und Stephen J. Turnovsky (2002): Reserve Requirements on Sovereign Debt in the Presence of Moral Hazard. On Debtors or Creditors? In: The Economic Journal 112. S. 107-132.

Diese drastische Formulierung blendet andererseits die zugrunde liegende Tatsache aus, dass Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns grundsätzlich nicht annähernd durch die zur Verfügung stehenden Ressourcen der Entwicklungsländer umgesetzt werden kann. Die Alternative zu kreditfinanzierter Entwicklungspolitik wäre die Ausweitung des Schenkungselementes auf hundert Prozent, also ein Ressourcenfluss, der bereits in der Konzipierung einseitig angelegt ist. Das Problem des ineffizienten Einsatzes der Ressourcen durch die Regierung bleibt so allerdings bestehen, die Eigenverantwortung wird in keinem Maße unterstützt.

Darüber hinaus wird in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zusehends ihre eigentliche Wirksamkeit diskutiert; Studien zeigen, dass sich die Gelder der internationalen Entwicklungsgemeinschaft negativ auf die Qualität der Regierungstätigkeit auswirken und somit zu Demokratieverlust und Bad Governance führen können.⁶⁷² Wenn jedoch ein Mehr an EZ-Mitteln Korruption verstärkt, lässt sich daraus umgekehrt schlussfolgern, dass ein stringent ein- und durchgeführtes öffentliches Schuldenmanagement langfristig zu einer allgemein positiveren Governance-Bilanz führt, da durch einen vorausschauenden Umgang mit finanziellen Ressourcen und Kreditvereinbarungen weniger ausländische Hilfe benötigt wird.

Auf der Seite der Empfänger in Subsahara-Afrika wird die Wirksamkeit der Hilfe aus einem etwas anders gelagerten Blickwinkel diskutiert: Weder Schuldenerlass noch Hilfe durch Nahrungsmittellieferungen bei Versorgungsengpässen oder „an invasion of experts“⁶⁷³ werden grundsätzlich etwas an der vorherrschenden Armut auf dem Kontinent ändern können. Stattdessen werden immer mehr Stimmen laut, die in solchen Maßnahmen allein eine Unterstützung für diktatorische Regimes sehen und daher auf die Eigeninitiative der Staaten setzen wollen, anstelle von externen Hilfeleistungen abhängig zu sein. Malawische Abgeordnete fordern hier teilweise ebenfalls mehr Eigenverantwortung und aktives Engagement ihrer Landsleute:

„All of us have a role to play [...] and as citizens we just have to be responsible if we want to develop.“⁶⁷⁴

Andere, zivilgesellschaftlich organisierte Gruppen äußern sich dahingehend, dass ganz Afrika aufgrund seines Ressourcenreichtums autark werden kann, anstatt immer wieder auf die Geber aus dem industrialisierten Norden zu schauen. Durch vermehrte

⁶⁷¹ Easterly (2006): 207.

⁶⁷² Vgl. Knack, Stephen (2004): Aid Dependence and the Quality of Governance. Cross-Country Empirical Tests. In: Southern Economic Journal 68, Nr. 12. S. 310-329.

⁶⁷³ Shanda Tonme (2005).

⁶⁷⁴ Ntonya (2007).

Eigenanstrengungen ließen sich auch Konditionalitäten im Rahmen solcher Unterstützungsleistungen vermeiden, von denen einige bestehende Armuts- und Abhängigkeitsverhältnisse erhalten, anstatt sie wirkungsvoll zu bekämpfen.⁶⁷⁵

Der Koordinator einer großen malawischen NGO geht sogar soweit von “Policytourismus”⁶⁷⁶ zu sprechen, wenn er Ursachen für die noch immer vorherrschenden Probleme absoluter Armut sucht. Hierbei bezieht er sich u. a. auf das Poverty Alleviation Programme (PAP), die erste malawische Armutsreduzierungsstrategie – an dessen Ausarbeitung er allerdings selbst beteiligt war –⁶⁷⁷ die Malawi Growth and Development Strategy und die Strategiepapiere im Rahmen des Millennium Challenge Accounts von USAid. Wirksame Armutsbekämpfung kann also nicht – wie zwar in der Theorie bereits erkannt, aber noch immer nicht flächendeckend umgesetzt wurde – durch die Politik der Geber, sondern allein durch die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns der Empfängerregierungen durchgesetzt werden.

Die Bekämpfung der Schuldenkrise und ein damit einhergehender Wandel von extremer Verschuldung hin zu nachhaltiger entwicklungsorientierter Kreditfinanzierung sind elementarer Bestandteil einer langfristigen Armutsbekämpfung. Sie sind aber auch Zeichen einer Stärkung von transparenten Finanzstrukturen und somit letzten Endes auch in gewissem Maße von Demokratisierungstendenzen, da bei gutem öffentlichen Schuldenmanagement weniger Abhängigkeiten gegenüber externen Finanzgebern bestehen und somit mehr Verantwortung auf der Regierung lastet. Dabei sieht Schuldenmanagement auch in Afrika auf lange Sicht eine Verlagerung vor, indem es – ähnlich dem Schuldenmanagement der OECD-Staaten – sich von den Direktschulden bei Währungsfonds, Weltbank, Afrikanischer Entwicklungsbank und anderen großen Gebern zu einer Politik der Refinanzierungsschulden, beispielsweise durch Schatzbriefe der eigenen Zentralbank und ähnliche Finanzinstrumente entwickelt.⁶⁷⁸

Es ist kein moralischer Skandal, dass arme Staaten an ihre reichen Gläubiger Zinsen und Schuldendienste für empfangene Kredite entrichten, sofern diese Kredite nicht zu hundert Prozent als Schenkung konzipiert sind. Vielmehr gehört die Rückzahlung von Krediten zu den Grundlagen der internationalen Ökonomie: Auslandsverschuldung ist im weltwirtschaftlichen Entwicklungsprozess nicht nur unvermeid-

⁶⁷⁵ Vgl. a. a. O.

⁶⁷⁶ a. a. O.

⁶⁷⁷ Vgl. Lembani (2007).

⁶⁷⁸ Vgl. Belloc, Marianna und Pietro Vertova (2002): *On Foreign Debt Sustainability of Development Countries. Towards a Long Run Approach for Development*. Siena.

lich, sondern sogar erwünscht,⁶⁷⁹ solange diese Kreditaufnahme nicht die Souveränität des kreditnehmenden Staates angreift, falls die Geber über Konditionalitäten in die Regierungsgeschäfte eingreifen. Fakt ist jedoch auch, dass die hier angesprochenen Kreditnehmer – die hoch verschuldeten Staaten südlich der Sahara – zum überwiegenden Teil von Beginn an nicht in der Lage sind, ihre Rückzahlungsverpflichtungen zu erfüllen.

„Unless we understand, and act upon, the causes of the present HIPC problem, its recurrence is almost certain.“⁶⁸⁰

Die Kritik an der *Form* der Kreditvergabe und insbesondere an den wenig transparenten Prüfmechanismen zur Kreditwürdigkeit eines Staates ist demnach durchaus berechtigt; eine grundlegende Abwendung von kreditfinanzierter Entwicklungspolitik darf sie jedoch nicht zur Folge haben.

6.7 Policyempfehlungen

Auf der Basis bereits existierender Handlungsstrategien – Aufbau und Förderung von Institutionen, Haushaltspolitik, Budgethilfe, Förderung der Informationsgrundlage, Kreditratings, Entschuldung – werden nun Policyempfehlungen für die internationale Zusammenarbeit entwickelt, die zukünftig umgesetzt werden sollten, um entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement in Subsahara-Afrika zu unterstützen. Diese Policyempfehlungen greifen auf internationaler Ebene die Millenniumsentwicklungsziele und die Paris-Erklärung, auf der nationalen Ebene der Staaten Subsahara-Afrikas die Ziele öffentlichen Schuldenmanagements auf.

Drei Ebenen eignen sich in diesem Zusammenhang besonders für ein Engagement internationaler Akteure, öffentliches Schuldenmanagement zur Etablierung einer faktischen finanziellen Selbständigkeit Subsahara-Afrikas zu fördern und zu unterstützen: Auf der staatlichen bilateralen Ebene, der multilateralen Ebene und – nicht zuletzt, aber noch immer unterrepräsentiert – auf der Ebene der unabhängigen techni-

⁶⁷⁹ Vgl. Langhammer, Rolf J. (2000): Interne und externe Voraussetzungen für eine dauerhafte Überwindung der Verschuldung und die Integration der Schuldnerländer in die Weltwirtschaft. In: Dabrowski, Martin, Rolf Eschenburg und Karl Gabriel (Hrsg.): Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise. Berlin. S. 291-298.

⁶⁸⁰ Addison/Rahman (2001): 3.

schen Beratung bieten sich verschiedene Möglichkeiten, die bestehenden Handlungsstrategien zur Stärkung der öffentlichen Finanzen, insbesondere aber öffentlichen Schuldenmanagements, zu unterstützen. Daher werden an dieser Stelle drei verschiedene Szenarien entworfen, die den unterschiedlichen Akteuren der internationalen Entwicklungszusammenarbeit Arbeits- und Policyansätze bieten.

6.7.1 Szenario A: Intensivierung der Budgethilfe

Der staatliche Haushalt ist zentral für die Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategie der Regierung – die Qualität öffentlichen Finanzmanagements ist somit ein entscheidender Hebel für die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns im Sinne einer armutsorientierten Politik. Internationale Hilfe von außen für diese Entwicklungsorientierung kann beispielsweise über Budgethilfe erfolgen, mit der die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Finanz- und damit auch Schuldenmanagements der Staaten Subsahara-Afrikas unterstützt wird. Programmorientierte Finanzierungsmodalitäten wie die Budgethilfe stärken Harmonisierungstendenzen der Geberansprüche an ein Partnerland und verbessern die Abstimmung der Geber- und Empfängerpolitiken. Außerdem hilft mittel- bis langfristig kalkulierte Budgethilfe, Planungsunsicherheiten im Staatshaushalt abzubauen und schafft so größere Sicherheit für eine armutsorientierte Politik. Das zentrale Argument für Budgethilfe ist jedoch die Stärkung endogener Finanzstrukturen: Budgethilfe gliedert sich in das bestehende Finanzsystem ein, anstatt Parallelstrukturen der Finanzmittelvergabe zu schaffen. Bezogen auf öffentliches Schuldenmanagement bietet Budgethilfe also die Möglichkeit, die dringend benötigte Harmonisierung der Akteure, Ziele und Organisationsstrukturen zu unterstützen.

Für die bilateralen Geber besteht die Möglichkeit, ihre Mitwirkung und Unterstützung der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns in Subsahara-Afrika durch Budgethilfe zu kanalisieren. Mozambique hat diese Bündelung der Geberpolitiken bereits vorgeführt:⁶⁸¹ Unter Berufung auf die Pariser Erklärung zur Harmonisierung

⁶⁸¹ Mozambique gilt als Pionierstaat bei der Harmonisierung der Geberansprüche, wenngleich es u. a. aufgrund des langjährigen Bürgerkrieges noch immer Schwächen im öffentlichen Sektor, insbesondere im Finanzmanagement, aufweist. Vgl. Weltbank (2006c): 30; Weltbank (2007k): Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of 31.5 Million (US-\$48 Million Equivalent) to the Republic of Malawi and a Proposed Credit in the Amount of SDR 29.6 Million (US-\$45 Million Equivalent) to the Republic of Mozambique for a Mozambique – Malawi Transmission Interconnection Project in Support of the Second Phase of the Southern African Power Market Program (APL2). Washington, D.C.

der internationalen Entwicklungskooperation haben sich mittlerweile achtzehn in Mozambique tätige Geber zusammengefunden, die sich nun im Vorfeld über die Förderungswürdigkeit bestimmter Politikfelder verständigen und dann die von ihnen verfügbaren Finanzmittel in Gänze für den jährlichen Staatshaushalt zur Verfügung stellen. In Malawi zeigt der Zusammenschluss der Budgethilfegeber einen ähnlichen Ansatz, wenngleich sich hier bisher deutlich weniger internationale Geber zusammengefunden haben und der Anteil am Staatshaushalt deutlich geringer ausfällt.

Voraussetzung für Budgethilfe ist das Bestehen und zu einem gewissen Maß auch das Funktionieren der Strukturen öffentlichen Finanzmanagements: Budgethilfe kann diese Strukturen stärken, sie aber nicht aus sich heraus schaffen. Generell bietet Budgethilfe eine direkte Möglichkeit, die Frage der Verantwortung unmittelbar zugunsten der Regierung zu verlagern. Budgethilfe führt überdies zu einer Vereinfachung der Verhandlungen über die Entwicklungszusammenarbeit innerhalb eines Landes, da die Absprachen jetzt tatsächlich *bilateral* geführt werden: Der Regierung sitzt eine geschlossene und im Idealfall in sich abgestimmte Gruppe der Geber gegenüber. Durch diese Harmonisierung auf Seiten der Geber können Untiefen in EZ-Programmen sowohl in den Reihen der Geber als auch auf Regierungsseite aufgedeckt und die Finanzflüsse in effizientere Konzepte umgeleitet werden. Für Malawi haben dies die Geber von Budgethilfe wie folgt definiert:

„The Donors have committed themselves to the principles of harmonisation [...] and strive for the highest degree of alignment with the budgetary and accountability system and legislation of the Government so as to enhance effective implementation, to reduce the administrative burden on the Government and to minimise transaction costs“⁶⁸².

Diese Form der Entwicklungszusammenarbeit impliziert, dass die jeweilige Regierung über ein solches Rechenschaftssystem verfügt und an der effektiven Umsetzung ihrer entwicklungsorientierten Policies interessiert ist. Darüber hinaus schafft Budgethilfe eine gemeinsame für die Umsetzung von Policies (Policy-Making), da sie

„an understanding on common procedures for consultation and decision-making, disbursement mechanisms, monitoring and reporting, [...] financial management and the exchange of information and cooperation“⁶⁸³.

voraussetzt. Budgethilfe bedeutet also keineswegs, dass die Regierung beliebig über die ihr zugeteilten Mittel verfügen kann – andererseits sind diese gemeinsamen Ver-

⁶⁸² NORAD (2005): 1.

⁶⁸³ a. a. O.

fahrensweisen immer ausbaufähig und müssen einer ständigen Revision unterworfen werden. Der Einsatz von Budgethilfe kann unter gewissen institutionellen Voraussetzungen zu einer Stärkung der Kapazitäten im öffentlichen Finanzmanagement und damit auch zu einer positiven Rückkopplung auf die Entwicklungsorientierung öffentlichen Schuldenmanagements führen. Wie das Beispiel Malawi zeigt, können die möglichen positiven Wirkungen allerdings verzögert werden, wenn die notwendigen Schritte – Harmonisierung der Geberpolitiken und konkrete Umsetzung eines entwicklungsorientierten Finanzmanagements seitens der malawischen Regierung – nicht entschieden genug vollzogen werden.

Ansatzpunkte für bilaterale Akteure der Entwicklungszusammenarbeit zur Stärkung des einheimischen Finanzmanagements sind also

- die Verbesserung der Datenlage zur Bestimmung der Leistungsfähigkeit öffentlichen Finanzmanagements,
- die Prüfung der institutionellen Rahmenbedingungen im Partnerland,
- die daraus ggf. resultierende Unterstützung der institutionellen Kapazitäten,
- die Abstimmung der eigenen Bemühungen mit anderen internationalen Agenturen, sowie
- die Festlegung entwicklungsorientierter Kriterien für die Vergabe von Budgethilfemitteln.

Die Beachtung dieser Handlungsstrategien führt zum einen zu einer deutlichen Entscheidung für oder gegen ein Engagement mittels Budgethilfe, zum anderen aber auch (bei einer positiven Entscheidung) zu einer Steigerung der Effizienz, da Budgethilfe Finanzflüsse vereinfacht und so zeitliche Verzögerungen vermieden werden können.

Die derzeitige Praxis der Budgethilfe in Malawi weist allerdings ebenso wie die Empfängerseite Zeitverzögerungen und kurzfristige Änderungen in der Umsetzung auf, die die Planungssicherheit des öffentlichen Finanzmanagements negativ beeinflussen. Dies wirkt sich unmittelbar auf öffentliches Schuldenmanagement aus: Entwicklungsorientierung öffentlichen Schuldenmanagements kann nur dann langfristig gelingen, wenn vorausschauendes Kosten- und Risikomanagement möglich ist, wenn also Mittelzusagen der Geber mittel- bis langfristig planbar sind und nicht ad hoc vergeben werden. Die Armutsbekämpfungsstrategien – beispielsweise die Malawi Growth and Development Strategy – müssen ihren Vorgaben entsprechend mittelfristige Prioritätenbestimmungen und Ausgabekalkulationen enthalten; analog muss Budgethilfe auch formell diese Finanzzyklen einhalten und unterstützen.

Die Budgethilfe in Ghana, an der auch die Bundesrepublik Deutschland beteiligt ist, wurde 2007 evaluiert. Der Multi Donor Budget Support Mechanism (MDBS), wie die Budgethilfe in Ghana genannt wird, hat eine Vielzahl politischer Kernbereiche beeinflusst.⁶⁸⁴ Unmittelbare Wirkungen wurden in folgenden Bereichen festgestellt:

- Budgethilfe führte zu einer Stärkung der Makroökonomie und der Rahmenbedingungen für den Privatsektor;
- in der Umsetzung von Reformen im öffentlichen Haushaltsmanagement wurden Verbesserungen festgestellt;
- die Rolle des Parlamentes und der Zivilgesellschaft im Haushaltsprozess wurden gestärkt;
- öffentliche Allokationen für armutsrelevante Bereiche stiegen an.⁶⁸⁵

Aufgrund der Ergebnisse dieser Studie sollten Konditionen der Budgethilfe nicht mechanistisch, sondern flexibler eingesetzt werden. Dies bedeutet u. a., dass Auszahlungen nicht nur auf Leistungserfüllung, sondern auch auf kontinuierliche Prozesse abstellen sollten. Das Beispiel Ghana unterstützt die Forderung, stärker die nationale Rechnungslegung zu fördern und Budgethilfe nicht ausschließlich an die Rechnungslegung der Regierung gegenüber den Gebern zu koppeln.

6.7.2 Szenario B: Ausweitung unabhängiger technischer Beratung

Die zweite Gruppe, deren Mitarbeit zu einer deutlichen Effizienzsteigerung im Schuldenmanagement führen kann, ist die der unabhängigen technischen Berater.⁶⁸⁶ Ihre Arbeit stellt das Pendant zur bilateralen Budgethilfe dar: Ihre Einbindung in regelmäßige Überprüfungsmechanismen stärkt die allgemeine Leistungsfähigkeit öffentlichen

⁶⁸⁴ Vgl. <http://www.dfid.gov.uk/countries/africa/ghana-mdbs.asp>.

⁶⁸⁵ Vgl. http://www.bundestag.de/ausschuesse/a19/anhoerungen/48_budgethilfe/stellungnahmen/BMZ.pdf.

⁶⁸⁶ Zentral ist hier der Zusatz unabhängig, der nicht allein an der Nicht-Staatlichkeit eines Akteurs festgemacht werden kann. Jedoch kann aufgrund der häufigen kolonialen Bindungen zwischen Geber- und Empfängerstaaten in der Vergangenheit die Unabhängigkeit im Sinne einer nicht vorbelasteten Kooperationsmöglichkeit zumeist nur durch privatwirtschaftliche Unternehmen gewährleistet sein. Im öffentlichen Schuldenmanagement sind beispielsweise – wie allgemein im Bereich der öffentlichen Finanzen – die britischen Crown Agents anzutreffen, die sehr eng mit den Reformen der öffentlichen Finanzen in den ehem. britischen Kolonien verbunden sind. Private Berater haben demgegenüber keine belastende Vergangenheit als (Neo-)Kolonialmacht, wie sie vielen bi- und multilateralen Agenturen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zugeschrieben wird. In gewissem Umfang können sich

Schuldenmanagements. Peer Reviews – im Falle öffentlichen Schuldenmanagements ließe sich dieser Begriff auf sämtliche mit Aufgaben des öffentlichen Schuldenmanagements verbundenen staatlichen und internationalen Agenturen beziehen – können hier nicht unabhängig bewerten, sondern sind in jedem Falle parteiisch. Dass die Kontrolle durch unabhängige privatwirtschaftliche Beratungsfirmen funktioniert, zeigt ein Blick auf die Kreditratings: Nicht die Beurteilung der Kreditwürdigkeit durch staatliche oder multilaterale Geldgeber ist ausschlaggebend für privatwirtschaftliche Investoren, wenn sie sich für das Engagement in einem bestimmten Staat entscheiden, sondern vielmehr die Beurteilung durch andere, ebenfalls privatwirtschaftlich denkende Unternehmen.

Wie Abbildung 16 zur Interdependenz der Institutionen darstellt, sollten unabhängige Wirtschaftsprüfer die Prozesse öffentlichen Schuldenmanagements auditieren und begleiten. Diese Form der Kontrolle könnte speziell in Malawi die fehlenden Kapazitäten im Nationalen Auditbüro bzw. die unbesetzte Position des Auditor General in Teilen kompensieren. Sie wäre zudem die einzige Instanz, die das System der öffentlichen Finanzen als Ganzes überprüft und sich nicht nur auf einzelne Komponenten beschränkt. Hinsichtlich der Beurteilung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit öffentlichen Schuldenmanagements wäre es an dieser Stelle von Vorteil, wenn die unabhängigen Prüfer ihrerseits eine zentrale Agentur für Schuldenmanagement als Ansprechpartner vorfinden.

Unabhängige Berater sind – und hier zeigt sich die Bipolarität von Management- und Verwaltungsbegriff – flexibler in der Umsetzung schuldenpolitisch wirksamer Policies, da sie nicht einem bestimmten politischen Ziel verschrieben sind. Konkret ergeben sich dadurch folgende Aufgabengebiete für Berater:

- In Mitarbeiterschulungen können privatwirtschaftliche Finanzmanager mehr Flexibilität und schnelleres Reaktionsvermögen im Umgang mit Instrumenten des Schuldenmanagements und in der Beobachtung der Märkte übertragen.
- Außerdem ist eine Überprüfung der gewählten instrumentellen Ansätze sinnvoll bei privatwirtschaftlichen externen Beratern aufgehoben.
- Regelmäßige Kontrollen der Umsetzung von Schuldenmanagementpolicies und der Zielerreichung zählen ebenfalls zu möglichen Tätigkeitsbereichen.

Entscheidend ist dabei, dass die privatwirtschaftliche Ausrichtung öffentlichen Schuldenmanagements nicht so weit führt, dass der Aspekt der Staatlichkeit vollends verlo-

auch staatliche EZ-Akteure wie beispielsweise die deutsche GTZ, die in weiten Teilen Afrikas nicht vorrangig als ehemalige Kolonialmacht verstanden wird, engagieren.

ren geht. Die Arbeit unabhängiger Agenturen kann nur eine Ergänzung zu staatlichen Bestrebungen sein; beide Seiten – die staatliche und die privatwirtschaftliche – müssen konzertiert arbeiten, um Entwicklungsorientierung zu garantieren. Unabhängige Berater könnten zudem jenseits der Ebene der Zentralregierung aktiv werden und weitere, auch dezentrale Akteure in die Umsetzungsprozesse einbinden. Dieses Vorgehen würde langfristig das öffentliche Problembewusstsein für entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement stärken. Auf der technischen Seite müssen mehr Berater an der Ausgestaltung öffentlichen Schuldenmanagements beteiligt sein, indem sie technische, wirtschaftliche und organisatorische Kenntnisse und Fähigkeiten vermitteln und so den Aufbau von Strukturen unterstützen.

Zwei Ansatzpunkte bieten sich in herausragender Weise für unabhängige technische Beratung an: die Gestaltung der organisatorischen Strukturen und die Ausarbeitung des rechtlichen Rahmens. Öffentliches Schuldenmanagement wird in der Regel in kleinen Einheiten organisiert, wodurch die Möglichkeit besteht, die notwendige Schulung der Mitarbeiter direkt am Arbeitsplatz durchzuführen. Dies wirkt sich in zweierlei Hinsicht positiv aus: zum einen können so konkrete Probleme erkannt und direkt gelöst werden, zum anderen wird eine längere Abwesenheit der Mitarbeiter vom Arbeitsplatz vermieden. Außerdem bieten kleine Abteilungen den Vorteil, dass die Mitarbeiter eins-zu-eins geschult werden können.

Einem privatwirtschaftlichen Verständnis von und Umgang mit öffentlichen Verbindlichkeiten sind Grenzen gesetzt: Obwohl es viele Vorteile gibt, die ein Engagement privatwirtschaftlicher Berater für öffentliche Schuldenmanager mit sich bringt, kann öffentliches Schuldenmanagement sich bezüglich der Kosten-Risiko-Abwägung nicht wie ein privatwirtschaftlicher Akteur des Finanzsektors verhalten. Freie Beratungsfirmen bewegen sich in einem magischen Dreieck aus Risikomanagement, Effizienzsteigerung und der Öffnung öffentlichen Schuldenmanagements nach außen vor dem Hintergrund der Volatilität der afrikanischen Kreditmärkte gegenüber weltwirtschaftlichen Entwicklungen. Aufgrund der Risikoabschätzung, der Bewertung der Effizienz und der Orientierung an marktlichen Veränderungen wägen sie den ökonomischen Nutzen eines bestimmten Managementinstruments gegenüber den von der Gesellschaft zu tragenden Risiken ab. Die technischen Berater müssen sich mit den strukturellen und rechtlichen Besonderheiten öffentlichen Schuldenmanagements, insbesondere aber mit den Verpflichtungen eines Staates in Bezug auf seine Risikoorientierung, auseinandersetzen.

6.7.3 Szenario C: Mitwirken der multilateralen Finanzinstitutionen

In den multilateralen Finanzinstitutionen – in Subsahara-Afrika maßgeblich Internationaler Währungsfonds und Weltbank – muss der Kooperationsgedanke jenseits politischer Konditionalitäten geschärft werden. Ihr Selbstverständnis muss in dieser Hinsicht dem einer beratenden Agentur angeglichen werden. Zwar bezeichnen sie sich auch jetzt vornehmlich als Berater und weniger als Geber, jedoch zielt diese Definition v. a. darauf ab, Intransparenz zu verschleiern: Bisher beruhen die Hinweise auf ihre beratende Tätigkeit eher auf der Tatsache, dass sich beide Entwicklungsagenturen nicht gerne einer externen Revision unterziehen. Der Beratungsbegriff wird hier als Möglichkeit verstanden, informellen Zugriff und Einfluss auf technische Entscheidungen zu haben und diese dadurch zu politisieren. Die Wahrscheinlichkeit, dass Währungsfonds und Weltbank in dieser Richtung tätig werden, ist zurzeit sehr gering. Ihre „Methode des Planens im großen Stil“⁶⁸⁷ ist nur durch die Unterdrückung von Kritik durchsetzbar und schließt Kompromisse aus. Zu stark ist außerdem ihr entwicklungspolitischer Absolutheitsanspruch, um von außen auf einen Kurswechsel hingewiesen zu werden.

In einer Neuausrichtung ihrer Arbeit zur Stärkung der Kooperation sollten Weltbank und Währungsfonds auf eine managementorientierte Ausbildung achten und Managementleitlinien fördern bzw. diesen Handlungsrahmen soweit möglich privaten, sowieso managementorientierten Unternehmen überlassen. Zudem lässt sich hier die Forderung nach einer Ausdifferenzierung und Umschichtung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit seitens der Gebergemeinschaft anbringen, wie sie im achten Entwicklungsziel der Vereinten Nationen und dann noch einmal konkreter in der Pariser Erklärung zur Harmonisierung der Hilfe gefasst wurden. Finanzielle Nachhaltigkeit und Planungssicherheit, die mindestens in der Gründungsphase essentielle Voraussetzungen darstellen, müssen für eine stringente Etablierung öffentlichen Schuldenmanagements gegeben sein: Anstelle einer Tröpfcheninfusionen benötigt der „Patient Afrika“⁶⁸⁸ eine kohärente Durchfinanzierung anhand nachvollziehbarer Kriterien.

⁶⁸⁷ Popper, Karl (2003): *Das Ende des Historizismus*. Tübingen. Besonders S. 62 f. Außerdem vgl. Taleb, Nassim (2005): *Foiled by Randomness. The Hidden Role of Chance in the Markets and Life*. New York City – London.

⁶⁸⁸ Turine, Roger Pierre (2004): *Dominique Zinkpè ou l'art de la condition humaine*. In: *La Libre*. http://www.lalibre.be/index.php?view=article&art_id=192202.

Jenseits der Millenniumsentwicklungsziele und der Paris-Erklärung fordert auch der Konsens von Monterrey von den Gebern internationaler Entwicklungsfinanzmittel ein Bekenntnis zur Finanzierung von Entwicklungszusammenarbeit, zur Verringerung der Staatsverschuldung in hoch verschuldeten armen Staaten und zu mehr Engagement in Schuldenerlassinitiativen. Weltweit sank der Anteil von Schuldentilgungen an der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe im Jahr 2007, da nicht allein die hoch verschuldeten armen Staaten in die Kalkulationen einfließen, sondern besonders der Irak und Nigeria in den Jahren zwischen 2000 und 2006 von internationalen Schuldenmoralitorien profitierten.⁶⁸⁹ Diese Reduzierungen wirkten sich wiederum auf die internationale Bilanz im Bereich der ausstehenden und erlassenen Staatsschulden aus: Für die Zukunft wird daher erwartet, dass der Anteil von Schuldenerlassen an der allgemeinen öffentlichen Entwicklungshilfe sinkt. Auch hier gilt: Zwar leiden Staaten wie Togo oder Mozambique weitaus deutlicher unter dem akkumulierten Schuldenberg als beispielsweise das erdölexportierende Nigeria. Hier hatten sich jedoch die Staatsschulden zu einem nominell weitaus größeren Betrag angesammelt.

Zentral bei allem Mitwirken der multilateralen Agenturen – wie im Übrigen auch bei der Arbeit der bilateralen Partner – ist die Klärung der Verantwortung. Der internationale Konsens sieht hier die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Staaten südlich der Sahara vor. Gerade die Schuldenpolitik könnte einen neuen Ansatz für mehr Eigenständigkeit anstelle der Erneuerung alter Abhängigkeiten bieten. Die mozambiquanische Regierung konnte sich beispielsweise nicht mit ihrer Idee durchsetzen, mehr Lehrer einzustellen, da der Internationale Währungsfonds eine Abweichung vom gesetzten Kurs der niedrigen Inflation durch gesteigerte Sozialausgaben befürchtete. Das Instrument, das der Währungsfonds in diesem Fall für die Festlegung seiner Referenzwerte nutzte, ist ein ideologisches Relikt aus der Zeit vor der Einführung der Armutsreduzierungsstrategien unter einem neuen Namen, jedoch wird es in Mozambique immer noch zur Policybewertung durch den Währungsfonds angewandt.⁶⁹⁰ Beispiele wie dieses verdeutlichen die teilweise noch immer bestehende Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Förderung der Eigenverantwortlichkeit durch Weltbank und Währungsfonds. Mehr Freiheit in der Policygestaltung ist dringend notwendig, um die Akzeptanz der politischen Prioritäten zu gewährleisten.

⁶⁸⁹ Vgl. http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_33721_40381960_1_1_1_1,00.html.

⁶⁹⁰ „Under the PSIs [Policy Support Instruments, Anm. der Autorin], the IMF helps low-income countries design their economic programmes. If a country manages to meet set standards, the Fund then informs donors, multilateral development banks and private financiers that the country has ‚strong policies‘.“ Mutume, Gumisai (2008): More Policy Freedom Or Belt-Tightening? <http://allafrica.com/stories/200805091087.html>. Künftig zitiert als: Mutume (2008).

Verantwortung müssen nicht nur die Regierungen der hoch verschuldeten armen Staaten, sondern auch ihre internationalen Partner in der Entwicklungszusammenarbeit übernehmen. Bisher gibt es keine Rechenschaftspflicht für Akteure der internationalen EZ und keine Möglichkeit, nicht erfüllte Zusagen oder ineffektive Programme zu sanktionieren, wie das Beispiel des Malawi Social Action Fund zeigt.

Dieser Umstand gründet sich auf die entscheidungspolitische Grauzone, in der die internationale Entwicklungszusammenarbeit agiert: Einerseits sind bilaterale EZ-Partner ihren Geldgebern, also letztlich den Bürgern – ob als Spender oder als Souverän – ihrer Heimatstaaten, andererseits aber ebenso ihren Auftraggebern, also der Regierung und somit wiederum auch den Bürgern der Staaten, in denen sie aktiv sind, verpflichtet. Eine Grauzone ergibt sich deshalb, weil die EZ-Gemeinschaft diese Verantwortung mit Verweis auf die jeweils andere Instanz zumeist von sich weist. Daraus entsteht das Dilemma, dass ein Staat von seinen internationalen Partnern zwar auf seine Eigenständigkeit hingewiesen wird, diese jedoch kaum gegenüber der internationalen Entwicklungsgemeinschaft durchsetzen kann, weil letztere ihre eigene Verantwortung nicht wahrnimmt und somit keinen klar definierten Raum für die Eigenverantwortlichkeit der Staaten schafft.

Eine Rechenschaftspflicht der internationalen Akteure würde helfen, die Effizienz der internationalen Leitlinien – also beispielsweise der Schuldenerlässe von Weltbank, Währungsfonds und G8 – oder der Basisprogramme, wie etwa den Programmen zur Reform bzw. zum Aufbau eines öffentlichen Finanzmanagements, deutlich zu steigern. Dass eine solche Rechenschaftspflicht positive Effekte für eine effiziente und stringent ausgerichtete Arbeit bewirkt, zeigen kleinere, spezialisierte Hilfsorganisationen und Projekte, sowohl aus dem staatlichen als auch aus dem nicht-staatlichen Sektor.

Das von der Weltbank u. a. im Rahmen der Entschuldungsinitiativen HIPC II und MDRI geforderte Konzept der Lastenverteilung (*burden sharing*) muss hier eine Erweiterung erfahren.⁶⁹¹ Der Begriff meint eigentlich die gleichmäßige Lastenverteilung bei der Entschuldungsinitiative HIPC II zwischen den Gläubigern – dem Währungsfonds und der Weltbank – und dem Schuldner. Die Lasten werden insofern verteilt, als die Entschuldung frühzeitig erfolgen soll, um weitere Anreize zu setzen und die geforderten Reformen überhaupt möglich bzw. finanzierbar zu machen. Dieser Gedanke muss nun erweitert werden, indem er alle Kreditoren eines hoch verschulde-

⁶⁹¹ Vgl. Demirgüç-Kunt, Asli und Eduardo Fernandez-Arias (1992): *Burden-sharing among Official and Private Creditors*. Washington, D.C.

ten armen Staates einschließt. Eine solche Erweiterung muss nicht im Sinne eines erneuten Schuldenerlasses, sondern im Sinne einer Einbindung aller Verbindlichkeiten erfolgen, um die weitere Akkumulation von Schuldenlasten *a priori* durch Schulden-tragfähigkeitsprognosen und daraus resultierenden Empfehlungen für die weitere Kreditaufnahme und das öffentliche Schuldenmanagement zu vermeiden. Zukünftige Schulden-tragfähigkeitsanalysen können auf dem bereits bestehenden Konzept des Währungsfonds und der Weltbank aufbauen, sollten allerdings dahingehend weitergedacht und –entwickelt werden, dass sie externe und inländische Verschuldungsgrößen im Zusammenhang betrachten. Zentral ist auch hier die Forderung nach mehr Eigenständigkeit der Regierungen bei der Erstellung von Analysen der Schulden-tragfähigkeit: Die einzelnen Referenzwerte solcher Untersuchungen müssen sehr genau auf die Umstände im Land abgestimmt sein.

Obwohl die Konditionen von Internationalem Währungsfonds und Weltbank für die Teilnahme an Entschuldungsmechanismen oder auch für die Gewährung von Krediten viele Neuordnungen des öffentlichen Sektors im Rahmen der Verbesserung der Regierungsführung fordern, gehört Schuldenmanagement in keiner Weise zu den – explizit oder implizit – gestellten Bedingungen. Die Frage, wie Armutsreduzierung nachhaltig gestaltet werden kann, wenn Kreditaufnahme und Schuldendienstleistung nicht signifikant verändert werden, um künftige Schuldenkrisen zu vermeiden, lässt sich nicht durch die zahlreichen Dokumente von Weltbank, Währungsfonds und Empfängerland beantworten, wird sogar noch nicht einmal in dieser Form von den beteiligten Akteuren gestellt. Es ist wenig realistisch, dass der Internationale Währungsfonds und die Weltbank vom Prinzip der Konditionalität in ihrer Entwicklungszusammenarbeit abrücken werden. Für das Formulieren von Regierungsstrategien bzw. für die Verbindung von öffentlichem Haushalt und Armutsbekämpfung lässt sich dann allerdings pragmatisch fordern: Wenn Konditionalität in der Entwicklungspolitik nicht reduziert werden kann, dann sollte sie dazu führen, ein umfassendes öffentliches Schuldenmanagement verbindlich einzufordern.

Die bereits existierenden Richtlinien für öffentliches Schuldenmanagement müssen derart umgestaltet werden, dass sie den Gegebenheiten in Subsahara-Afrika einerseits und in hoch verschuldeten armen Staaten andererseits Rechnung tragen. Dies bedeutet insbesondere eine Betonung der Schaffung einheitlicher Strukturen bezüglich der Organisation und des Rechtsrahmens öffentlichen Schuldenmanagements. Die Analysen und Handlungsleitfäden der großen multilateralen Finanzinstitutionen zur Einrichtung und Implementierung öffentlichen Schuldenmanagements orientieren

sich zumeist an den bereits etablierten und funktionierenden Beispielen aus den OECD-Staaten.⁶⁹² Dabei wird nicht erkannt, welche grundsätzlichen Probleme in Subsahara-Afrika gelöst werden müssen, bevor Schuldenmanagement umgesetzt werden kann. Insgesamt wird die Frage der Entwicklungsorientierung öffentlichen Schuldenmanagements als solche nicht gestellt; eine Einordnung in das wie auch immer geartete Gesamtkonzept der öffentlichen Finanzen erfolgt nicht. Folglich fehlen Richtlinien, die die Notwendigkeit öffentlichen Schuldenmanagements für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und somit die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns verdeutlichen. Durch die Reichweite ihres entwicklungspolitischen Engagements sind Weltbank und Währungsfonds die zentralen Akteure, die den Beitrag öffentlichen Schuldenmanagements für eine langfristige Wirkung von Entschuldungen in ihren eigenen Reihen und ihren Partnerländern gegenüber vermitteln müssen.

⁶⁹² Die Ironie dieses Vorbildes liegt nun darin, dass in diesen Staaten eine rigide Finanzpolitik Schuldenmanagement unterstützt, Neuverschuldungen zu vermeiden, dies aber gleichzeitig bedeutet, dass finanzielle Zusagen für die Entwicklungszusammenarbeit gedeckelt werden. Im Falle der Bundesrepublik Deutschland führt dies zu einem eingeschränkten Engagement in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, wie die Diskussion um deutsche Nothilfe im Zuge der weltweiten Nahrungsmittelkrise zwischen dem Finanz- und dem Entwicklungsministerium im Frühjahr 2008 zeigt: Einerseits hat auch die deutsche Bundesregierung auf dem Gleneaglesgipfel der G8 im Jahr 2005 eine Verdoppelung ihrer Afrikahilfe bis zum Jahr 2010 angekündigt,⁶⁹² andererseits stehen bisher noch immer die Sanierung des Staatshaushaltes und die neutrale Nettoneuverschuldung im Vordergrund aller Regierungsaufgaben. Vgl. Die Umsetzung des G8-Afrika-Aktionsplans (2005). Bericht zum G8-Gipfel in Gleneagles vom 6. bis 8. Juli 2005. Der Beitrag der Bundesregierung. Zweiter deutscher Umsetzungsbericht. Berlin.

7. Resümee: Gestaltungschancen der Geber, Handlungsoptionen der Nehmer

Entschuldung ist ein mögliches Instrument der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, nachhaltige Schuldenreduzierung dagegen ist eine Entwicklungsprämisse: Obwohl dem Zustand der staatlichen Finanzen in Subsahara-Afrika in der internationalen politischen wie zivilgesellschaftlichen Diskussion nicht annähernd der Stellenwert zukommt, den beispielsweise der Zugang zu Grundschulbildung und Basisgesundheitsversorgung oder der Kampf gegen HIV/AIDS, Malaria und Tuberkulose verzeichnen, ist eine ausgeglichene Haushaltspolitik elementare Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung. Sie garantiert nicht nur die de-facto-Souveränität der Staaten südlich der Sahara gegenüber den ausländischen Kreditgebern, sondern macht Investitionen in die genannten Bereiche Bildung und Gesundheit überhaupt erst eigenständig finanzier- und damit implementierbar. Nur eine solvente Staatsregierung kann die vielfach im internationalen Entwicklungskontext postulierte Eigenständigkeit tatsächlich wahrnehmen und somit einerseits die Entwicklungsorientierung ihres Handelns überhaupt aufzeigen, andererseits durch ihre Eigenverantwortung die Akzeptanz der Bevölkerung – der Zielgruppen entwicklungspolitischer Zusammenarbeit – steigern.

Öffentliches Schuldenmanagement ist ein notwendiger Baustein zum Erreichen dieser Souveränität. Schuldenmanagement greift zwar in alle Politik- und damit auch in alle gesellschaftlichen Bereiche ein, kann aber letztlich auch in undemokratischen Staatsgebilden funktionieren. Zwar benötigt entwicklungsorientiertes öffentliches Schuldenmanagement immer auch transparente Strukturen und ein funktionierendes System der Rechenschaftspflicht. Von einem wirksamen Schuldenmanagement jedoch auf demokratische Tendenzen in der Regierung zu schließen, wäre in vielen Fällen vermessen und geradewegs falsch. Allerdings lässt sich feststellen, dass das als diktatorisch klassifizierte Regime in Togo bisher am wenigsten von allen untersuchten Staaten in der Lage war, von den Entschuldungsinitiativen HIPC II und MDRI zu profitieren; auch lassen sich hier innerstaatlich wenig Hinweise auf öffentliches Schuldenmanagement finden. Das hybride Regime in Uganda beweist dagegen, dass erfolgreiches Implementieren der Regierungsstrategie von den Kreditgebern der Entschuldungsinitiativen auch bei nicht eindeutig demokratischen Strukturen und Vorgehensweisen belohnt wird. Die relativ demokratischen Systeme in Malawi, Ghana und Benin weisen sowohl bezüglich des Entschuldungsprozesses als auch in Bezug auf

öffentliches Schuldenmanagement deutlichere Erfolge auf. Hinsichtlich der Einrichtung und dauerhaften Etablierung öffentlichen Schuldenmanagements sind Malawi und Ghana die beiden Staaten der untersuchten Gruppe, die bisher die größten Fortschritte erzielen konnten. Die etablierten Abteilungen für Schuldenmanagement in den Finanzministerien – die DAD in Malawi und die ADMU in Ghana – bieten zwar noch immer sehr viel Entwicklungspotential was die Kohärenz, die Konstruktivität und die Kommunikation ihrer Arbeit angeht, bilden jedoch eine organisatorische Basis für weitere – dringend notwendige – Entwicklungen öffentlichen Schuldenmanagements in beiden Staaten.

Auch öffentliches Schuldenmanagement wird die Lücke zwischen dem ökonomisch-finanziellen Sachverhalt der staatlichen Verschuldung und damit verbunden der wirtschaftlichen Prosperität eines Staates einerseits und der Demokratisierung und Förderung von Rechtsstaatlichkeit andererseits *nicht* schließen können. Dennoch besteht nicht allein ein moralischer Anspruch, Schulden zu vermeiden – Schuldenmanagement führt überdies zu mehr Verantwortung der Regierung für ihre *eigenen* Finanzmittel und damit in direkter Konsequenz zu einer größeren de-facto-Souveränität, v. a. gegenüber internationalen Gebern und zu einer erhöhten Rechenschaftspflicht innerhalb der eigenen Gesellschaft – zumindest gegenüber den einheimischen Steuerzahlern und damit in allen untersuchten Staaten gegenüber dem Souverän.

Makroökonomische Stabilität ist „mit dem richtigen politischen Willen relativ leicht durchzusetzen.“⁶⁹³ Öffentliches Schuldenmanagement gehört zu den zentralen Bedingungen, die für eine positive Weiterentwicklung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft erfüllt sein müssen: Ohne ein kohärentes Finanzierungskonzept, ohne kalkulierbare Kapitalflüsse und ohne effiziente Organisations- und Portefeuillestrukturen ist es dauerhaft in den meisten Staaten Subsahara-Afrikas, aber auch in Lateinamerika und Südostasien unmöglich, Programme zur nachhaltigen Verbesserung der Lebensstandards umzusetzen und ihre Ziele – allen voran das der signifikanten Armutsreduzierung weltweit – tatsächlich zu erreichen. Daher ist die Etablierung von öffentlichem Schuldenmanagement nicht allein Mittel zum Zweck einer Homogenisierung und Konzertierung finanzieller Aufgaben, sondern vor allem eine notwendige Bedingung zur Institutionalisierung nachhaltiger Entwicklungspolitik.

⁶⁹³ Baunsgaard (2007).

Welche kritischen Punkte lassen sich nachweisen und welche Lösungswege können abgeleitet werden?

Öffentliches Schuldenmanagement ist in Subsahara-Afrika nicht in einer Form existent, die auf eine baldige Lösung der Schuldenkrise und der mit ihr verbundenen Probleme schließen lässt. Vielmehr ist Schuldenmanagement trotz anders lautender Absichtserklärungen bisher im Wesentlichen nur eine Hohlformel innerhalb der Dokumente zu bestehenden und beabsichtigten Schuldenerlassen. Die zu Beginn dieser Untersuchung skizzierte Entwicklungsorientierung – beispielsweise im Sinne einer Einbindung des Schuldenmanagements in öffentliche Governance-Strukturen, einer Steigerung von Effizienz, Effektivität und Transparenz sowie einer umsichtigen Betrachtung von Kosten und Risiken – fehlt. In keinem der untersuchten Staaten haben die Entscheidungsträger öffentlichen Schuldenmanagements den notwendigen Zugang zu Implementierungsmechanismen oder die notwendige Autorität, in das staatliche Finanzmanagement einzugreifen und so letztlich die Struktur des Schuldenportefeuilles nach entwicklungsorientierten Kriterien öffentlichen Schuldenmanagements zu bestimmen.

Die Herausforderungen bei der Umsetzung eines entwicklungsorientierten öffentlichen Schuldenmanagements setzen bereits in der Zusammenstellung des Staatshaushaltes an. Die Intransparenz der Zahlen beginnt in den Staaten Subsahara-Afrikas alljährlich bei der Vorstellung des Staatshaushaltes, da hier die unterschiedlichen Finanzierungsmodalitäten der Entwicklungspartnerschaften zum Tragen kommen, die in der Folge zu einer eklatanten Unübersichtlichkeit hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Mittel, aber auch hinsichtlich der Verbindlichkeiten führen. Sie setzt sich sukzessive im Schuldenmanagement bzw. in den mit Aufgaben des Schuldenmanagements betrauten öffentlichen Einheiten fort.

Mit der Frage der generellen oder primären Verantwortung bezüglich der konkreten Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungspolitik vor Ort ist auch ein Bezug zur Frage der Kreditfinanzierung von Entwicklungsprogrammen im Allgemeinen hergestellt. Grundsätzlich zeigt sich hier, dass Kreditfinanzierung ein besseres Mittel zur langfristigen und nachhaltigen Armutsbekämpfung ist als es Schenkungen sein können. Nur durch eine wirkliche Partnerschaft zwischen Kreditgebern und -nehmern, die u. a. eine eingehende Prüfung der Bonität des Schuldners und der Konditionen des einzelnen Darlehens sowie eine für beide Seiten verbindliche Einhaltung der Vertragsbestandteile einschließt, nicht jedoch durch ein traditionelles Verständnis von Entwicklungspolitik als top-down-

Beziehung oder Entwicklungshilfe erhalten nachhaltiges Finanzmanagement und öffentliches Schuldenmanagement zur Haushaltskonsolidierung eine Chance. Externe Kredite sind daher, insofern sie einheitlichen Kriterien folgen, besser als Schenkungen geeignet, Impulse für entwicklungsorientiertes staatliches Handeln insgesamt und entwicklungsorientiertes Schuldenmanagement im Besonderen zu geben.

Hergestellt wird die Entwicklungsorientierung öffentlichen Schuldenmanagements u. a. durch Kohärenz in den Instrumenten und den Zielen aller beteiligten Akteure, durch bedürfnisorientierte Allokation, durch Informationsaustausch und durch Rechenschaftspflichten. Die Festlegung von Entscheidungsträgern und Hierarchien und die klare Abgrenzung der einzelnen Arbeitsbereiche bilden dabei die Grundlagen für eine entwicklungsorientierte Ausrichtung öffentlichen Schuldenmanagements. Tatsächlich jedoch reichen die Entscheidungsbefugnisse öffentlicher Schuldenmanager in Subsahara-Afrika nicht aus, um diese Ziele umzusetzen: Schuldenmanagement ist im besten Falle eine Randerscheinung öffentlichen Finanzmanagements, deren Entscheidungsstrukturen undefiniert bleiben oder anderen finanz- und geldpolitischen (und damit letztlich zumeist machtpolitischen) Interessen untergeordnet sind.

Die ungeklärte Frage der Verantwortung wirkt sich auch auf die Zusammenarbeit der Akteure untereinander und nicht nur auf ihre Darstellungen nach außen und ihre ggf. bestehende Rechenschaftspflicht aus: Schaut man auf das Beispiel der Datenerfassung, etwa zur Erhebung des Gesamtschuldenstandes im Vorfeld der erweiterten Entschuldungsinitiative, aber auch in einigen Fällen auf die Zusammenstellung solch grundsätzlicher Statistiken wie die der Inflationsdaten, fällt auf, dass sich jeder der beteiligten Akteure zu sehr auf den anderen verlässt. Unabhängige Kontrollelemente oder auch Peer-Review-Mechanismen werden nicht angewandt, um die Validität der Daten zu überprüfen. Diese fehlende oder lückenhafte Basis leistet jedoch Untersuchungen wie der Politik- und Institutionenbewertung der Weltbank Vorschub, die auf weichen Indikatoren beruhen und damit leichter für Zwecke der Konditionalität vereinnahmt werden können. Ungeklärte Verantwortungsstrukturen ziehen in diesem Falle neue Abhängigkeiten nach sich.

Auch auf der Geberseite stellt sich die Frage nach der Verantwortung für Fortschritte im öffentlichen Schuldenmanagement, jedoch noch immer unter grundsätzlich anderen Vorzeichen als sie die Entwicklungsorientierung öffentlichen Schuldenmanagements verlangt: „Geldgeber fühlen sich für sichtbare [...] Verbesserungen [...] eher verantwortlich,⁶⁹⁴ da sie die Regierungen der Empfängerstaaten für augenfällige Leistungen eher zur Rechen-

⁶⁹⁴ Easterly (2006): 133. Außerdem vgl. Waters, Alan (1999): Foreword. In: Bauer, Peter und Onslow, Cranley: Fifty Years of Failure. London. S. I-V.

schaft ziehen können – diese Praxis spricht eher für Schuldenerlass und gegen eine langfristige, a priori entwicklungsorientierte Schuldenpolitik, sowohl seitens der afrikanischen Staaten als auch seitens der internationalen Gebergemeinschaft. Solange positive Anreize wie die Einführung von Rechenschaftspflichten und die damit verbundene Verantwortung auf allen Seiten fehlen, kann Schuldenmanagement nicht die Entwicklungsorientierung entfalten, die es benötigt, um positiven Einfluss auf die öffentlichen Finanzhaushalte zu nehmen.

Auch die Entschuldungsinitiativen HIPC II und MDRI und die mit ihnen eingeführten Kooperationswege zwischen Weltbank, Währungsfonds und Partnerland haben bisher das Problem der geringen Eigenverantwortung der Staatsregierungen nicht lösen können. Darauf gründet sich auch die mitunter ausgedrückte Forderung, „African Ownership nicht als Schlagwort [zu] verwenden, sondern reformorientierte Afrikaner ernst [zu] nehmen.“⁶⁹⁵ Beispiele für die noch immer vorherrschende top-down-Beziehung zwischen den Bretton-Woods-Institutionen und dem Empfängerland lassen sich allein in der Sprachregelung dieser Kooperationen finden: So bedeutet der Begriff Annual Progress Report, der für die Berichterstattung im HIPC-Prozess genutzt wird, übersetzt auch Schulzeugnis.

Basieren die Erkenntnisse, die zu einer Einführung öffentlichen Schuldenmanagements führten, auf dem Konzept einer Reform by Design, oder stehen sie vielmehr für einen Change by Default?

Von einer strukturierten Herangehensweise an die Einführung und den Ausbau eines entwicklungsorientierten öffentlichen Schuldenmanagements in Subsahara-Afrika kann nicht die Rede sein. Weder die Regierungen der durch Schuldenkrisen in der Vergangenheit stark belasteten Staaten noch ihre internationalen Partner in der Entwicklungszusammenarbeit zeigen bisher konkrete Konzepte auf, die ein umfassendes Schuldenmanagement ermöglichen. Einzelne Ansätze finden sich in praktisch allen Staaten südlich der Sahara in mehr oder weniger ausgeprägter Form; ihnen liegt jedoch kein grundsätzlicher Entwurf zur Reform öffentlichen Schuldenmanagements zugrunde.

Insgesamt gründet sich die Vorgehensweise aller Beteiligten an Fragen der Nachhaltigkeit öffentlicher Schuldenpolitik noch immer auf ein politisches „Muddling Through“⁶⁹⁶: Fehler werden im Kleinen behoben, grundsätzliche Strukturveränderungen – insbesondere

⁶⁹⁵ Peltzer, Roger (2005): Afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme. In: *Entwicklungspolitik* 11. (21.9.2005).

⁶⁹⁶ Lindblom, Charles (1959): The Science of ‚Muddling Through‘. In: *Public Administration Review* 19. S. 79-88.

solche, die das Verhältnis von Zentralbank und Finanzministerium untereinander und gegenüber den Managern der öffentlichen Schulden klären – finden nicht statt und sind bis auf Weiteres nicht im Ansatz geplant. Auf der internationalen Ebene wird keine Verbindung zwischen den speziell für die Entschuldungsinitiative HIPC II konzipierten Strategien zur nationalen Armutsbekämpfung und der Einführung eines öffentlichen Schuldenmanagements hergestellt. Ebenso wird bei der Bewertung der tragbaren Schuldenlast eines Staates keine Orientierung anhand der Erreichbarkeit der Millenniumsentwicklungsziele gesucht. Die Richtlinien des Währungsfonds und der Weltbank von 2001 zum öffentlichen Schuldenmanagement fragen zwar „was ist Schuldenmanagement und warum ist es wichtig?“, legen aber zu wenig Wert auf eine Beantwortung dieser Frage.

Bereits 1999 stellten Währungsfonds und internationale Entwicklungsagentur fehlendes Schuldenmanagement und ebenso fehlendes Problembewusstsein im Umgang mit Schulden fest.⁶⁹⁷ Zehn Jahre später ist allerdings keine Wirkung dieses Befundes abzusehen. Inwiefern die 1999 im gleichen Zusammenhang festgestellten Erfolge bei dem Rückgang der Sterblichkeitsraten von Neugeborenen und der Analphabetismusraten der hoch verschuldeten armen Staaten zwischen 1990 und 1997 seit Beginn der HIPC-II-Initiative weitergeführt werden konnten, ist nicht klar. In den Fortschrittsberichten (Progress Reports) der Entschuldungsinitiative der folgenden Jahre wurden diese Aspekte nicht mehr aufgegriffen.

Lassen sich bereits existierende Konzepte für Subsahara-Afrika adaptieren?

Inwiefern Schuldenmanagement tatsächlich zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele beitragen kann, hängt also letztlich von seiner Einbindung und seinem Stellenwert innerhalb der täglichen Regierungs- und Kooperationsarbeit ab: In keinem der untersuchten Staaten ist ein integrierter Ansatz im öffentlichen Schuldenmanagement zu erkennen, der alle maßgeblichen Faktoren – also beispielsweise, in Bezug auf die Organisationsstruktur, die feste Verankerung von Aufgabenzuteilungen oder, in Bezug auf die Finanzstruktur, die Zusammensetzung der verschiedenen Portefeuilles und deren Überprüfung – berücksichtigt. Darüber hinaus erfolgt kein konzertiertes Vorgehen aller Beteiligten. Die verschiedenen Akteure verfolgen noch immer zunächst eigene Konzepte, ohne diese untereinander zu kommunizieren oder – im Idealfall – untereinander sogar abzustimmen. Dieses Problem

⁶⁹⁷ Vgl. IMF/IDA (1999): 18.

findet sich sowohl innerhalb des einzelnen afrikanischen Staates, als auch darüber hinaus und trotz aller Harmonisierungserklärungen auf internationaler Ebene unter den Partnerorganisationen und –staaten vor Ort. Statt einer tatsächlichen Harmonisierung existieren Einzelkonzepte, wie sie beispielsweise die verschiedenen Richtlinien für Schuldenmanagement von Finanzministerium und Zentralbank Malawis darstellen. Auch die Geber haben ihre Policies bisher nicht ausreichend harmonisiert, auch wenn sie tendenziell die richtige Richtung eingeschlagen haben. Dies zeigt das Beispiel der Budgethilfe für Malawi, die zwar zu einem gemeinsamen Rahmenwerk der Gebergruppe geführt hat; die einzelnen Geber ziehen aus diesem Rahmen und seiner Umsetzung jedoch mitunter grundverschiedene Schlüsse.

Die Annahme, dass die Schwierigkeiten in der Umsetzung eines effizienten Schuldenmanagements nicht allein eine Frage der bereitgestellten Geldmenge, sondern vielmehr eine Frage der personellen Kapazitäten sind, wird in vielerlei Hinsicht durch die Resultate der Untersuchung unterstützt: Finanzielle Anreize wie Schuldenerlasse oder technische Ausstattungsmöglichkeiten einer Einheit zum Management der öffentlichen Schulden garantieren letzten Endes keine effiziente und effektive Arbeit im öffentlichen Finanz- und Schuldenmanagement.

Gegenwärtig tonangebende Schlagwörter wie die Förderung von Handlungskompetenzen oder Armutsorientierung in der Politik (pro-poor policies) werden teilweise beliebig miteinander verknüpft; insofern haben sich zwar innerhalb der letzten zwanzig Jahre die Bezeichnungen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, nicht aber ihr grundsätzlicher Ansatz geändert: Statt den jeweiligen Bedingungen und Herausforderungen im Rahmen eines Programms oder einer Region gerecht zu werden, lesen sich Projektbeschreibungen und –berichte wie eine Verkettung solcher und ähnlicher Schlagworte, ohne sie jedoch mit Inhalten füllen zu können; auch dieser Konflikt lässt sich zu gleichen Teilen auf beiden Seiten von Entwicklungspartnerschaften finden. Dabei übersehen solche Begriffskonstruktionen häufig die tatsächlichen Notwendigkeiten – im Falle eines öffentlichen Schuldenmanagements ist die Diskrepanz zwischen dem Anspruch der Förderung von Handlungskompetenzen auf der einen und dem Verlust von institutionellem Wissen auf der anderen Seite eine solche Notwendigkeit, die es zu adressieren gilt: Institutionelles Wissen ist zwar zunächst in den meisten Ministerien und auch darüber hinaus an den zentralen Positionen des Finanzwesens eines Staates resp. einer Volkswirtschaft vorhanden; dieses Wissen wird jedoch zurzeit in vielen Staaten aufgrund unterschiedlichster Faktoren nicht erhalten oder gar erweitert. Diese Tatsache und die daraus resultierenden Herausforderungen, beispielsweise die ständig wiederkehrende Frage nach der Zuordnung von Kompeten-

zen, müssen wesentlich dringender gelöst werden, als eine reine Förderung von Handlungskompetenzen zu betreiben: Es geht in vielen Fällen nicht grundsätzlich und ausschließlich um den neuen Aufbau von Kapazitäten, sondern vielmehr um den Erhalt bereits ausgebildeter Fähigkeiten. Sucht man hierfür einen Begriff, sollte es der der Kapazitätserhaltung sein. Das in besonderem Maße in Malawi vorherrschende Problem der ständigen Abwesenheit von der eigentlichen Arbeitsstelle, das nicht zuletzt durch Workshops zu Aufbau und Förderung von Institutionen und damit letztlich durch internationale Partner gefördert und eben nicht bekämpft wird, trägt ebenfalls zum hohen Maß an Unbeständigkeit im öffentlichen Sektor bei.

Analog zum Problem des Verlustes institutionellen Wissens lässt sich im Übrigen dieses Problem auch beim Erhalt bzw. der Wartung von infrastrukturellen Investitionen beobachten; sowohl die personelle als auch die technische Seite einer Investition bzw. eines EZ-Programms müssen also gepflegt und erhalten werden, um langfristige Erfolge zu sichern. Fehlt die Kontinuität, so entstehen weitaus höhere laufende Kosten – im Falle der Infrastruktur durch Programme zur Wiederherstellung früherer Strukturen, im Falle öffentlichen Schuldenmanagements jedoch vor allem durch Fehleinschätzungen aufgrund der geringeren Kenntnisse früherer Vorgänge.

Natürlich ist das Fehlen von institutionellem Wissen nicht ausschließlich oder generell auf ein Verschulden der Regierung oder ihrer Entwicklungspartner zurückzuführen, wie das Beispiel Mozambique zeigt: Konflikte und kriegerische Auseinandersetzungen tragen in vielen Staaten Subsahara-Afrikas auch Jahrzehnte nach ihrem offiziellen Ende zu Problemen in der öffentlichen Verwaltungsstruktur bei. Allerdings ist es daher nur umso bezeichnender, dass gerade die Republik Mozambique in den Jahren seit 2000 auf genau diesen Sektoren, nämlich dem der öffentlichen Finanzen und dem der Infrastruktur, signifikante Fortschritte gegenüber ihrem Nachbarn Malawi gemacht hat – obwohl Mozambique in der Regenzeit regelmäßig deutlich schwerer von Überflutungen und daraus entstehenden Rückschlägen in der Infrastruktur betroffen ist als die Republik Malawi. Die offizielle Entwicklungshilfe pro Kopf liegt in Malawi bei jährlichen US-\$ 50; in Mozambique dagegen stehen ca. US-\$ 80 pro Kopf und Jahr an internationalen Finanzmitteln zur Verfügung,⁶⁹⁸ Jedoch besitzt Malawi nur eine Größe von 94.080 km², wenn man den See mit knapp 20.000 km² herausnimmt. Die Republik Mozambique dagegen ist ca. 784.000 km² groß. Setzt man also den Pro-Kopf-Wert ins Verhältnis zu entstehenden Ausgaben beispielsweise

⁶⁹⁸ Vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2007i): Aid Statistics. Recipient Aid Charts. Malawi. Paris. Künftig zitiert als: OECD (2007i); ebenfalls vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2007j): Aid Statistics. Recipient Aid Charts. Mozambique. Paris. Künftig zitiert als OECD (2007j).

im Bereich des Infrastrukturausbaus, lässt sich leicht erkennen, dass Mozambique hier durchaus benachteiligt gegenüber dem Nachbarn ist. Das Verhältnis der öffentlichen Entwicklungszuschüsse zum Bruttonationaleinkommen zeigt ein ähnliches Bild: Während die ODA in Malawi ca. 30 Prozent des Bruttonationaleinkommens ausmacht,⁶⁹⁹ beträgt die öffentliche Entwicklungshilfe in Mozambique dagegen nur etwa 23 Prozent des Bruttonationaleinkommens.⁷⁰⁰

Neben der Frage nach der Umsetzung bzw. der Effektivität von Programmen und ihrer Implementierung in Subsahara-Afrika nimmt auch die Governance-Diskussion eine zentrale Position in den Überlegungen zur Förderung der Entwicklungsorientierung ein.⁷⁰¹ Im Rahmen dieser Debatte um Governance-Fragen wiederum ist es die Zweiteilung zwischen Verwaltungsbegriff einerseits und Managementbegriff andererseits, die aufgelöst werden muss: Von der Orientierung an vermehrt managementspezifischen Kategorien im öffentlichen Sektor versprechen sich Finanz- und Wirtschaftswissenschaftler deutliche Effizienz- und Leistungssteigerungen, die insbesondere bezüglich der Einrichtung einer Agentur für öffentliches Schuldenmanagement zum Tragen kommen. Die Forderung nach mehr Managementorientierung anstelle von Verwaltungsvorgängen lässt sich vor diesem Hintergrund nachvollziehen.⁷⁰² Der öffentliche Sektor in Subsahara-Afrika spiegelt dagegen in der Realität noch immer das schon so oft herangezogene Bild des aufgeblähten Verwaltungsapparates wider, dessen Ursachen nicht zuletzt im Klientelismus oder in den sozialen Prinzipien der Familienstrukturen liegen.

Die mitunter notwendige externe Unterstützung dieser Umstrukturierungen sollte nicht nach politischen Entscheidungsmerkmalen, sondern ebenfalls nach managementorientierten Kriterien erfolgen: Weniger politische Konditionalität würde eine Entwicklung stärken, die schöpferisches Potential innerhalb der bestehenden Strukturen aller beteiligten Akteure erhält und fördert. Realistisch betrachtet ist eine solche Abkehr vom Mittel der Konditionalität zurzeit nicht absehbar. Kurzfristig lautet die Forderung also, dass Weltbank und Währungsfonds keine bedingungslose Streichung der Verbindlichkeiten vornehmen, sondern eine klare Koppelung der Stärkung öffentlichen Schuldenmanagements an die laufenden Entschuldungsinitiativen verlangen. Konditionalität ist ein starkes, wenn auch durchaus fragliches Mittel der Geber internationaler Finanzmittel. Ihren Einfluss nutzen die Geber allerdings nicht, um öffentliches Schuldenmanagement einzufordern.

⁶⁹⁹ Vgl. OECD (2007i).

⁷⁰⁰ Vgl. a.a.O.

⁷⁰¹ Vgl. Collier, Paul und David Dollar (2004): Development Effectiveness. What Have We Learnt? In: The Economic Journal 114. S. F224-F271.

⁷⁰² Vgl. Seelig (2006): 112 f. Seelig unterscheidet im Original zwischen den Begriffen ‚Business‘ und ‚Administration‘.

Der Aufbau von Managementstrukturen lässt sich jedoch nur dann von außen fördern, wenn der Managementbegriff in der Entwicklungszusammenarbeit nicht mehr überwiegend negativ besetzt ist: Gerade für den Nichtregierungssektor weist der Managementbegriff auf eine explizite Nähe zur Ökonomie hin und steht damit – so die Annahme vieler Nichtregierungsorganisationen – im krassen Gegensatz zu sozialer Gerechtigkeit und armutorientierter Entwicklung. Dieser Widerspruch muss dahingehend aufgebrochen werden, dass Fragen der Effizienz- und Effektivitätssteigerung ohne Berührungsgängste mit managementorientierten Konzepten angegangen werden, die wiederum die Abkehr von tradierten Verwaltungsvorstellungen erleichtern und so die Handhabung öffentlicher Schuldenmanagementinstrumente erleichtern.

Daraus leiten sich mehrere Forschungsdesiderata ab: Es fehlen Policyempfehlungen für die bi- und multilateralen Geber zur Einbeziehung öffentlichen Schuldenmanagements in alle weiteren Schuldenerlassvorgänge. Insbesondere fehlen Richtlinien für öffentliches Schuldenmanagement, die die besonderen Umstände in hoch verschuldeten armen Staaten berücksichtigen und die explizit Wert auf die Entwicklungsorientierung öffentlichen Schuldenmanagements legen. Für bi- und multilaterale Geber technischer Unterstützung, besonders aber für unabhängige technische Berater bieten sich außerdem zwei Ansatzpunkte in herausragender Weise an: die Gestaltung der organisatorischen Strukturen der öffentlichen Finanzen, um Raum für öffentliches Schuldenmanagement zu schaffen, und die Ausarbeitung des notwendigen rechtlichen Rahmens.

Inwiefern kann also das bestehende öffentliche Schuldenmanagement in Subsahara-Afrika die Langfristigkeit von Entschuldungen garantieren?

In Bezug auf die Effektivität und Effizienz des Schuldenmanagements der Staaten sticht zunächst das Fragmentarische heraus: In den untersuchten Staaten Benin, Ghana, Malawi, Mozambique, Togo, und Uganda existieren nur partiell staatliche Strukturen, die Komponenten eines öffentlichen Schuldenmanagements aufweisen. Eine Zusammenführung dieser Elemente unter dem Dach einer Agentur für öffentliches Schuldenmanagement hat bisher allerdings nicht stattgefunden. In allen Staaten liegen die Gründe dafür in den unterschiedlichen schuldenpolitischen Ansätzen von Finanzministerium und Zentralbank; allein in Uganda ist die Zentralbank ausschließlich hinsichtlich der statistischen Erhebungen im Bereich ‚Handel und Auslandsverschuldung‘ tätig.⁷⁰³ In Benin und Togo sind die größten Divergenzen zwischen Finanzaufsicht und dem Ministerium für Finanzen zu beobachten, da im Rahmen der westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion UEMOA eine supranationale Zentralbank geschaffen wurde, die nur sehr bedingt auf die nationale Ebene einwirken kann.

Die Fallstudie Malawi hat ebenfalls die komplexen Beziehungen zwischen Finanzministerium und Zentralbank verdeutlicht. Durch asymmetrische Informationslagen bei Datenerhebung und Datensicherung entstehen Risiken beim Umgang mit öffentlichen Schulden. Ebenso werden der Abschluss von Kreditvereinbarungen und die Kontrolle der laufenden Kredite auseinandergezogen. Es bestehen unterschiedliche Richtlinien in beiden Institutionen, die jeweils nur den eigenen Arbeitsbereich beleuchten, nicht aber die gesamte Struktur der öffentlichen Finanzen berücksichtigen.

Das größte Problem stellt das fehlende Problembewusstsein für die Notwendigkeit öffentlichen Schuldenmanagements dar: Fehlendes Problembewusstsein setzt sich in einer vagen Ergebnisorientierung, daraus resultierend in einer geringeren Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Instrumente und in der Konsequenz einer schlechteren Kommunikation der beteiligten Akteure – kurz: in dem weniger entwicklungsorientierten Handeln der öffentlichen Finanzen – fort. Ein Grund für unzureichendes Problembewusstsein ist die „Schuldillusion“⁷⁰⁴ der Kreditnehmer, die durch die hohe Konzessionalität der Kredite, den Tilgungsaufschub und die langen Laufzeiten noch verstärkt wird: Kreditempfänger neigen zu einer gewissen Ignoranz zeitlich verzögerter Finanzverbindlichkeiten. Durch eine Kre-

⁷⁰³ Vgl. http://www.bou.or.ug/bouwebsite/opencms/bou/bou_careers/departments_at_the_bank.html

ditaufnahme werden die Kosten der Investitionen nur auf später verschoben. Unzureichende Wahrnehmbarkeit von Kredit- und Schuldenpolitik und ihrer hohen Opportunitätskosten in Bezug auf die Informationsbeschaffung sind ein grundsätzliches, nicht allein in Subsahara-Afrika bestehendes Problem. Ihre Auswirkungen sind jedoch in hoch verschuldeten armen Staaten ungleich stärker.

Trotz dieses bedenklichen Ergebnisses lassen sich jedoch Teilstrukturen feststellen, deren Ausgestaltung richtungweisend für den weiteren Ausbau des öffentlichen Schuldenmanagements werden können. Dabei ist die genaue Struktur innerhalb der beteiligten Organisationen zunächst sekundär: Wichtig ist hier vor allem, dass sich alle beteiligten Institutionen auf eine einheitliche Form verständigen und diese dann auch für das weitere Vorgehen im Schuldenmanagement instrumentalisiert wird. Die klare Abgrenzung der einzelnen Kompetenzen und die ständige Kommunikation der einzelnen Abteilungen untereinander spielen hier eine wesentlich zentralere Rolle als die Frage, ob die Kernkompetenz im Ministerium für Finanzen oder in der Zentralbank angesiedelt wird.

Als problematisch kann sich hierbei jedoch die Heterogenität der internationalen Partner bei der Umsetzung von Schuldenmanagementpolicies erweisen, da es zwar nur die genannten drei theoretischen Grundformen – mit der Zentrale des Schuldenmanagements im Ministerium für Finanzen, in der Zentralbank oder in einer eigenständigen Einheit – für den Aufbau eines öffentlichen Schuldenmanagements gibt, die verschiedenen Partnerorganisationen aber wiederum mit jeweils eigenen Erfahrungen aus den Managementsystemen ihrer Heimatländer an die Neu- oder Umstrukturierung des öffentlichen Schuldenmanagements herangehen. Die Wirkungen von Policies hängen grundsätzlich

„von Interessenkonstellationen der Akteure, Handlungskapazitäten der Institutionen sowie Konjunkturen der öffentlichen [im Falle der Staaten Subsahara-Afrikas darüber hinaus aber auch der Regierung, des öffentlichen Sektors und der internationalen Entwicklungsagenturen; M.J.] Problemwahrnehmung und der jeweiligen vorhandenen Problemlösungsstrategien (Ideen) ab.“⁷⁰⁵

Diese Variablen bilden einen Komplex, dessen konkrete Ausprägung stark situativ geprägt ist, so dass die Nutzung von Zeitfenstern, die sich für das Formulieren, insbesondere aber das Umsetzen einer Policy kurzfristig öffnen und wieder schließen können, letztendlich entscheidend ist.

Nicht die Entschuldungsinitiative HIPC II, sondern das Problem der Staatsverschuldung an sich hat – soweit davon überhaupt die Rede sein kann – ein Bewusstsein für Managementstrukturen im öffentlichen Schuldensektor geschaffen. Von einer Reform des

⁷⁰⁴ Höfling (1998): 87.

Schuldenmanagements *durch* HIPC II – beispielsweise aufgrund von schuldenmanagementbezogenen Auflagen zur Teilnahme an der Entschuldungsinitiative – kann also nicht gesprochen werden. Spätestens im Zuge der Asienkrise zum Ende der 1990er Jahre war für die multilateralen Finanzinstitutionen absehbar, dass ihre ausgezahlten Kredite wohl kaum oder nur äußerst eingeschränkt ihren Weg zurück finden würden; die Initiierung von HIPC II im Jahr 1999 greift – unbenommen ihrer kurzfristig positiven Resultate für die Staatshaushalte in Subsahara-Afrika – diese Entwicklung nicht auf. Die Entschuldungsinitiative hat daher auch mit der Möglichkeit der Abschreibung dieser versickerten Kredite zu tun, die die internationalen Entwicklungsagenturen nutzen können. Richtig ist aber auch, dass die relevanten Veröffentlichungen der Bretton-Woods-Institute zum öffentlichen Finanz- und besonders auch zum Schuldenmanagement nach dem Jahr 1999 entstanden sind. Ein Bezug zwischen dem gesamten theoretischen Rahmenwerk der Entschuldungsinitiative HIPC II – inklusive der Vielzahl an Strategiepapieren – und der Einführung und Implementierung nationaler Schuldenmanagementstrategien lässt sich nicht herstellen.

Das Beispiel Malawi zeigt, dass eine positive Wirkung von Entschuldung auf die politische Stabilität des Staates nicht zwangsläufig gezeitigt werden muss. Ohne die direkten Effekte eines Schuldenerlasses, wie sie nach dem Erreichen des HIPC-Vollendungspunktes 2006 deutlich spürbar waren, bleibt abzuwarten, inwiefern Malawi weiterhin die relativ gute Performanz in den öffentlichen Finanzen aufrecht erhalten kann. Für Mai 2009 sind die nächsten Parlaments- und Präsidentenwahlen angekündigt; es wird erwartet, dass dieses Ereignis das politische System im Allgemeinen und die öffentlichen Finanzen im Besonderen stark belastet. Insbesondere die Regierung ist hier gefordert, indem sie sich nicht der Versuchung hingibt, die Löhne im öffentlichen Sektor als Wahlkampfgeschenk zu erhöhen. Andererseits kann Malawi die gegenwärtige makroökonomische Situation als Ausgangsposition für seine weitere Stabilisierung und ein zukünftiges Kreditrating in der B-Kategorie nutzen.⁷⁰⁶ Dies kann allerdings nur dann geschehen, wenn die 2004 eingeleiteten Verbesserungen des staatlichen Handelns und der makroökonomischen Performanz fortgesetzt werden und die bereits formulierten Policies weiter priorisiert und konsequent umgesetzt werden.

Exemplarisch bietet öffentliches Schuldenmanagement einen Einblick in die Komplexität und Reformbedürftigkeit der öffentlichen Verwaltung in Subsahara-Afrika. Schuldenmanagement leistet einen Beitrag zur Herstellung finanzieller Souveränität der Staaten Subsahara-Afrikas. Entwicklungsimpulse, die durch öffentliches Schuldenmanagement

⁷⁰⁵ Jann/Wegrich (2003): 85.

⁷⁰⁶ Vgl. Fitch Ratings (2007).

bewirkt werden, reichen von größerer makroökonomischer und finanzieller Stabilität über eine verbesserte Kreditwürdigkeit auf den internationalen Kapitalmärkten bis hin zu einem größeren Vertrauen der Geber, das sich in der Vertiefung der Budgethilfe widerspiegelt, das aber auch zu mehr Ressourcen für die Armutsbekämpfung führen kann.

Während die gegenwärtige Situation der öffentlichen Finanzen und damit auch des politischen Systems hoch verschuldeter armer Staaten Subsahara-Afrikas die These von David Hume bestätigt, nach der Staat und öffentliche Verschuldung nicht nebeneinander existieren können,⁷⁰⁷ zeigen die Beispiele aus den sechs Staaten auch, dass dieser Antagonismus nicht in ihrer Natur begründet ist: Vielmehr ist es eine Frage des Managements⁷⁰⁸, also des Umgangs mit staatlichem Handeln einerseits und öffentlichen Schulden andererseits. Entwicklungsorientiertes öffentliches Schuldenmanagement bietet einen Ansatz, eine Brücke zur Überwindung dieser Diskrepanz von Staat und öffentlicher Verschuldung – v. a. aber öffentlicher Überschuldung – zu schlagen. Im Rahmen von Good Financial Governance, also entwicklungsorientierten Strukturen im Finanzmanagement, ist öffentliches Schuldenmanagement ein Baustein der Wirkungskontrolle.⁷⁰⁹ Funktionierendes öffentliches Schuldenmanagement fragt nach der Effizienz der eingesetzten Mittel in Relation zum Erfolg, nach der Effektivität bzw. der Leistungsfähigkeit der Instrumente und nach der Verbindung zu den politischen Prioritäten. In hoch verschuldeten armen Staaten muss dabei eine Reziprozität von politischen Prioritäten und öffentlichem Schuldenmanagement bestehen: Einerseits bildet die Regierungsstrategie zur Armutsbekämpfung die Leitlinie öffentlichen Schuldenmanagements. Gleichzeitig muss öffentliches Schuldenmanagement als Korrektiv der Regierungsstrategie bezüglich der langfristigen Finanzierbarkeit der politischen Prioritäten fungieren.

Eine der größten Herausforderungen bleibt die Weiterentwicklung des Gedankens der Eigenverantwortung: Solange der öffentliche Schuldenberg lediglich auf dem Papier wahrgenommen wird, da er sich in solchen Größenordnungen bewegt, die seitens des betroffenen Staates nicht zu bedienen sind, wird Politikinhalt wie dem Aufbau und der Effizienzsteigerung im Schuldenmanagement zu wenig öffentliche Bedeutung beigemessen. Wenn aber die öffentlichen Schuldenmanager ebenso wenig wie die Staatsbürger für einen effizienten und effektiven Umgang mit den öffentlichen Verbindlichkeiten eintreten, kann der Überschuldung in den hoch verschuldeten armen Staaten langfristig kaum entgegen gewirkt werden. Wie das Beispiel der Haushaltsdebatten in Malawi für das Steuerjahr

⁷⁰⁷ Vgl. das Zitate von Hume (1987) in Kapitel 2.

⁷⁰⁸ a. a. O. Im Original heißt es: „It is impossible that they can both subsist, after the manner they have been hitherto *managed*, in this, as well as in some other countries.“ Hervorhebung durch die Autorin.

⁷⁰⁹ Vgl. GTZ (2006).

2007/2008 zeigte, nimmt die Öffentlichkeit solche Ereignisse nicht als Diskussionen um ihr Geld, nämlich ihrer gezahlten Steuern, wahr: Obwohl der mehrheitliche Teil der Staaten Subsahara-Afrikas seine Finanzmittel für den Staatshaushalt zu über fünfzig Prozent aus Steuern und weiteren inländischen Abgaben gewinnt, werden die Etats als überwiegend aus internationalen Mitteln finanziert wahrgenommen. Die Oppositionen drohen daher in den Parlamenten bei verschwenderischem Umgang mit diesem Kapital eher mit Sanktionen der internationalen EZ-Partner als mit der Missgunst der Wähler und Steuerzahler.⁷¹⁰

Die internationalen Kreditgeber sind zumeist die einzigen Beteiligten, die einen tatsächlichen Vorteil aus der wie auch immer gearteten Reduzierung der Staatsschulden ziehen können: Sie können ihre ausstehenden Kredite abschreiben und im internationalen Rahmen, beispielsweise innerhalb einer Entschuldungsinitiative wie HIPC-II oder MDRI, als geleistete internationale Hilfe geltend machen. Für einen Staat wie Malawi jedoch zeitigt die Schuldenreduzierung durch Schuldenerlass und öffentliches Schuldenmanagement eine kaum sichtbare Wirkung.

Gleichzeitig müssen auch die Bemühungen für mehr makroökonomische Stabilität intensiviert werden, denn nur eine stabile Volkswirtschaft ist in der Lage, langfristig weniger Kredite zur Finanzierung ihrer entwicklungspolitischen Rahmenprogramme aufzunehmen und so tatsächlich die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns eigenständig und langfristig schuldentragfähig umzusetzen. Bereits 1966 erklärte der damalige Vizepräsident der Weltbank, Simon Aldewereld:

„Die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer [...] ist eines der größten Entwicklungsprobleme und stellt sich allen, die daran interessiert sind, die wirtschaftliche Entwicklung der ärmsten Länder der Erde zu unterstützen.“⁷¹¹

Die immer noch andauernde Notlage überschuldeter Entwicklungs- und Schwellenländer lässt den Schluss zu, dass entweder bisher die falschen Institutionen und Instrumente für die Lösung des Problems hinzugezogen wurden, oder dass die Entwicklungsorientierung – die Orientierung am Ziel der finanziellen Souveränität bisher hoch verschuldeter Staaten – der Geber und ihrer Partnerstaaten bei weitem nicht ihren eigenen Ansprüchen stand hält.

Finanzielle Souveränität bedeutet mehr Verantwortung der Regierung und mehr Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgern, die sowohl Steuerzahler als auch Souverän sind. In Uganda macht der Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe weniger als die Hälfte des

⁷¹⁰ Vgl. Sonani/Ng'ambi (2007).

⁷¹¹ Aldewereld, Simon (1966): Die Auslandsschulden der Entwicklungsländer. Vortrag vor der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Hamburg. Washington, D.C.

jährlichen Staatshaushaltes aus.⁷¹² Dagegen werden rund vierzig Prozent des Staatshaushalts im Durchschnitt aus Gebermitteln finanziert – das bedeutet, dass der Großteil inländisch finanziert wird. Das Bewusstsein für diese Relation ist allerdings in der Bevölkerung kaum vorhanden, sie nimmt also ihre eigene Macht bezüglich der finanziellen Größenordnung ihrer Leistung nicht wahr.⁷¹³ Ebenso haben die Regierungen bisher nicht verstanden, die Bürger als größte Finanzierungsquelle in ihre Politik einzubeziehen. Bisher ist ihr Blick eher nach außen gerichtet, indem sie v. a. auf die Bewertungen der Geber schauen. Politische Prioritäten werden daher nicht nur in Absprache mit Gebern getroffen, sondern geber- und nicht empfängerorientiert formuliert. Mit dem Erreichen langfristiger Schuldentragfähigkeit werden diese negativen Effekte des Schuldenüberhangs vermieden.

Finanzielle Souveränität durch langfristige Schuldentragfähigkeit bietet die Chance, dass einerseits die Bürger ihre Rechte als Steuerzahler wahrnehmen und Rechenschaftspflicht von der Regierung verlangen. Sie bedeutet aber auch, dass Regierungen andererseits nicht mehr auf Konditionalitäten der (Kredit-)Geber verweisen können und daher faktisch mehr Verantwortung vor den Bürgern übernehmen müssen.

⁷¹² Vgl. Abbildung 22.

⁷¹³ Vgl. Gilbo (2007); vgl. Lembani (2007).

8. Literatur

8.1 Quellen

- African Capacity Building Foundation (ACBF) (2004): Towards Strategies and Instruments for Skills Retention and Utilization in Sub-Saharan Africa. Harare.
- African Development Bank (AfDB) (2007a): Selected Statistics on African Countries XXVI. Tunis.
- African Development Bank (AfDB) (2007b): Togo. Institutional Capacity Building Support Project. Appraisal Report. Tunis.
- African Development Fund (ADF) (2006): ADF-X Mid-Term Review. Progress Report on Application of the Debt Sustainability Framework. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Anti-Corruption Bureau Malawi (ACB) (2007a): The Corruption Prevention Section. Unveröffentlichtes Manuskript. Lilongwe.
- Anti-Corruption Bureau Malawi (ACB) (2007b): Strategy 2007-2011. Final Draft. Unveröffentlichtes Manuskript. Lilongwe.
- African Capacity Building Foundation (ACBF) (2004): Towards Strategies and Instruments for Skills Retention and Utilization in Sub-Saharan Africa. Harare.
- Bank of England und HM Treasury (1995): Report of the Debt Management Review. London.
- Berichterstattung über die geplanten Defizite durch die Mitgliedstaaten (2007). <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l25009.htm> (25.3.2009).
- Brundtland-Kommission (1987): Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development. New York City (= ODS Dokument A/42/427). <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/67/img/N8718467.pdf?OpenElement> (14.4.2003).
- Bundesagentur für Außenwirtschaft (bfa) (2006): Wirtschaftsentwicklung Benin 2006. Köln.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2002): Bundesrepublik Deutschland-Finanzagentur GmbH. In: Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.): Monatsbericht 07/2002. Berlin. S. 73-76.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2007a): http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/006.html (9.12.2007).
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2007b): http://www.bundesfinanzministerium.de/chn_01/lang_de/nn_4314/DE/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/006__anl3,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (9.12.2007).
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2005): Förderung von Demokratie in der deutschen Entwicklungspolitik. Unterstützung politischer Reformprozesse und Beteiligung der Bevölkerung. Ein Positionspapier des BMZ. Berlin.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2007): Medienhandbuch Entwicklungspolitik. Bonn.
- Corrupt Practices Act for the Republic of Malawi (1996). Chapter 7:04. Zomba.

- Debt Relief for the Poorest (2006). An Evaluation Update of the HIPC Initiative. Herausgegeben von World Bank Independent Evaluation Group. Washington, D.C.
- Die Umsetzung des G8-Afrika-Aktionsplans (2005). Bericht zum G8-Gipfel in Gleneagles vom 6. bis 8. Juli 2005. Der Beitrag der Bundesregierung. Zweiter deutscher Umsetzungsbericht. Berlin.
- Entschließung des Europäischen Rates von Amsterdam über den Wachstums- und Stabilitätspakt (1997). [Amtsblatt C 236 vom 2.8.1997]. <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l25021.htm>
- Europäische Union, Europäische Gemeinschaft (1996). Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen. Bearbeitet und eingeleitet von Thomas Läufer. Bonn.
- Fitch Ratings (2007): Fitch Upgrades Malawi to 'B-'. Outlook Stable. New York City u. a.
- G8 Gleneagles (2005): Gleneagles Communiqué on Africa, Climate Change, Energy and Sustainable Development. London.
- Human Development Report (HDR) (2003). Millennium-Entwicklungsziele. Ein Pakt zwischen Nationen zur Beseitigung menschlicher Armut. Veröffentlicht für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen. Berlin.
- Human Development Report (HDR) (2007). Fighting Climate Change. Human Solidarity in a Divided World. Herausgegeben vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen UNDP. New York City.
- Hume, David (1987): Essays, Moral, Political, and Literary. Part II. Political Discourses. Herausgegeben von Eugene F. Miller. Nachdruck. Indianapolis.
- International Development Association (IDA) (2004): Republic of Ghana. Chairman's Summing Up. Poverty Reduction Strategy Paper First Annual Progress Report and Joint IDA-IMF Staff Assessment and Completion Point Document for the Enhanced HIPC Initiative. Meeting of the Board of Executive Directors of IDA. Washington, D.C.
- International Monetary Fund (IMF) (1997): Good Governance. The IMF's Role. Washington, D.C.
- International Monetary Fund (IMF) (2003a): Amendments to the Guidelines for Public Debt Management. Washington, D.C.
- International Monetary Fund (IMF) (2003b): Guidelines for Public Debt Management. Amendments December 9. Washington, D.C.
- International Monetary Fund (IMF) (2003c): External Debt Statistics. Guide for Compilers and Users. Appendices. Washington, D.C.
- International Monetary Fund (IMF) (2004): Malawi. Staff-Monitored Program. Washington, D.C.
- International Monetary Fund (IMF) (2005a): World Economic Outlook Database. Stand April 2005.
- International Monetary Fund (IMF) (2005b): Review of PRGF Program Design. Washington, D.C.
- International Monetary Fund (IMF) (2006a): Malawi. Second Review of the Three-Year Arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility and Request for Waivers of Performance Criteria. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) (2006b): Malawi. Poverty Reduction Strategy Paper. Third Annual Progress Report. Joint Staff Advisory Note. Lilongwe – Washington, D.C. (=IMF Country Report No. 06/339).

International Monetary Fund (IMF) (2006c): Malawi. Debt Relief at the Heavily Indebted Poor Countries Initiative Completion Point and under the Multilateral Debt Relief Initiative. Washington, D.C.

International Monetary Fund (2006d): Malawi to Receive US-\$1 Billion in Debt Service Relief: The IMF and World Bank Support Debt Relief for Malawi Under the Enhanced HIPC Initiative. <http://www.imf.org/external/NP/SEC/PR/2000/PR0077.htm> (19.5.2007).

International Monetary Fund (IMF) und International Development Association (IDA) (1999): Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. Strengthening the Link between Debt Relief and Poverty Reduction. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und International Development Association (IDA) (2000a): Benin. Decision Point Document Under the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und International Development Association (IDA) (2000b): Uganda. Initiative for Heavily Indebted Poor Countries. Second Completion Point Document. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und International Development Association (IDA) (2001): Republic of Mozambique. Completion Point Document For the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und International Development Association (IDA) (2002a): Uganda. Updated Debt Sustainability Analysis and Assessment of Public External Debt Management Capacity. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und International Development Association (IDA) (2002b): Malawi. Poverty Reduction Strategy Paper. Joint Staff Assessment. Lilongwe – Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und International Development Association (IDA) (2003): Benin. Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. Completion Point Document. Washington, D.C.

International Monetary Fund und International Development Association (IDA) (2004a): Debt Sustainability Assessments in Low-Income Countries. Proposal for an Operational Framework and Policy Implications. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und International Development Association (IDA) (2004b): Ghana. Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. Completion Point Document. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und International Development Association (IDA) (2004c): Republic of Ghana. Joint IDA-IMF Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper. Annual Progress Report. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und International Development Association (IDA) (2005a): Debt Relief under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. A Factsheet. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm> (24.6.2006)

International Monetary Fund (IMF) und International Development Association (IDA) (2005b): Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. Statistical Update. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und International Development Association (IDA) (2005c): Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. Status of Implementation. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und International Development Association (IDA) (2005d): Operational Framework for Debt Sustainability Assessments in Low-Income Countries. Further Considerations. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und International Development Agency (IDA) (2005e): Malawi. Poverty Reduction Strategy. 2003/04 Annual Progress Report. Joint Staff Advisory Note. Prepared by the Staffs of the IMF and IDA. Lilongwe – Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und International Development Agency (IDA) (2006): Malawi. Debt Relief at the Heavily Indebted Poor Countries Initiative Completion Point and Under the Multilateral Debt Relief Initiative. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und International Development Association (IDA) (2007a): Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI). Status of Implementation. August 2007. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und International Development Association (IDA) (2007b): Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI). Status of Implementation. October 2007. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und International Development Association (IDA) (2008): Togo. Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. Preliminary Document. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und Weltbank (1998): The Initiative for the Heavily Indebted Poor Countries. Review and Outlook. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und Weltbank (1999a): Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. Update on Costing the Enhanced HIPC Initiative. Washington, D.C. <http://www.imf.org/external/np/hipc/cost4/> (26.2.2007).

International Monetary Fund (IMF) und Weltbank (1999b): Outcome of the 1999 HIPC Review. Washington, D.C. <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/PolicyPapers/20252909/1999-Outcome-Review-1.pdf> (26.2.2007).

International Monetary Fund (IMF) und Weltbank (1999c): Debt Relief for Low-Income Countries. The Enhanced HIPC Initiative. Washington, D.C. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam51/contents.htm#modify.costs> (26.2.2007).

International Monetary Fund (IMF) und Weltbank (2000): Progress Reports on Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) and Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs). Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und Weltbank (2001a): Debt Relief for Poverty Reduction. The Role of the Enhanced HIPC Initiative. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und Weltbank (2001b): Guidelines for Public Debt Management. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und Weltbank (2003a): Guidelines for Public Debt Management. Accompanying Document and Selected Case Studies. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und Weltbank (2003b): Public Expenditure Management. Country Assessment and Action Plan (AAP) for HIPCs. Questionnaire, Benchmarks, Explanations, Standard Tables. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und Weltbank (2003c): External Debt Statistics: Guide for Compilers and Users. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und Weltbank (2004a): Guidelines for World Bank and IMF Staffs for Joint Staff Advisory Notes (JSAN) for Poverty Reduction Strategy Papers. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und Weltbank (2004b): Guidelines for World Bank and IMF Staffs for Joint Staff Advisory Notes (JSANs) of PRS Annual Progress Reports (APR) on Implementation. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und Weltbank (2004c): Poverty Reduction Strategy Papers. Progress in Implementation. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und Weltbank (2005a): Doha Development Agenda and Aid for Trade. Washington, D.C.

International Monetary Fund (IMF) und Weltbank (2005b): Review of the Poverty Reduction Strategy Approach. Balancing Accountabilities and Scaling Up Results. Washington, D.C.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay und Pablo Zoido-Lobaton (1999): Governance Matters. Washington, D.C.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay und Massimo Mastruzzi (2006): Governance Matters V. Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005. Washington, D.C.

Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Susan Banda am 8. August in der Privatisation Commission. Blantyre.

Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Thomas Baunsgaard am 18. Juli im Büro des IMF Resident Representative. Lilongwe.

Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Augustine Bobe und Colleen Zamba am 23. Juli beim UNDP Malawi. Lilongwe.

Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Leah Donga und Einführung in das Book-Entry-System zur Aufzeichnung der aktuellen öffentlichen Schulden der Republik Malawi am 13. August. Reserve Bank of Malawi. Lilongwe.

Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Timothy Gilbo am 16. Juli im Büro des Country Managers der Weltbank. Lilongwe.

Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Efford Goneka am 13. August im Büro des Director Research and Statistics Department der Reserve Bank of Malawi. Lilongwe.

Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Meg Kajiyanike am 13. September im Büro der Director Exchange Control and Debt Management. Reserve Bank of Malawi. Lilongwe.

Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Shalom Konyani am 6. August im Regionalbüro der Malawi Investment Promotion Agency. Blantyre.

Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Frank Kufakwandi am 24. Juli im Büro des Resident Representative der African Development Bank. Lilongwe.

Leitfadengestütztes Interview (2007) Andrew Kumbatira am 9. August im Büro des Executive Directors des Malawi Economic Justice Network. Lilongwe.

Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Samson B. Lembani am 19. Juli im Büro des National Coordinators der Konrad-Adenauer-Stiftung. Lilongwe.

Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Noel Mkulich am 6. August im Büro des Director of Non-Bank Financial Institutions der Reserve Bank of Malawi. Blantyre.

Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Rehema Mvula am 7. August bei der Malawi Confederation of Chambers of Commerce and Industry. Blantyre.

Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Maureen Mwalabu und Ipyana Musopole am 26. Juli im Anti-Corruption Bureau. Lilongwe.

Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Stan Nkhata am 24. Juli im Ministry of Finance. Lilongwe.

Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Khwima Nthara am 12. September 2007 im Büro der Weltbank. Lilongwe.

- Leitfadengestütztes Interview (2007) mit George Partridge am 7. August im Büro des Chief Executive der National Bank of Malawi. Blantyre.
- Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Jan Olov Petterson am 3. Oktober 2007 in der Norwegischen Botschaft. Lilongwe.
- Leitfadengestütztes Interview (2007) mit Martha Phiri am 9. August im Ministry of Economic Planning and Development. Lilongwe.
- Leitfadengestütztes Interview (2007a) mit Ralph Tseka am 13. August im Büro des Managers Exchange Rate and Debt Management. Reserve Bank of Malawi. Lilongwe.
- Leitfadengestütztes Interview (2007b) mit Ralph Tseka am 13. September im Capital Hotel. Lilongwe.
- Malawi Government (2006): Annual Debt and Aid Report. July 2005-June 2006. Herausgegeben vom Ministry of Finance. Lilongwe.
- Malawi Government (2007a): Annual Economic Report. Herausgegeben vom Ministry of Economic Planning and Development. Budget Document Nr. 2. Lilongwe.
- Malawi Government (2007b): Guidelines on External Debt Management in Malawi. Herausgegeben vom Ministry of Finance. Lilongwe.
- Malawi Government (2007c): Mid-Year Debt and Aid Report. July 2006-December 2006. Herausgegeben vom Ministry of Finance. Lilongwe.
- Malawi Government (2007d): 1st Draft Annual Debt and Aid Report. July 2006-July 2007. Herausgegeben vom Ministry of Finance. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Malawi Government (2007e): Malawi Growth and Development Strategy. From Poverty to Prosperity. 2006-2011. Lilongwe.
- Malawi Investment Promotion Agency (MIPA) (o. J.): Investing in Malawi. A Smart Choice. Huguenot.
- National Bank of Malawi (2007): Consolidated Financial Statements for the Year Ended 31 December 2006. Blantyre.
- Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) (2005): Joint Framework for Budget Support Co-Operation between the Government of Malawi, And the Common Approach to Budget Support Group. Unveröffentlichtes Manuskript. Lilongwe.
- Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) (2007a): CABS Review October 2007. Issue Paper. Budget System Review. Unveröffentlichtes Manuskript. Lilongwe.
- Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) (2007b): CABS Review October 2007. Issue Paper. Budget Session. Unveröffentlichtes Manuskript. Lilongwe.
- Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) (2007c): CABS Review October 2007. CABS Annex 6b. Priority Action Plan 151106. Unveröffentlichter Datensatz. Lilongwe.
- Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) (2007d): CABS Review October 2007. Issue Paper MGDS. Unveröffentlichtes Manuskript. Lilongwe.
- Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) (2007e): CABS Review October 2007. Issue Paper Public Finance Management. PFEM Action Plan. Unveröffentlichtes Manuskript. Lilongwe.
- Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) (2007f): Performance Assessment Framework. Final Document. Unveröffentlichtes Manuskript. Lilongwe.
- Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) (2007g): Common Approach to Budget Support (CABS) in Malawi. Commissioned by the CABS Group (Currently DFID, European Commission,

- Norway, African Development Bank) has been Providing Budget Support to the Government of Malawi (GoM). Lilongwe – Oslo.
- Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) (2007h): Common Approach to Budget Support (CABS) Review. Revised Programme. October 1-3. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) (2007i): CABS Review October 2007. Issue Paper Parliamentary Scrutiny, Audit and Budget. Unveröffentlichtes Manuskript. Lilongwe.
- Norwegian Embassy (2006): Final Letter of Understanding between the International Monetary Fund and the Royal Norwegian Embassy. Technical Assistance Subaccount to Support Macroeconomic and Financial Policy Formulation and Management. Unveröffentlichtes Manuskript. Lilongwe.
- Operations Evaluations Department (OED) (2000): Togo. Country Assistance Evaluation. Washington, D.C.
- Operations Evaluations Department (OED) (2005): Capacity Building in Africa. An OED Evaluation of World Bank Support. Washington, D.C.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2001): The OECD Economic Outlook: Sources and Methods. Glossary of Statistical Terms. <http://stats.oecd.org/glossary/index.htm> (1.1.2008).
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2004): Annual Report. Paris.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2005a): Progrès en Gestion des Risques de la Dette Publique. Advances in Risk Management of Government Debt. Paris.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2005b): Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability. Paris.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2006b): Malawi. African Economic Outlook. Paris.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2006c): Uganda. Aid and Trade. Doha.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2006d): The Challenge of Capacity Development. Paris.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2007a): Benin. African Economic Outlook. Paris.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2007b): Ghana. African Economic Outlook. Paris.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2007c): Malawi. African Economic Outlook. Paris.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2007d): Mozambique. African Economic Outlook. Paris.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2007e): Uganda. African Economic Outlook. Paris.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2007f): Central Government Debt. Statistical Extracts. http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=GOV_DEBT (5.12.2007).
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2007g): Annual Report. Paris.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2007h): Aid for Trade at a Glance. Country Chapter for Malawi. Paris.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2007i): Aid Statistics. Recipient Aid Charts. Malawi. Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/23/20/1882063.gif> (27.3.2007).

- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2007j): Aid Statistics. Recipient Aid Charts. Mozambique. Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/23/7/1882362.gif> (27.3.2007).
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2008a): Active in Africa. Paris.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2008b): Compendium of Donor Reports on Implementing the Paris Declaration. Vol.1: Summary of Emerging Trends. Paris.
- Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits (2000). Cotonou.
- PricewaterhouseCoopers (PwC) (2007): Ghana. 2007 Budget Highlights. Overall Summary. [http://www.pwc.com/extweb/pwcpublishings.nsf/dfeb71994ed9bd4d802571490030862f/37d862edb61e598e8025722d0025327a/\\$FILE/2007%20Ghana%20budget%20highlight.s.pdf](http://www.pwc.com/extweb/pwcpublishings.nsf/dfeb71994ed9bd4d802571490030862f/37d862edb61e598e8025722d0025327a/$FILE/2007%20Ghana%20budget%20highlight.s.pdf).
- Privatisation Commission (PC) (2006): Annual Report. Blantyre.
- Privatisation Commission (PC) (2007): Privatisation. Cheni-cheni nchiti? Blantyre.
- Republic of Benin (2002): Benin Poverty Reduction Strategy 2003-2005. Porto-Novo.
- Republic of Malawi (2000): Interim Poverty Reduction and Growth Strategy Paper. A Road Map. Lilongwe.
- Republic of Malawi (2002): Malawi Poverty Reduction Strategy Paper. Final Draft. Lilongwe.
- Republic of Mozambique (2001): Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty 2001-2005 (PARPA). Strategy Document for the Reduction of Poverty and the Promotion of Economic Growth. Final Version Approved by the Council of Ministers April 2001. Maputo.
- Republic of Uganda (2005): Poverty Eradication Action Plan. Third Poverty Reduction Strategy Paper. Kampala.
- Republic of Uganda (2007a): Budget Speech Financial Year 2007/08. Theme: Re-orienting Public Expenditure Towards Prosperity For All. Minister of Finance, Planning and Economic Development. Kampala.
- Republic of Uganda (2007b): Background to the Budget 2007/08 Fiscal Year. Re-orienting Government Expenditure towards Prosperity for All. Kampala.
- Republic of Uganda (2007c): Debt Strategy. Herausgegeben vom Ministry of Finance, Planning and Economic Development. Kampala.
- Reserve Bank of Malawi (RBM) (2007a): National Consumer Price Index. A Weighted Average of the Urban and Rural CP Index. Januar 2001-Juli 2007. Unveröffentlichter Datensatz.
- Reserve Bank of Malawi (RBM) (2007b): Interest Rates. Januar 1989-August 2007. Unveröffentlichter Datensatz.
- Reserve Bank of Malawi (RBM) (2007c): External Debt Figures. Unveröffentlichter Datensatz.
- Reserve Bank of Malawi (RBM) (2007d): External Debt Section Manual. Update. Unveröffentlichtes Manuskript. Lilongwe.
- Reserve Bank of Malawi (RBM) (2007e): External Debt by Creditor. Unveröffentlichter Datensatz.
- Reserve Bank of Malawi (RBM) (2007f): Debt Outstanding. Debt Service Payments by Borrower Category. Unveröffentlichter Datensatz.
- Reserve Bank of Malawi (RBM) (2007g): Financial Cooperatives Bill. Draft. Subject to Change. Unveröffentlichtes Manuskript.

- Reserve Bank of Malawi (RBM) (2007h): Tentative Schedule of Meetings between Fitch Credit Rating Agency and Malawi Government Officials. 26th-30th November 2007. Unveröffentlichter Datensatz.
- Reserve Bank of Malawi (RBM) (2007i): Malawi's Path to Debt Relief. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Reserve Bank of Malawi (RBM) (2007j): Reports and Accounts for the Year Ended 31st December 2006. Lilongwe.
- Reserve Bank of Malawi (RBM) (2007k): Report on Sovereign Credit Rating in Malawi 2006. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Reserve Bank of Malawi (RBM) (2007l): Balance of Payments. 1994-2005. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Reserve Bank of Malawi (RBM), Ministry of Finance (MoF) und United States Agency for International Development (USAid) (2007): Sovereign Credit Ratings. Lilongwe.
- Standards and Poor's (2003): First Sovereign Credit Ratings Assigned Under New UNDP Initiative for Africa. New York.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2007). <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/WirtschaftStatistik/FinanzenSteuern/SchuldenHaushalte2006,property=file.pdf> (9.12.2007).
- Sweden International Development Association (SIDA) (2004): Public Finance Management Reform in Malawi. Stockholm.
- Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) (2007a): Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale. Ouagadougou.
- Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) (2007b): La semaine de l'UEMOA. Bulletin hebdomadaire de l'UEMOA 167. Ouagadougou.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (1999): Foreign Direct Investment in Africa. Performance and Potential. New York City – Genf.
- United Nations Development Group (2003): Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals. Definitions, Rationale, Concepts and Sources. New York City.
- Vereinte Nationen (2002): Report of the International Conference on Financing for Development. Monterrey, Mexico. New York City.
- Vereinte Nationen (2003): Monterrey Consensus of the International Conference of Financing for Development. New York City.
- Vereinte Nationen (2007): Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Second Committee (A/61/420/Add.3)] 61/188. External Debt Crisis and Development. New York City.
- Vertrag von Amsterdam (1999). Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages mit den deutschen Begleitgesetzen. Herausgegeben von Thomas Läufer. Bonn.
- Weltbank (1992): Governance and Development. Washington, D.C.
- Weltbank (1995): Uganda. The Challenge of Growth and Poverty Reduction. Kampala – Washington, D.C.
- Weltbank (2001a): World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty. Washington, D.C.
- Weltbank (2001b): Mozambique. Country Economic Memorandum. Growth Prospects and Reform Agenda. Maputo – Washington, D.C.

- Weltbank (2001c): Tracking of Poverty-Reducing Expenditures in the Framework of the HIPC Initiative. Benin. Washington, D.C.
- Weltbank (2003a): Global Development Finance. Washington, D.C.
- Weltbank (2004a): Malawi Country Economic Memorandum. Policies for Accelerating Growth. Washington, D.C.
- Weltbank (2004b): Millennium Development Goals. Mozambique Country Profile. World Development Indicators Database. <http://devdata.worldbank.org/idg/idgprofile.asp?ccode=moz&cname=Mozambique&selectedcountry=moz> (14.5.2007).
- Weltbank (2004c): Malawi. Country Assessment and Action Plan for HIPCs. Lilongwe.
- Weltbank (2004d): Public Financial Management in World Bank Operations. A Strengthened Approach to Enhance Development and Fiduciary Objectives. Draft. Washington, D.C.
- Weltbank (2005a): Enabling Country Capacity to Achieve Results. Volume I. Overview. 2005 CDF Progress Report. Washington, D.C.
- Weltbank (2005b): Global Development Finance. Washington, D.C.
- Weltbank (2006a): Global Development Finance. Washington, D.C.
- Weltbank (2006b): World Bank Approves US-\$ 37 Billion For Multilateral Debt Relief Initiative. Full Debt Cancellation Will Be Provided to Some of the World's Poorest Countries Over 40 Years. Washington, D.C.
- Weltbank (2006c): Status of Projects in Execution. FY 06. Region: Africa. Country: Mozambique. Washington, D.C.
- Weltbank (2006d): World Bank and IMF Support Malawi's Completion Point under the Enhanced HIPC Initiative and Approve Debt Relief under the Multilateral Debt Relief Initiative. Press Release No: 2007/65/AFR. Washington, D.C.
- Weltbank (2007a): Country Brief Mozambique. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/MOZAMBIQUEEXTN/0,,menuPK:382142~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:382131,00.html> (14.5.2007).
- Weltbank (2007b): Annual Report. Fiscal Year Overview. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTANNREP/EXTANNREP2K7/0,,contentMDK:21489961~menuPK:4186949~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:4077916,00.html> (3.12.2007).
- Weltbank (2007c): Ghana Country Economic Memorandum. Meeting the Challenges of Accelerated and Shared Growth. Partial and preliminary draft for review. Accra – Washington, D.C.
- Weltbank (2007d): Implementation Completion Report (IDA-38810) on a Credit in the Amount of SDR 33.8 Million to the [sic] Malawi for Fiscal Management and Accelerating Growth Program. Lilongwe – Washington, D.C.
- Weltbank (2007e): Malawi. Public Expenditure Review. Green Cover/Unveröffentlichtes Manuskript. Lilongwe.
- Weltbank (2007f): Mozambique, Malawi Boost Electricity Trade. New Transmission Interconnection to allow two-way Trade in affordable Electricity for both Countries. News Release No. 2008/018/AFR. Washington, D.C. – Maputo – Lilongwe.
- Weltbank (2007g): World Development Indicators. CD-ROM. Washington, D.C.
- Weltbank (2007h): Uganda. Moving Beyond Recovery. Investment and Behavior Change, For Growth. Country Economic Memorandum. Summary and Recommendations. Washington, D.C.
- Weltbank (2007i): World Development Report. Development and the Next Generation. Washington, D.C.
- Weltbank (2007j): Global Development Finance. Washington, D.C.
- Weltbank (2007k): Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of 31.5 Million (US-\$48 Million Equivalent) to the Republic of Malawi and a Proposed Credit in the Amount of SDR 29.6 Mil-

lion (US-\$45 Million Equivalent) to the Republic of Mozambique for a Mozambique – Malawi Transmission Interconnection Project in Support of the Second Phase of the Southern African Power Market Program (APL2). Washington, D.C.

- Abbott, Charles C. (1996): Government Debt and Private Investment Policy. In: Miller, Gerald J. (Hrsg.): Handbook of Debt Management. New York City. S. 757-765.
- Abrego, Lisandro und Doris C. Ross (2001): Debt Relief under the HIPC Initiative. Context and Outlook for Debt Sustainability and Resource Flows. Helsinki (= WIDER Discussion Paper 2001/96).
- Addison, Tony und Aminur Rahman (2004): Resolving the HIPC Problem. Is Good Policy Enough? In: Addison, Tony, Henrik Hansen und Finn Tarp (Hrsg.): Debt Relief for Poor Countries. Basingstoke.
- Agell, Jonas, Mats Persson und Benjamin M. Friedman (1992): Does Debt Management Matter? Oxford.
- Aizenman, Joshua und Stephen J. Turnovsky (2002): Reserve Requirements on Sovereign Debt in the Presence of Moral Hazard. On Debtors or Creditors? In: The Economic Journal 112. S. 107-132.
- Aldevereld, Simon (1966): Die Auslandsschulden der Entwicklungsländer. Vortrag vor der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Hamburg. Washington, D.C.
- An Alternative Approach to Debt Cancellation and New Borrowing for Africa (2003). Herausgegeben von CAFOD. Dakar.
- Anderson, Phillip (2006): Should Public Debt be Managed by a Separate Agency? In: Williams, Mike und Paul Brione (Hrsg.): Government Debt Management. New Trends and Challenges. Herausgegeben von Morgan Stanley. London. S. 79-92.
- Atingi-Ego, Michael (2005): Budget Support, Aid Dependency, and Dutch Disease. The Case of Uganda. Washington, D.C. – Kampala.
-
- Balassa, Bela (1986): The Problem of the Debt in Developing Countries. In: Herber, Bernard P. (Hrsg.): Public Finance and Public Debt. Proceedings of the 40th Congress of the International Institute of Public Finance Innsbruck 1984. Detroit. S. 153-166.
- Batley, Richard und Moyeen Islam (2006): Debt Management, Monetary Policy and Central Banking. In: Williams, Mike und Paul Brione (Hrsg.): Government Debt Management. New Trends and Challenges. Herausgegeben von Morgan Stanley. London. S. 41-48.
- Bauer, Michael und Hildegard Hogen (Redaktionelle Leitung) (2004): Das Lexikon der Wirtschaft. Mannheim (= bpb Schriftenreihe 414).
- Bauer, Peter und Cranley Onslow (1999): Fifty Years of Failure. With a Reply by Clare Short MP. Herausgegeben vom Centre for Policy Studies. London.
- Belloc, Marianna und Pietro Vertova (2002): On Foreign Debt Sustainability of Development Countries. Towards a Long Run Approach for Development. Siena.
- Berensmann, Kathrin (2004): Keine Garantie für Schuldenragfähigkeit. In: Entwicklungspolitik 12. http://ww.entwicklungspolitik.org/index_29044.htm (31.10.2005).
- Berg, Andrew und Jeffrey Sachs (1988): The Debt Crisis. Structural Explanations of Country Performance. In: Journal of Development Economics 29. S. 271-306.
- Berthélemy, Jean-Claude (2001): HIPC Debt Relief and Policy Reform Incentives. Helsinki (= WIDER Discussion Paper 2001/105).
- Birdsall, Nancy und John Williamson (2002): Delivering on Debt Relief. From IMF Gold to a New Aid Architecture. Washington, D.C.
- Blankart, Charles B. (2003): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. München.
- Bosworth, Barry (1998): The Asian Financial Crisis. What Happened and What We Can Learn from it. In: The Brookings Review. Sommer 1998. S. 6-10.

- Brautigam, Deborah (2007): Doing Well or Doing Good? Is Chinese Investment Good for Africa? http://www.cfr.org/publication/12622/is_chinese_investment_good_for_africa.html (15.4.2007).
- Brennan, Geoffrey (1999): Forword. In: Buchanan, James M.: Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement. Indianapolis. Reprint in Library of Economics and Liberty. <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv2c0.html> (12.06. 2007). S. I-VII.
- Breuer, Hubertus (2008): Moral ist angeboren. In: P.M. Magazin Nr. 3. S. 99-102.
- Buchanan, James M. (1999): Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement. Indianapolis. Reprint in Library of Economics and Liberty. <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv2c0.html> (12.06.2007).
- Burnside, Craig und David Dollar (1997): Aid, Policies, and Growth. Washington, D.C. (= Policy Research Working Paper 1777).
- Campos, Ed und Sanjay Pradhan (1996): Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes. Binding Governments to Fiscal Performance. Washington, D.C. (= World Bank Policy Research Working Paper 1646).
- Collier, Paul und David Dollar (2004): Development Effectiveness. What Have We Learnt? In: The Economic Journal 114. S. F224-F271.
- Cordella, Tito, Giovanni Dell'Ariccia und Kenneth M. Kletzer (2002): Conditional Aid, Sovereign Debt, and Debt Relief. Washington, D.C.
- Currie, Elizabeth et al. (2000): Sovereign Debt Management, Cash Management and Domestic Market Management in Malawi. Lilongwe u. a.
- Currie, Elizabeth (2002): The Potential Role of Government Debt Management Offices in Monitoring and Managing Contingent Liabilities. Washington, D.C.
- Currie, Elizabeth, Jean-Jacques Dethier und Eriko Togo (2003): Institutional Arrangements for Public Debt Management. Washington, D.C. (= World Bank Policy Research Paper 3021).
- Currie, Elizabeth und Jorge Cardona (2006): Management of Contingent Liabilities. In: Williams, Mike und Paul Brione (Hrsg.): Government Debt Management. New Trends and Challenges. Herausgegeben von Morgan Stanley. London. S. 149-198.
- Daseking, Christina und Robert Powell (1999): From Toronto Terms to the HIPC Initiative A Brief History of Debt Relief for Low-Income Countries. Washington, D.C. (= IMF Working Paper WP/99/142).
- Demirgüç-Kunt, Asli und Eduardo Fernandez-Arias (1992): Burden-sharing among Official and Private Creditors. Washington, D.C.
- Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) (Hrsg.) (2005): Herausforderungen für die öffentliche Entwicklungsfinanzierung in Subsahara-Afrika. Aktuelle Debatten über Instrumente und Optionen. Bericht zum DIE-Afrika-Fachgespräch am 2. Juni 2005. Bonn.
- Dichter, Thomas W. (2003): Despite Good Intentions. Why Development Assistance to the Third World Has Failed. Amherst – Boston.
- Diouf, Makhtar (2002): L'endettement puis l'ajustement. L'Afrique des institutions Bretton-Woods. Paris.
- Dollar, David und Jakob Svensson (1998): What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs? Washington, D.C.

- Easterly, William (2006): *Wir retten die Welt zu Tode. Für ein professionelleres Management im Kampf gegen die Armut.* Frankfurt/M.
- Eberlei, Walter (2000): *Erfahrungen mit Lösungsstrategien zur Überwindung von Schuldenkrisen Lateinamerikas und Sub-Sahara Afrikas.* In: Dabrowski, Martin, Rolf Eschenburg und Karl Gabriel (Hrsg.): *Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise.* Berlin. S. 35-42.
- Eid, Uschi (2002): *Schuldenerlass und Armutsminderung in Afrika.* In: *Internationales Afrikaforum* 38. Nr. 1. S. 55-61.
- El-Masry, Gamal Z. (1994): *Die afrikanische Auslandsverschuldung. Ursachenanalyse, wirtschaftliche und politische Wirkungen und ordnungspolitische Schlussfolgerungen.* Bern u. a.
- Endres, Alexandra (2007): *Der Retter muss gehen.* In: *Die Zeit online* vom 27.7.2007. <http://hermes.zeit.de/pdf/archiv/online/2007/31/west-lb-fischer-entlassung.pdf>
- Feltenstein, Andrew und Sudipta Sarangi (2005): *Macroeconomic Stabilization and Economic Growth. The Case of Uganda.* In: *African Development Review* 17, Nr. 1. S. 1-22.
- Ford, Neil (2005): *Sovereign credit rating - how it works and why it is vital.* In: *African Business* 11.
- Gerster, Richard und Alan Harding (2004): *Programme Aid Partners' Performance Assessment (PAPPA) in Mozambique: Baseline Survey on PAP Performance, G-15/GOM.* Maputo.
- Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) (2006): *Nachhaltige Staatsfinanzierung durch Good Financial Governance.* Eschborn.
- Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) (2008): *Minding the Gaps. PRSP und öffentliche Haushalte verbinden, Rechenschaftspflicht stärken, aber wie?* Eschborn.
- Gläser, Jochen und Grit Laudel (2006): *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse.* Wiesbaden.
- Goddard, Mike (2006): *Implementing a Debt Management System.* In: Williams, Mike und Paul Brione (Hrsg.): *Government Debt Management. New Trends and Challenges.* Herausgegeben von Morgan Stanley. London. S. 119-135.
- Greenhill, Romilly und Elena Sisti (2003): *Real Progress Report on HIPC.* Herausgegeben von Jubilee Research und der New Economics Foundation. London.
- Habermas, Jürgen (1998): *Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie.* Rede vom 5. Juni 1998 vor dem „Kulturforum der Sozialdemokratie“. Berlin.
- Hanson, Arthur J. (2007): *Global Governance for Environment and Sustainable Development.* Herausgegeben vom International Institute for Sustainable Development. Winnipeg.
- Héritier, Adrienne (1993): *Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung.* In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse.* Opladen. S. 9-36.
- Hersel, Philipp (1998): *The London Debt Agreement of 1953 on German External Debt. Lessons for the HIPC-Initiative.* In: Eurodad (Hrsg.): *Taking Stock of Debt.* Brüssel. S. 15-24.
- Höfling, Wolfram (1998): *Ökonomische Theorie der Staatsverschuldung in rechtswissenschaftlicher Perspektive.* In: Engel, Christoph und Martin Morlok (Hrsg.): *Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung. Die Begegnung der deutschen Staatsrechtslehre mit der Konstitutionellen Politischen Ökonomie.* Tübingen. S. 85-110.
- Holtz, Uwe (2006): *Editorial.* In: *Kommunikation Global* 7, Nr. 74. S. 4-5.

- Hopfenbeck, Waldemar (1996): Allgemeine Betriebswirtschafts- und Managementlehre. Das Unternehmen im Spannungsfeld zwischen ökonomischen, sozialen und ökologischen Interessen. Landsberg a.L.
- Jann, Werner und Kai Wegrich (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse. Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus und Nils Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München – Wien. S. 71-99.
- Janosch, Meike (2008): Wasser und Entwicklung. Steuerungsmöglichkeiten durch ein Zusammenspiel von Government und Governance im Rahmen des Wasserressourcenmanagements. In: Janosch, Meike und Rahel Schomaker (Hrsg.): Wasser im Nahen Osten und Nordafrika – Wege aus der Krise. Münster – New York City – München – Berlin. S. 71-91.
- Kalebe, Ted (2007): Introductory Remarks to the Launch of the Malawi Growth and Development Strategy. Rede des Ministers für wirtschaftliche Planung und Entwicklung am 25. Juli 2007 anlässlich der Präsentation der Malawi Growth and Development Strategy. Lilongwe.
- Kaomba, E. N. (2007): Traditional Authorities Role in the Implementation of the MGDS. Rede des Senior Chiefs von Kasungu am 25. Juli 2007 anlässlich der Präsentation der Malawi Growth and Development Strategy. Lilongwe.
- Kashoti, Dickson (2007): Gondwe Unveils K170 bn Budget. In: Malawi News vom 30. Juni/1. Juli. S. 2.
- Kevenhörster, Paul (1997): Politikwissenschaft. Bd. 1: Entscheidungen und Strukturen der Politik. Opladen.
- Kevenhörster, Paul (2005): Wer hilft wem? Die schwierige Auswahl der Empfängerländer öffentlicher Entwicklungshilfe. In: KAS Auslandsinformationen 7. S. 4-21.
- Keynes, John Maynard (1913): Indian Currency and Finance. London u. a.
- Keynes, John Maynard (1963): Essays in Persuasion. London – New York City.
- Keynes, John Maynard (1971-1989): The Collected Writings of John Maynard Keynes. Bd. 25. London – New York City.
- Killick, Tony, Carlos Castel-Branco und Richard Gerster (2005): Perfect Partners? - A Performance of Programme Aid Partners in Mozambique 2004. A Report to the Programme Aid Partners and Government of Mozambique. Maputo.
- Knack, Stephen (2004): Aid Dependence and the Quality of Governance. Cross-Country Empirical Tests. In: Southern Economic Journal 68, Nr. 12. S. 310-329.
- Kooiman, Jan (2003): Governing as Governance. London – Thousand Oaks – Neu Delhi.
- Kraay, Aart und Vikram Nehru (2004): When is External Debt Sustainable? Washington, D.C. (= World Bank Policy Research Working Paper 3200).
- Kraemer, Moritz (1991): Neuere Ansätze zur Lösung der internationalen Schuldenkrise. Frankfurt/M. u. a. (= Europäische Hochschulschriften Volks- und Betriebswirtschaft 1200).
- Krause, Philipp (2007): Strengthening Domestic Accountability in Malawi By Integrating the Poverty Reduction Strategy and the Budget. Eschborn.
- Krönig, Jürgen (2005): Make Poverty History. In: Die Zeit Nr. 27 vom 30.6.
- Krugman, Paul (1988): Financing vs. Forgiving a Debt Overhang. Some Analytical Issues. In: Journal of Development Economics 29. S. 253-68.
- Krugman, Paul (1989a): Market-Based Debt-Reduction Schemes. In: Frenkel, J. (Hrsg.): Analytical Issues in Debt. Washington, D.C. S. 258-278.
- Krugman, Paul (1989b): Private Capital Flows to Problem Debtors. In: Sachs, Jeffrey D. (Hrsg.): Developing Country Debt and the World Economy. Chicago – London. S. 285-298.

- Kuteesa, Florence N. und Rosetta Nabbumba (2004): HIPC Debt Relief and Poverty Reduction. Uganda's Experience. In: Teunissen, Jan Joost und Age Akkerman (Hrsg.): HIPC Debt Relief. Myths and Reality. Den Haag. S. 48-56.
- Langhammer, Rolf J. (2000): Interne und externe Voraussetzungen für eine dauerhafte Überwindung der Verschuldung und die Integration der Schuldnerländer in die Weltwirtschaft. In: Dabrowski, Martin, Rolf Eschenburg und Karl Gabriel (Hrsg.): Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise. Berlin. S. 291-298.
- Lasswell, Harold D. (1956): The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis. College Park.
- Lindblom, Charles (1959): The Science of ‚Muddling Through‘. In: Public Administration Review 19. S. 79-88.
- Lipset, Seymour Martin (1997): American Exceptionalism. A Double-Edged Sword. New York City – London.
- Liwanda, Zainah (2007): Gondwe to present Budget on June 15. In: The Nation vom 18. Mai.
- Macamo, Jose L. (2006): Mozambique Governance Indicators. Trends and Comparisons 1996-2005. Maputo.
- Martens, Jens (2006): Die öffentliche Armut der Entwicklungsländer. Düsseldorf.
- Martin, Matthew (2004a): Has Debt Relief Made Low-Income Countries' Debt Sustainable? Rotterdam.
- Martin, Matthew (2004b): Assessing the HIPC Initiative. The Key Policy Debates. In: Teunissen, Jan Joost und Age Akkerman (Hrsg.): HIPC Debt Relief. Myths and Reality. Den Haag. S. 11-47.
- Menzel, Ulrich (1992): Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie. Frankfurt/M. (= edition suhrkamp 1718).
- Mieg, Harald und Mathias Näf (2005): Experteninterviews in den Umwelt- und Planungswissenschaften. Eine Einführung und Anleitung. Zürich.
- Missale, Alessandro (1999): Public Debt Management. Oxford.
- Mkwambisi, David (2007): More to be done on Economy. In: The Nation vom 2. Juli. S. 14.
- Morrison, Ron (2006): Keynes without Debt. In: Post-autistic Economics Review 39. S. 51-53.
- Mummert, Uwe (1999): Wirtschaftliche Entwicklung und Institutionen. Die Perspektive der Neuen Institutionenökonomik. In: Thiel, Reinhold E. (Hrsg.): Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie. Bonn.
- Munthali, Ephraim (2007a): Gondwe Stresses Need for Fiscal Discipline. In: The Nation vom 15. Mai. o.S.
- Munthali, Ephraim (2007b): Election Budget. Gondwe tables Budget. In: The Nation vom 30. Juni/1. Juli. S. 1-4.
- Musgrave, Richard A., Peggy B. Musgrave und Lore Kullmer (1990): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis. Überarbeitete Auflage. Tübingen.
- Mutume, Gumisai (2008): More Policy Freedom Or Belt-Tightening? <http://allafrica.com/stories/200805091087.html>
- Mzungu, Faith (2007): WB Approves Loan for Interconnector. In: The Nation vom 20. Juli. S. 11.
- Nandolo, Ted (2007): Civil Society Statement on the Launch of the Malawi Growth and Development Strategy. Rede des Vorsitzenden der Congoma am 25. Juli 2007 anlässlich der Präsentation der Malawi Growth and Development Strategy. Lilongwe.
- Newell, Allen (1982): The Knowledge Level. In: Artificial Intelligence 18. S. 87-127.

- Nissanke, Machiko und Benno Ferrarini (2001): Debt Dynamics and Contingency Financing. Helsinki (= WIDER Discussion Paper 2001/139).
- Nkamleu, Guy Blaise (2006): On Measuring Indebtedness of African Countries. A Stochastic Frontier Debt Production Function. Tunis (= AfDB Economic Research Working Paper 85).
- Nohlen, Dieter (1989): Entwicklung/Entwicklungstheorien. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Positionen. Reinbek b.H. S. 196-198.
- Nthara, Khwima (2007): Remarks by the World Bank on Behalf of Development Partners at the Launch of the Malawi Growth and Development Strategy by His Excellency the State President. Rede des Senior Economist des Weltbankbüros am 25. Juli 2007 anlässlich der Präsentation der Malawi Growth and Development Strategy. Lilongwe.
- Ntonya, George (2007): Why is Malawi Still Poor? In: The Nation vom 4. Juli 2007. Sonderbeilage Political Index. S. 2.
- Nuscheler, Franz (2004): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. Völlig neu bearbeitete Auflage. Bonn.
- Nuscheler, Franz (2005): Droht am Ende die ultimative Legitimationskrise? Ein Blick in die Geschichte der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. In: Entwicklungspolitik 12/13. http://www.entwicklungspolitik.org/index_35533.htm (31.10.2005).
- Nuscheler, Franz (2008): Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Duisburg (= INEF Report 93/2008).
- Nyirenda, Daniel (2007a): Bingu's Cabinet Swells to 42. In: The Daily Times vom 11. Mai.
- Nyirenda, Daniel (2007b): Bingu Rebuffs Sec 65 Ruling. In: The Daily Times vom 5. Juli. S. 1, 3.
- Nyirongo, Chester (2007): Whistle Blower Accuses ACB of Revealing His Identity. In: The Nation vom 18. Juli. S. 3.
- o. A. (2006): Ghana's Finance Minister calls for harmonized regulatory frameworks. http://www.uneca.org/eca_programmes/policy_analysis/news/05292006dna.asp.
- o. A. (2007a): Cilic grills Parliament over Budget Delay. In: The Nation vom 12. September. S. 11.
- o. A. (2007b): Nothing Moves on Budget. Business Committee Idle. Fingers Point at Speaker. In: The Nation vom 18. Juli. S. 1-2.
- o. A. (2007c): Die Nervenkrise. In: Die Zeit Nr. 33 vom 9.8.2007. <http://www.zeit.de/2007/33/Welt-in-Zahlen>.
- o. A. (2007d): Kreditderivate. Kritik an Rating-Agenturen nimmt zu. In: Faz.Net vom 14. August 2007. <http://www.faz.net/s/Rub09A305833E12405A808EF01024D15375/Doc~E3C8A8F924CED46CC9A084B7D21A64951~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (23.3.2009).
- Pampel, Ralf (1993): Finanzinnovationen im Debt Management. Wiesbaden.
- Pardo, Juan Carlos Vilanova und Gustave Nébié (2005): Assessing Debt Management Capacity. The HIPC CBP Methodology. London.
- Peacock, Alan (1986): Is There a Public Debt Problem in Developed Countries? In: Herber, Bernard P. (Hrsg.): Public Finance and Public Debt. Proceedings of the 40th Congress of the International Institute of Public Finance Innsbruck 1984. Detroit. S. 29-41.
- Peltzer, Roger (2005): Afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme. African Ownership nicht als Schlagwort verwenden, sondern reformorientierte Afrikaner ernst nehmen. In: Entwicklungspolitik 11. http://www.entwicklungspolitik.org/index_34987.htm (21.9.2005).
- Pieper, Claas (2007): Riskantes Spiel. In: Die Zeit Nr. 32 vom 2.8.2007. S. 21.

- Prätsch, Joachim, Uwe Schikorra und Eberhard Ludwig (2007): Finanzmanagement. 3., überarbeitete und ergänzte Auflage. Berlin - Heidelberg.
- Pratt, John W. und Richard J. Zeckhauser (1985): Principals and Agents. The Structure of Business. Boston.
- Popper, Karl (2003): Das Ende des Historizismus. Tübingen.
- Raffer, Kunibert (2000): Vor- und Nachteile eines Internationalen Insolvenzrechts. In: Dabrowski, Martin, Rolf Eschenburg und Karl Gabriel (Hrsg.): Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise. Berlin. S. 213-238.
- Roe, Alan R. und Jonathan Griggs (1990): Internal Debt Management in Africa. Nairobi (= AERC Special Papers Series 4).
- Roubini, Nouriel und Brad Setser (2004): Bailouts or Bail-Ins? Responding to Financial Crises in Emerging Economies. Washington, D.C.
- Sachs, Jeffrey D. (1989a): The Debt Overhang of Developing Countries. In: Calvo, Guillermo A. et al. (Hrsg.): Debt, Stabilization and Development. Essays in Memory of Carlos Diaz-Alejandro. Oxford. S. 80-102.
- Sachs, Jeffrey D. (1989b): Conditionality, Debt Relief, and the Developing Country Debt Crisis. In: Sachs, Jeffrey D. (Hrsg.): Developing Country Debt and the World Economy. Chicago – London. S. 275-284.
- Salisu, Mohammed (2005): The Role of Capital Flight and Remittances in Current Account Sustainability in Sub-Saharan Africa. In: African Development Review 17, Nr. 3. S. 382-404.
- Scharpf, Fritz W. (1973): Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft. In: Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt/M. S. 9-32.
- Schelkle, Waltraud (1999): Die Theorie der geldwirtschaftlichen Entwicklung. In: Thiel, Reinhold E. (Hrsg.): Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie. Bonn. S. 339-349.
- Schuppert, Gunnar Folke (1984): Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 42. S. 216-247.
- Seelig, Colin (2006): The Evolution of Debt Management in Developing Countries. In: Williams, Mike und Paul Brione (Hrsg.): Government Debt Management. New Trends and Challenges. Herausgegeben von Morgan Stanley. London. S. 109-118.
- Shanda Tonme, Jean-Claude (2005): All Rock, No Action. <http://www.nytimes.com/2005/07/15/opinion/15tonme.html>
- Smith, Adam (1776): Der Wohlstand der Nationen. München.
- Sonani, Bright und Maxwell Ng'ambi (2007): Chaos in Parliament. In: The Nation Vol. 11, No. 37 vom 8./9. September. S. 1-3.
- Stiglitz, Joseph E. (1989): Finanzwissenschaft. München – Wien.
- Sturm, Roland (1993): Staatsverschuldung. Ursachen, Wirkungen und Grenzen staatlicher Verschuldungspolitik. Opladen (= Analysen Politik Gesellschaft Wirtschaft 43).
- Stockmann, Reinhard (1996): Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe. Eine Evaluation der Nachhaltigkeit von Programmen und Projekten der Berufsbildung. Opladen.
- Storkey, Ian (2001): Sovereign Debt Management. A Risk Management Focus. In: The Finance and Treasury Professional. S. 7-10.
- Storn, Arne: Der Kämpfer. In: Die Zeit Nr. 50 vom 6.12.2007. S. 44.

- Suchsland-Maser, Ulrike (1999): Menschenrechte und die Politik multilateraler Finanzinstitute. Frankfurt/M. u. a.
- Sun, Yan (2004): External Debt Sustainability in HIPC Completion Point Countries. Washington, D.C. (= IMF Working Paper WP/04/160).
- Taleb, Nassim (2005): Fooled by Randomness. The Hidden Role of Chance in the Markets and Life. New York City – London.
- Thiel, Reinold E. (1998): Entwicklungspolitiken. 33 Geberprofile. Hamburg.
- Tobin, James (1978): Grundsätze der Geld- und Staatsschuldenpolitik. Baden-Baden (= Schriften zur monetären Ökonomie 6).
- Turine, Roger Pierre (2004): Dominique Zinkpè ou l'art de la condition humaine. In : La Libre. http://www.lalibre.be/index.php?view=article&art_id=192202
- von Goethe, Johann Wolfgang: Zur Naturwissenschaft überhaupt. In: von Goethe, Johann Wolfgang (1962): Die Schriften zur Naturwissenschaft. Bearbeitet von Dorothea Kuhn. Leopoldina-Ausgabe. Bd. I 8. Naturwissenschaftliche Hefte. Weimar.
- von Soest, Christian (2006): How Does Neopatrimonialism Affect the African State? The Case of Tax Collection in Zambia. Hamburg (= GIGA Working Paper 32).
- von Weizsäcker, Ernst Ulrich (2005): Grenzen der Privatisierung. Balance zwischen öffentlichen und privaten Gütern. In: Impulse für eine Welt in Balance. Herausgegeben von der Global Marshall Plan Initiative. Hamburg, S. 223-232.
- Wagner, Don (2003): Aid and Trade. An Empirical Study. In: Journal of the Japanese and International Economies 17. S. 153-173.
- Wheeler, Graeme (2004): Sound Practice in Government Debt Management. Washington, D.C.
- Wiesner, Herbert, Bodo Leibinger und Reinhard Müller (2008): Öffentliche Finanzwirtschaft. 12., neu bearbeitete Auflage. Heidelberg.
- Williams, Mike (2006): The Growing Responsibilities of Debt Management Offices. In: Williams, Mike und Paul Brione (Hrsg.): Government Debt Management. New Trends and Challenges. Herausgegeben von Morgan Stanley. London. S. 93-108.
- Wirtschaft heute (2006). Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn (= bpb-Schriftenreihe 499).
- Witt, Matthias und Katja Trinkts (2007): Gerechtigkeit im Blick. In: Entwicklung und Zusammenarbeit 2.
- Zuckoff, Michael (2006): Ponzi's Scheme: The True Story of a Financial Legend. New York City.

<http://go.worldbank.org/6IKI6AVFX0> (8.1.2009).
<http://go.worldbank.org/85B908KVE0> (23.3.2009).
<http://go.worldbank.org/8TFVGC21P0> (8.1.2009).
<http://go.worldbank.org/F5531ZQHT0> (8.1.2009).
<http://go.worldbank.org/KNZR2IIQG0> (8.1.2009).
<http://go.worldbank.org/SCWOULW751> (8.1.2009).
<http://go.worldbank.org/VBA0NKS7R0> (8.1.2009).
<http://hdrstats.undp.org/indicators/178.html> (8.1.2009).
<http://info.worldbank.org/etools/docs/voddocs/458/1955/CPIA%202006.ppt> (8.1.2009).
http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp# (8.1.2009).
<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/GrantElementCalculator.htm> (8.1.2009).
<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/IDA15Annex1.pdf> (8.1.2009).
http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/IDATerms_Jul07.pdf (8.1.2009).
http://siteresources.worldbank.org/INTCDRC/Resources/Presentation_Mazive_Vanden_Broeke.ppt
 (8.1.2009).
<http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/jdwsp100698-en.pdf> (8.1.2009).
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/TOGOEXTN/0,,menuPK:375278~pagePK:141132~piPK:141105~theSitePK:375265,00.html> (8.1.2009).
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:21021511~menuPK:2843936~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html> (8.1.2009).
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20194678~menuPK:34491~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html> (8.1.2009).
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20120746~menuPK:51551~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html> (8.1.2009).
<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P074627> (8.1.2009).
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/CDF/0,,contentMDK:20072662~menuPK:60746~pagePK:139301~piPK:261885~theSitePK:140576,00.html> (8.1.2009).
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/ENVIRONMENT/EXTDATASTA/0,,contentMDK:21115900~menuPK:2935553~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:2875751,00.html> (8.1.2009).
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTDEBTDEPT/0,,contentMDK:21289856~menuPK:64166651~pagePK:64166689~piPK:64166646~theSitePK:469043,00.html>
 (8.1.2009).
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:20639328~menuPK:384207~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384201,00.html> (8.1.2009).
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20678937~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html> (8.1.2009).
<http://www.afdevinfo.com/> (8.1.2009).
http://www.afdevinfo.com/htmlreports/sec/sec_0.html (8.1.2009).
<http://www.aidharmonization.org/ah-wh/secondary-pages/why-RomeDeclaration> (23.3.2009).
<http://www.aidsuganda.org/uac/index.htm> (8.1.2009)
<http://www.bceao.int/> (23.3.2009).

<http://www.bceao.int/internet/bcweb.nsf/french.htm?OpenFrameSet> (23.3.2009).
<http://www.bceao.int/internet/bcweb.nsf/pages/ai010> (23.3.2009).
<http://www.berneunion.org.uk/> (23.3.2009).
http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F0A-AFEC46DA/bst/hs.xsl/prj_8897_8905.htm (23.3.2009).
http://www.bmz.de/de/service/glossar/good_governance.html (24.11.2007).
<http://www.bmz.de/de/themen/goodgovernance/guteregierung/hintergrund/indizes/index.html> (24.11.2007).
<http://www.bog.gov.gh/privatecontent/File/MPAFSD/The%20Monetary%20Policy%20Committee.pdf> (24.11.2007).
http://www.bou.or.ug/bouwebsite/opencms/bou/bou_careers/departments_at_the_bank.html (16.3.2008).
http://www.bundestag.de/ausschuesse/a19/anhoerungen/48_budgethilfe/stellungnahmen/BMZ.pdf
http://www.britishembassy.gov.uk/Files/kfile/PostG8_Gleneagles_Communique,0.pdf (15.7.2006).
<http://www.csdrrms.org/> (24.11.2007).
http://www.data.org/issues/debt_2005_0605.html (4.9.2007).
http://www.deutsche-finanzagentur.de/cln_042/nn_102794/DE/Finanzagentur/Veroeffentlichungen/Schuldenstand/Uebersicht__stand__der__schuld__quartal,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Uebersicht_stand_der_schuld_quartal.pdf (23.3.2009).
<http://www.dfid.gov.uk/countries/africa/ghana-mdbs.asp>
<http://www.erlassjahr.de/> (24.11.2007).
<http://www.escommw.com/> (16.3.2008).
http://www.fdi.net/country/sub_index.cfm?countrynum=124 (23.3.2009).
http://www.fdi.net/country/sub_index.cfm?countrynum=76 (23.3.2009).
http://www.fdi.net/country/sub_index.cfm?countrynum=193 (23.3.2009).
<http://www.finance.go.ug/> (23.3.2009).
<http://www.finance.go.ug/index.php> (23.3.2009).
http://www.ghana.gov.gh/ministry_of_finance_economic_planning (23.3.2009).
http://www.gouv.bj/affiche_economique.php?id_srub=173 (16.3.2008).
http://www.gouv.bj/ministere.php?id_rub=67&lib_rub=MinistèredesFinances (16.3.2008).
[http://www.gouv.bj/ministere.php?id_rub=37&lib_rub=Ministèred'EtatChargédel'Économie,delaProspective,duDéveloppementetdel'Evaluationdel'ActionPublique\(MECEPDEAP\)](http://www.gouv.bj/ministere.php?id_rub=37&lib_rub=Ministèred'EtatChargédel'Économie,delaProspective,duDéveloppementetdel'Evaluationdel'ActionPublique(MECEPDEAP)) (16.3.2008).
http://www.hipc-cbp.org/index.php?option=com_content&task=category§ionid=4&id=5&Itemid=7&lang=en (23.3.2009).
http://www.hss.de/downloads/0801_MB_Togo.pdf (16.3.2008).
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm> (23.3.2009).
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm> (23.3.2009).
http://www.imf.org/external/np/fin/data/param_rms_mth.aspx (23.3.2009).
http://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_mth.aspx?SelectDate=2008-01-31&reportType=SDRCV (23.3.2009).
<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101507a.pdf> (23.3.2009).
<http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn07122.htm> (23.3.2009).
<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2007/pr07302.htm> (23.3.2009).
<http://www.malawi.gov.mw/> (16.3.2008).
<http://www.malawi-invest.net/> (16.3.2008).
<http://www.mccci.org/> (16.3.2008).
<http://www.mepd.gov.mw/> (16.3.2008).

http://www.mofep.gov.gh/about_department.htm (16.3.2008).

http://www.mofep.gov.gh/documents/budget_%202008_s.pdf (16.3.2008).

<http://www.mofep.gov.gh/hipc.pdf> (16.3.2008).

<http://www.mra.mw/> (16.3.2008).

<http://www.mw.celtel.com/en/index.html> (16.3.2008).

<http://www.nytimes.com/2005/07/15/opinion/15tonme.html> (23.3.2009).

<http://www.oecd.org> (23.3.2009).

<http://www.oecd.org/dataoecd/4/36/36326495.pdf> (23.3.2009).

<http://www.oecd.org/dataoecd/14/35/38339258.pdf> (23.3.2009).

http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html (23.3.2009).

http://www.oecd.org/document/7/0,3343,en_2649_27994977_41391815_1_1_1_1,00.html (23.3.2009).

http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_33721_40381960_1_1_1_1,00.html (23.3.2009).

<http://www.privatisationmalawi.org/> (23.3.2009).

<http://www.prsp-watch.de> (23.3.2009).

<http://www.sec.ecowas.int/sitecedea0/english/achievements-1.htm#14>

<http://www.transparency.de> (23.3.2009).

<http://www.treasurydirect.gov/instit/auctfund/held/cbes/cbes.htm> (23.3.2009).

http://www.uemoa.int/actes/2000/DIR_01_2000.htm (23.3.2009).

http://www.uemoa.int/actes/2003/CM260603/Recommandation_01_2003_CM_UEMOA.htm (23.3.2009).

http://www.uemoa.int/actualite/2007/CM04072007/Règlement09-2007-CM-UEMOAportantcadre_référencopolitiqued'endettement.pdf (23.3.2009).

http://www.uemoa.int/Publication/2007/RSML_dec_07.pdf (23.3.2009).

<http://www.ufctogo.com/Intervention-de-l-UFC-relative-a-1860.html> (23.3.2009).

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=9895&Cr=UNDP&Cr1=Africa> (23.3.2009).

http://www.unwire.org/unwire/19990713/3719_story.asp (23.3.2009).

<http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2006/afr/gh.html> (23.3.2009).

<http://www.worldbank.org/hipc/> (23.3.2009).

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/05/08/000020953_20070508100348/Rendered/INDEX/37810.txt

[http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/HIPC/Benin%20\(ENG-T\).pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/HIPC/Benin%20(ENG-T).pdf) (23.3.2009).

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mz.html> (23.3.2009).

Anhang

To give you a rough idea of what our meeting today is all about, let me intro myself briefly: I am a political scientist from Germany and I am currently writing my PhD thesis on the debt management of sovereign states in Sub-Saharan Africa. In the past, countries in Africa have been undergoing debt rescheduling and even debt relief on numerous events. Still, most of them ended up with an unsustainable debt burden after a while. So I am looking at what can be done to sustain debt levels once debt relief is being implemented. I am currently holding a scholarship from the German Academic Exchange Service DAAD to analyse the nature of Malawi's debt management.

The questionnaires and the recordings of the interviews will be strictly confidential and will not be made accessible to any third party. Any quotation is subject to your permission, which you may grant or reject at the end of the interview.

General information on respondent and institution

1. Would you please state your name and the organisation or institution you are currently working for?
2. What is your specific task at your organisation or institution?
3. And how does this task relate to the field of sovereign debt to multilateral creditors and debt management?
4. Are there any documents/reports/statistics on or by your institution that I would be allowed to see?

Malawi's nature and financial state

5. What is your overall impression of Malawi's current financial status, especially in terms of its sovereign debt and its international creditworthiness?
6. In which sector do you see the most progress in reducing Malawi's sovereign debt?
7. And what do you think are the most severe problems in terms of sovereign debt and keeping this debt at sustainable levels?
8. How do you expect Malawi's governmental debt and the quality of its sovereign debt management to develop within the next ten years?
9. How do you expect the overall HIPC initiative to perform within the next ten years?
10. In 2006 Malawi reached the completion point under HIPC II. What is your opinion on this debt relief: Has Malawi profited from the granted debt relief of its external debt? Do you see any obstacles arising from debt relief? What are your "pros and cons"?

Malawi's debt management

11. Which specific sectors and issues do you believe most important for a sustainable debt reduction in terms of debt management and fiscal policy?
12. In how far does the Malawian debt management follow the guidelines of the Bretton Woods debt relief initiatives, i. e. guidelines as set out in the PRSP outlines or working papers on establishing certain institutional structures for ensuring sustainable debt levels?
13. Are there any specific alterations from those guidelines in Malawi and if so what is your impression of these alterations?
14. Are the changes that were adopted in the debt management rather changes by default or are they a reform by design?
15. Which positive incentives to the Malawian economy do you deem most important for a sustainable fiscal environment and hence sustainable debt levels? i. e. fDi, en-

hancement of domestic partnerships between the public sector and private businesses, reduction of capital flight, fiscal policy reforms, microfinance, other

International cooperation and influence

16. How do you define Malawi's cooperation with international actors (stakeholders, donors, advisors) to reduce and sustain its sovereign debt?
17. How do you define the influence of foreign actors on the process of debt reduction?
18. How can obstacles for local as well as foreign investment be removed in your opinion?
19. Is enough being done to ensure a lower risk for investment?
20. Do you expect foreign involvement (stakeholders, donors, advisors) in Malawi to increase or rather to decrease within the next ten years?

Political settings of Malawi's debt management

21. Where do you see the main political and administrative problems in the strategies, approaches and operations of Malawian institutions in the reduction of sovereign debt?
22. Where do you see the main political and administrative problems in the strategies, approaches and operations of external actors in the same field?
23. What is your impression of Malawi's debt management in terms of institutional structure?
24. Do you think that the "national to external actors"-ratio is in balance?
25. From a practical point of view, in which domains of debt management, if any, do you wish to see more support by external actors?
26. And what sort of nature would you like this support to be, i. e. technical support, training of Malawian employees and so forth?
27. Last question to the Malawian specifics: Do you believe that macroeconomic changes are right now the best way to improve Malawi's overall situation, or do you rather believe that small scale initiatives are improving lives and reducing poverty related aspects a lot better and sooner?

The Role of the International Bank for Reconstruction and Development and the International Monetary Fund

28. In which sector do you believe the involvement of the Bretton Woods Institutions to have the most positive impact towards sustainable debt reduction?
29. And in which sector do you believe the involvement of the Bretton Woods Institutions to have the least positive impact towards sustainable debt reduction?
30. Where do you see the main weaknesses and problems in the strategies and approaches of any of the Bretton Woods Institutions in sustaining Malawi's sovereign debt?
31. How is the communication between the Bretton Woods Institutions and the Malawian agencies working? I. e.: How often do you meet with the World Bank or the IMF to discuss matters of macroeconomic policy and sovereign debt?
32. From your point of view, in which domains would you like the Bretton Woods Institutions to show more/less involvement?
33. How do you define the World Bank's and the IMF's role within the decision making process in Malawi to reduce its sovereign debt?

For World Bank and IMF officials only: Present or recently completed projects or programmes in favour of debt management and debt reduction realised in cooperation with the Bretton Woods Institutions

34. Please state the name of the project or programme that you work or worked on.
35. How was the cooperation between the Malawian side and the Bretton Woods Institutions established?
36. When did the initial planning phase for this project begin?
37. When did the implementation of the project begin?
38. What led to the implementation of the project, i. e. a civil society initiative, a parliamentary resolution or legal act and so forth?
39. When was or is the scheduled end of the project?
40. What are its main objectives?
41. Did these objectives shift over time, i. e. because of “lessons learned” from other projects or external factors such as differing donor conditions and so forth?
42. How, that is: by what means, do you implement the project or programme?

Für deutsche Institutionen

43. Als zahlungskräftiger Geber und einflussreicher EZ-Akteur beobachtet die Bundesrepublik Deutschland die Vereinbarungen zwischen der Republik von Malawi und den Bretton-Woods-Organisationen. Wie beurteilen Sie hier die Kooperation zwischen den beiden Seiten?
44. Inwiefern nehmen Sie hier vor Ort direkten Einfluss auf die Verbesserung des malawischen Schuldenmanagements?
45. Wie viele Akteure sind an diesen Maßnahmen beteiligt? Handelt es sich bei Ihren Kooperationen um rein bilaterale Maßnahmen zwischen Ihrer Organisation und der malawischen Regierung?

For Malawian Parastatals, Non-Governmental Organizations, Private Sector Representatives

46. How do you judge the action taken by government to ensure macroeconomic growth?
47. Where do you see progress being made in encouraging investment in Malawi?
48. Do you see progress in certain economic basic needs such as the access to other markets through trade agreements?
49. Has Malawian trade and production policy changed because of agreements such as AGOA and “Everything But Arms”?
50. Has there been more support towards developing new ways of entering the US and EU markets? Example: Under AGOA fresh cut flowers in general are not eligible, but fresh cut roses are. Are there any examples in the Malawian trade regime that indicate a change here?
51. Do foreign operators importing goods into Malawi still need to pay an extra (un)loading fee when they deliver off the Blantyre-Lilongwe-Mzuzu route?
52. Are you involved in the establishment of the safeguard mechanism (supported by DfID) that government wants to establish for domestic industries? How do you judge this type of involvement by government?

9.2 Abschlussbericht über den Forschungsaufenthalt in Malawi

DAAD Abschlussbericht


Forschungsaufenthalt Malawi Juni-Oktober 2007

Debt Management im Rahmen von HIPC II:

Eine Bilanz der Leistungsfähigkeit subsahara-afrikanischer Staaten beim Schuldenabbau
gegenüber multilateralen Kreditoren am Beispiel der Republik Malawi

Abschlussbericht

November 2007

Meike Janosch M. A.
Greifenberger Str. 10
45770 Marl
mjanosch@uni-muenster.de
 02365 / 16202

1. Vorbereitung des Forschungsvorhabens

Bereits bei der Vorbereitung des Aufenthaltes an der Gastinstitution, dem *Chancellor College* in Zomba, gestaltete sich die Kommunikation von Deutschland aus mit dem Leiter des *Department of Political and Administrative Studies* (PAS) und meinem eigentlichen Supervisor am *Department* eher schwierig. Dagegen war es mir bereits in dieser Vorbereitungszeit möglich, engere Kontakte zu den großen internationalen und bilateralen Entwicklungsagenturen in Malawi zu knüpfen. Bei meiner Ankunft stellte sich dann heraus, dass meine Möglichkeiten in Zomba, mich mit anderen Wissenschaftlern auszutauschen, eher begrenzt waren. Insbesondere das *PAS Department* leidet unter einer hohen Abwesenheitsquote der hauptamtlich Lehrenden. Dadurch hatte ich neben der Sekretärin und einem Doktoranden kaum Gelegenheit, Lehrende und Forschende am *PAS Department* kennenzulernen. Den Leiter des Departments habe ich bei zwei Gelegenheiten treffen können, eine weitere Lehrende sprach ich in der zweiten Woche meines Aufenthaltes. Alle anderen Mitarbeiter konnte ich weder telefonisch noch per e-mail oder persönlich erreichen. Meinen Supervisor habe ich nicht persönlich kennengelernt.

Leider konnte ich dadurch, dass keiner der Lehrenden anwesend war, auch keinen Termin beim Dekan der Universität vereinbaren, da sein Büro nichts über meine Anwesenheit wusste und daher meine Anfrage nicht einschätzen konnte. Ich konnte aber meine Zeit nutzen, die Bibliothek am College gründlich kennenzulernen und einige Literatur zu sichten. Außerdem lernte ich auf dem Campus Mitarbeiter des *Department of Economics* kennen, die mir einige Tipps für mögliche Interviewpartner geben konnten und die meine Sorge, ich würde keinen Mitarbeiter des PAS kennen lernen, bestätigten. Bei meinem zweiten Treffen mit dem Leiter des PAS bat er mich um die Entrichtung einer *affiliation fee* von US \$ 200. Im Gegenzug konnte ich ihn überreden, mir dafür eine Bestätigung meiner Anbindung an das College zu unterschreiben.

Nach ca. zwei Wochen und einigen Gesprächen mit Mitarbeitern anderer Institute am *Chancellor College* war mir bewusst, dass meine Anschlussmöglichkeiten in Zomba sehr begrenzt waren. Tatsächlich musste ich davon ausgehen, dass mein Forschungsvorhaben an dieser Stelle in höchstem Maße gefährdet war. Ich beschloss daher, meine Zeit dort zu verkürzen und mich auf Recherchen in der Bibliothek sowie am *Center for Social Research* der Universität und im *National Statistic Office* (NSO) zu konzentrieren. Das *National Statistic Office* gewährte mir trotz fehlender Bescheinigung des *PAS Department* Einsicht in die Datenbank MASEDA (*Malawi Social Economic Database*), mit dem Ökonomen am *Center for Social Research* konnte ich ebenfalls ein längeres Gespräch führen, obwohl ihm sichtlich unwohl ob der Tatsache war, dass ich keine offizielle Beglaubigung des *PAS Departments* vor-

legen konnte. Letzten Endes konnte ich jedoch wesentliche Informationen nicht in Zomba, sondern erst in der Außenstelle des NSO in der Hauptstadt Lilongwe einsehen.

Mein Aufenthalt in Zomba dauerte schlussendlich nur fünf Wochen. In dieser Zeit kümmerte ich mich neben der Recherche vor allem auch um die ersten Interviewtermine in Lilongwe mit den aus meiner Sicht wichtigsten Gesprächspartnern. Außerdem stellte ich den Kontakt zur Deutschen Botschaft her, die mir bei meinem Umzug von Zomba nach Lilongwe einige praktische Tipps geben konnte. Grundsätzlich und in der Retrospektive empfand ich aber die Stadt selbst und die freundliche Umgebung in Zomba als einen guten Einstieg in die malawische Kultur. Obwohl ich allein in einem Haus außerhalb der Stadt wohnte, kam es nie zu Übergriffen meiner zahlreichen Besucher, die gerne einmal einen Europäer aus der Nähe sehen wollten. Betonen möchte ich an dieser Stelle, dass sich mein Bericht ausschließlich auf die Organisation des *PAS Departments* bezieht; das College an sich und andere Departments möchte ich hier explizit ausklammern. Sollten zukünftige Stipendiaten zwischen einer Bewerbung am *PAS Department* und einem anderen *Department* schwanken, würde ich eindeutig vom *PAS Department* abraten.

2. Durchführung von Interviews und Datenerhebung in Lilongwe

Ab Mitte Juli und mit dem Umzug nach Lilongwe änderten sich die Situation und die Perspektive für mein Forschungsvorhaben deutlich. Bereits für die erste Woche hatte ich von Zomba aus täglich zwei Termine bei internationalen Entwicklungsagenturen vereinbaren können. Durch diese Besuche konnte ich auch Namen von Mitarbeitern auf Regierungsseite erfahren und hatte so direkte Ansprechpartner in den Ministerien und den staatlichen und parastaatlichen Agenturen. Den jeweils ersten Gesprächstermin nutzte ich für ein leitfadengestütztes Interview; in der Folge war es mir dann möglich, Daten zu sichten und teilweise auch interne Berichte zu lesen. Weiterführende Gespräche durfte ich zwar im Regelfall nicht mehr vollständig protokollieren – im Finanzmanagement stellen sich in gewissem Maße immer auch Fragen zu Kapitalflucht oder anderen sensiblen Themen – die Informationen haben mir aber in jedem Fall eine klare Richtung bei meiner weiteren Forschung und der Sichtung weiteren Materials vorgegeben.

An allen Schlüsselstellen wie beispielsweise der Reserve Bank of Malawi, dem Finanzministerium oder dem Weltbankbüro, fanden sich zuverlässige Ansprechpartner. Dabei zeichneten sich vor allem einige meiner malawischen Gesprächspartner dadurch aus, dass sie teilweise mehr Informationen preisgaben, als die strenge Hierarchie in den Organisationen eigentlich zuließ. Diesen Menschen bin ich für ihre offenen Äußerungen und den Zugang auch zu prekärem Material zutiefst dankbar.

Außerdem nahm ich kurz nach meiner Ankunft in Lilongwe Kontakt zum ehemaligen DAAD-Stipendiaten Samson Lembani auf, der mittlerweile das Büro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Lilongwe leitet. Von ihm erfuhr ich sehr viele Hintergrundinformationen zur HIPC Entschuldungsrunde und zu verschiedenen politischen Entwicklungen der letzten Jahre. Sam Lembani selbst war als Vertreter der Zivilgesellschaft an der Ausarbeitung der verschiedenen *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) beteiligt. Durch ihn konnte ich außerdem Kontakte zu verschiedenen Organisationen der Zivilgesellschaft knüpfen. Besonders erwähnenswert sind hier das MEJN, das *Malawi Economics and Justice Network*, und die *Economics Association of Malawi* ECAMA.

Ebenfalls war es mir möglich, mehrere offizielle Empfänge zu beobachten, um entwicklungspolitische Kooperation auf höchster staatlicher Ebene zu erleben. Besonders erwähnenswert ist hier der Start der *Malawi Growth and Development Strategy*. Zwar werden in so einem Kontext naturgemäß keine Kontroversen diskutiert. Es war jedoch sehr aufschlussreich, die Interaktion von höchsten Diplomaten mit höchsten Regierungsvertretern, u. a. dem Präsidenten der Republik Malawi, zu beobachten.

Insgesamt ergaben sich während meines Aufenthaltes nicht nur Einsichten in mir bisher unbekanntes Daten, die mir die Ausarbeitung meiner Dissertation jetzt sehr erleichtern. Besonders hervorzuheben sind auch meine Erfahrungen bei der Kommunikation zwischen verschiedenen Institutionen. So konnte ich nicht nur leichter malawische Gesprächspartner finden, wenn ich im Vorfeld von einer internationalen Agentur einen konkreten Namen erfahren hatte. Es kristallisierten sich außerdem klare Netzwerke zwischen bestimmten Institutionen heraus, die über ein besonders gutes oder ein augenfällig schlechtes Arbeitsverhältnis verfügten. Diese Zwischentöne wären von Deutschland aus nicht erfahrbar gewesen, spielen aber eine signifikante Rolle bei der Umsetzung bestimmter finanzpolitischer Programme. Exemplarisch sei an dieser Stelle auf die gute Zusammenarbeit zwischen der *Debt and Aid Division* (DAD) im Finanzministerium, einer Schlüsselstelle für mein Forschungsvorhaben, und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen UNDP hingewiesen. Die besonders harmonische Kooperation lässt sich nicht zuletzt auf die Biographie der UN-Verantwortlichen für die Umsetzung der Millenniumentwicklungsziele zurückführen, die vor ihrer Tätigkeit für die Vereinten Nationen u. a. Staatssekretärin in der DAD war.

3. Fallstudien

Während meines Aufenthaltes in Lilongwe erfuhr ich von einer früheren Kostenstelle im malawischen Staatshaushalt, die allgemein als „HIPC funding“ bezeichnet wurde: Hinter

diesem Schlagwort verbirgt sich die Erhöhung bestimmter Krankenhausetats, die sich aus der Reduzierung des staatlichen Schuldendienstes zwischen den Jahren 2000 und 2006 im Rahmen der Entschuldungsinitiative HIPC II ergab. Somit ergab sich hier die Möglichkeit, neben der Sichtung von Zahlenreihen auch ganz konkrete Umsetzungsmöglichkeiten beim Schuldenmanagement zu beobachten. Soweit es meine Primärforschung zuließ, besuchte ich also Krankenhäuser, die von „HIPC funding“ profitiert hatten. Dabei konnte ich in einigen Hospitälern leitende Angestellte der Verwaltung treffen und die Archive sichten. Hierbei kam mir zugute, dass ich bereits meine Magisterarbeit zum Einsatz von durch Entschuldung freigewordenen Finanzmitteln zur HIV/AIDS-Bekämpfung verfasst hatte. Zu den besuchten Krankenhäusern gehörten die Referenzkrankenhäuser Trinity Hospital Muona, Zomba Central Hospital, Mangochi Central Hospital, Queen Elizabeth Central Hospital Blantyre sowie einige ländliche Kliniken und Krankenstationen.

Die Erfahrungen in diesen Krankenhäusern sind für mich auch über meine Suche nach weiterem Material zum genannten „HIPC funding“ hinaus von unschätzbarem Wert. Zudem lernte ich vor Ort auch lokal tätige NGOs kennen, die bestimmte Formen von Finanzmanagement in ihre Basisarbeit einbauen und mit deren Repräsentanten ich entsprechend über Projektfragen allgemein und den ökonomischen Kontext in Malawi inklusive des Finanz- und Schuldenmanagements im Besonderen sprechen konnte.

Auch bei den Fallstudien zeigten sich deutliche Hindernisse bei der Datensammlung. Häufig gab es als Beleg für die Schilderungen der Krankenhausmitarbeiter kaum mehr als vage Vermutungen zum zeitlichen Rahmen und organisatorischen Ablauf. Trotzdem konnten einige Daten rekonstruiert werden. Zudem lieferten neben Interviews mit der jeweiligen Krankenhausleitung auch Gespräche mit NGO-Vertretern vor Ort und mit Vertretern der Krankenhausorganisation CHAM (*Christian Health Association of Malawi*) weitere wegweisende Informationen.

4. Betreuung durch die Deutsche Botschaft Lilongwe und das DAAD-Büro Nairobi

Der Botschafter der Bundesrepublik Deutschland und die Mitarbeiter der Deutschen Botschaft, insbesondere Christine Schüttler, waren äußerst freundlich und hilfsbereit. Bereits bei unserem ersten Telefonat von Zomba aus wies mich Frau Schüttler auf zwei kommende Empfänge in der Botschafterresidenz hin. Bei beiden Gelegenheiten hatte ich also zusätzlich die Möglichkeit, einige *heads of mission* sowie Regierungsmitglieder zu treffen. Dabei ergab sich auch ein kurzes Gespräch mit dem malawischen Finanzminister, Hon. Goodall Gondwe, der mich an einen Mitarbeiter im Ministerium verwies. Den Botschafter traf ich außerdem zu einem Gespräch in der Botschaft und weiterhin bei verschiedenen Gelegen-

heiten in Lilongwe. Insbesondere zur Zeit der angespannten innenpolitischen Lage im August aufgrund der politischen Pattsituation im Parlament und des damit einhergehenden Lohnausfalls für die öffentlichen Bediensteten (also vor allem die verschiedenen Polizei- und Militärgruppen) fühlte ich mich im Land aufgrund einiger Nachfragen aus der Botschaft nach meinem Verbleib sehr sicher.

Auf meiner Rückreise hatte ich während eines eintägigen Aufenthaltes in Nairobi Zeit, das regionale DAAD-Büro zu besuchen, wo ich sehr freundlich empfangen wurde. Mit Gabriele von Fircks, der Leiterin des Büros, führte ich dabei ein längeres Gespräch. Außerdem zeigte sich die damalige Praktikantin im DAAD-Büro sehr hilfsbereit und begleitete mich in ihrer Mittagspause auf einem kurzen Rundgang durch die Innenstadt von Nairobi.

Kurz vor meiner Abreise aus Lilongwe erfuhr ich von einem deutschen Consultant, dass wenige Tage zuvor eine Konferenz mit DAAD-Beteiligung in Lilongwe stattgefunden hatte. Gerne hätte ich an dieser Konferenz zumindest partiell teilgenommen, da nach meinen Informationen auch ein DAAD-Mitarbeiter vor Ort war. In diesem Punkt wäre es schön gewesen, für den Zeitraum des Aufenthaltes beispielsweise auf einer e-mail-Verteilerliste für solche und ähnliche Nachrichten zu stehen.

5. Organisatorisches: Reisen und Versorgung vor Ort

Ein Touristenvisum für die Republik Malawi müssen deutsche Staatsbürger nicht vorab beantragen. Vielmehr wird ein Visum für dreißig Tage bei der Einreise ins Land ausgestellt. Dieses Visum lässt sich ohne größere Probleme zweimal verlängern, sodass ein Aufenthalt von neunzig Tagen gewährt wird. Dabei ist allerdings zu beachten, dass es einigen Fluggesellschaften schwer fällt, Personen einzuchecken, die ohne gültiges Visum einen Rückflug jenseits der 90-Tages-grenze gebucht haben. Abhilfe schafft hier eine Online-Reservierung für einen Flug innerhalb der Frist, die bei Nicht-Buchung nach einigen Tagen wieder verfällt, in Malawi aber die Einreise und die Erteilung des Touristenvisums erleichtert.

Darüber hinaus, also ab einer Aufenthaltsdauer von neunzig Tagen, wird im Regelfall ein Antrag auf eine zeitlich befristete Arbeitserlaubnis gestellt. In meinem Fall war dies leider nicht möglich, da ich hierfür wiederum eine Bescheinigung aus dem PAS Department benötigt hätte. Ich habe mich daher für einen weniger bürokratischen Weg entschieden und im September drei Tage in Sambia verbracht, da ich so bei meiner Wiedereinreise nach zwei Nächten außerhalb Malawis ein weiteres Touristenvisum bekam. Die Grenze zu Sambia ist von Lilongwe aus in wenigen Stunden gut erreichbar. Wichtig bei dieser Grenze

ist ein aktuelles Gelbfieberzertifikat, um Probleme und lange Wartezeiten bei der Aus- und Wiedereinreise zu vermeiden. Außerdem gibt es in der Grenzregion rund um Mchinji aufgrund der besonders guten Straßenverbindung nach Lilongwe und des Engagements der Sängerin Madonna eine wesentlich höhere Dichte an privatem entwicklungsorganisatorischem Engagement, sodass ich mich auch dort mit Einheimischen über lokale Projekte unterhalten konnte. Bereits direkt hinter der Grenze fielen mir außerdem zahlreiche Unterschiede zu Malawi auf, die mir sonst nicht bewusst geworden wären. Die Verständigung war kein größeres Problem, da auch in Sambia englisch gesprochen wird. Zudem wird in der Grenzregion auf sambischer Seite ein Dialekt gesprochen, der dem malawischen Chichewa sehr ähnelt. Einfache Konversation war daher grundsätzlich mit allen Angetroffenen möglich.

Grundsätzlich ist das Reisen in Malawi recht leicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu meistern. Private Minibusse fahren zwischen allen größeren Orten, insbesondere der Süden des Landes zwischen Thyolo und Lilongwe zeichnet sich durch ein dichtes „Linienetz“ aus. Auch abseits dieser relativ regelmäßigen Verbindungen können die meisten Strecken mit Matolas, also Lastwagen, zurückgelegt werden. Ich selbst musste so zu keiner Zeit einen Wagen für die Reisen im Land leihen. Allerdings kann es trotzdem vorkommen, dass man von den verschiedenen Polizei- und Militärverbänden auf einen internationalen Führerschein angesprochen wird. Mir ist das zwar nur einmal passiert, ich habe Ähnliches aber auch von anderen europäischen Gästen gehört.

Tabelle A1: Untersuchte Staaten im Vergleich

Staat	Kategorie im HDR	HDR-Rang (von 177)	BIP 2007 in Mio. US-\$	Rang im Composite Risk Rating 2007 (von 140)
Benin	niedrig	163	5.538	---
Ghana	mittel	135	14.830	77
Malawi	niedrig	164	2.580	124
Mozambique	niedrig	172	7.663	74
Togo	mittel	152	2.537	126
Uganda	mittel	154	10.968	119

Quellen: HDR; AfDB (2007a); Composite Risk Rating (2007).

Tabelle A2: Malawi. Bewertung des Währungsfonds 1999

I. Status der Mitgliedschaft: beigetreten am 19. Juli 1965					
II. General Resources Account		SDR Million	%Quota		
<i>Quota</i>		50.90	100.00		
<i>Fund holdings of currency</i>		55.03	108.11		
<i>Reserve Position</i>		2.24	4.39		
<i>Holdings Exchange Rate</i>					
III. SDR Department		SDR Million	%Allocation		
<i>Net cumulative allocation</i>		10.98	100.00		
<i>Holdings</i>		4.84	44.10		
IV. Outstanding Purchases and Loans		SDR Million	%Quota		
<i>PRGF Arrangements</i>		66.20	130.06		
<i>Stand-by Arrangements</i>		6.36	12.50		
V. aktuelle Finanzvereinbarungen					
Typ	Datum	Ablauftermin	genehmigt (in Mio. SDR)	ausgezahlt (in Mio. SDR)	
PRGF	Oct 18, 1995	Dec 16, 1999	50.96	43.33	
Stand-By	Nov 16, 1994	Jun 30, 1995	15.00	12.73	
SAF	Jul 15, 1988	Mar 31, 1994	26.04	26.04	
VI. erwartete Zahlungen an den IMF (in Mio. SDR) ^{1/}					
	1999	2000	2001	2002	2003
Kapital	16.40	6.90	5.50	5.70	7.20
Gebühren/Zinsen	0.70	0.50	0.40	0.40	0.40
Σ	17.10	7.40	5.90	6.10	7.60
^{1/} The projection of charges and interest assumes that overdue principal at the report date (if any) will remain outstanding, but forthcoming obligations will be settled on time.					
VII. Implementation of HIPC Initiative: Not Applicable					
VIII. Implementation of Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI): Not Applicable					

Quelle: <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/exfin2.aspx?memberkey1=630&date1Key=1999-01-31>.

Tabelle A3: Malawi. Bewertung des Währungsfonds 2007

I. Status der Mitgliedschaft: beigetreten am 19. Juli 1965					
II. General Resources Account			SDR Million	%Quota	
<i>Quota</i>			69.40	100.00	
<i>Fund holdings of currency</i>			67.11	96.70	
<i>Reserve Position</i>			2.31	3.34	
<i>Holdings Exchange Rate</i>					
III. SDR Abteilung			SDR Million	%Allocation	
<i>Net cumulative allocation</i>			10.98	100.00	
<i>Holdings</i>			0.35	3.15	
IV. ausstehende Einkünfte und Darlehen			SDR Million	%Quota	
<i>PRGF Arrangements</i>			12.94	18.64	
V. aktuelle Finanzvereinbarungen (in Mio. SDR)					
Typ	Datum	Ablauftermin	genehmigt	ausgezahlt	
PRGF	Aug 05, 2005	Aug 04, 2008	38.17	15.27	
PRGF	Dec 21, 2000	Dec 20, 2004	45.11	12.88	
PRGF	Oct 18, 1995	Dec 16, 1999	50.96	50.96	
VI. erwartete Zahlungen an den IMF (in Mio. SDR) ^{1/}					
	2007	2008	2009	2010	2011
Kapital					0.49
Gebühren/Zinsen	0.40	0.52	0.52	0.52	0.52
Σ	0.40	0.52	0.52	0.52	1.01
^{1/} When a member has overdue financial obligations outstanding for more than three months, the amount of such arrears will be shown in this section.					
VII. Implementierung der HIPC-Initiative					
I. Commitment of HIPC assistance unter dem erweiterten Rahmenwerk					
Decision point date				Dec 2000	
Assistance committed					
by all creditors (US\$ Million) ^{1/}				1,057.00	
Of which: IMF assistance (US\$ million)				45.27	
(SDR equivalent in millions)				33.37	
Completion point date				Aug 2006	
II. Disbursement of IMF assistance (SDR Million)					
Assistance disbursed to the member				33.37	
Interim assistance				11.57	
Completion point balance				21.80	
Additional disbursement of interest income ^{2/}				3.82	
Total disbursements				37.19	
^{1/} Assistance committed under the original framework is expressed in net present value (NPV) terms at the completion point, and assistance committed under the enhanced framework is expressed in NPV terms at the decision point. Hence these two amounts can not be added.					
^{2/} Under the enhanced framework, an additional disbursement is made at the completion point corresponding to interest income earned on the amount committed at the decision point but not disbursed during the interim period.					
VIII. Implementation of Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)					
I. MDRI-eligible debt (SDR Million) ^{1/}				37.87	
Financed by MDRI Trust				14.53	
Remaining HIPC resources				23.34	
II. Debt Relief by Facility (SDR Million)					
Empfangsdatum	Schulden				
	GRA	PRGF	Total		
	September 2006	10.84	19.12	29.96	
Dezember 2006	N/A	7.91	7.91		
^{1/} The MDRI provides 100 percent debt relief to eligible member countries that qualified for the assistance. Grant assistance from the MDRI Trust and HIPC resources provide debt relief to cover the full stock of debt owed to the Fund as of end-2004 that remains outstanding at the time the member qualifies for such debt relief.					

Quelle: <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/exfin2.aspx?memberkey1=630&date1Key=2007-02-28#top>.

Tabelle A4: Analyse der politischen, ökonomischen und finanziellen Risiken in den Ländern der Welt – Zusammenfassung

Landesrisiko "Composite Risk Rating"					
<i>Gegenüberstellung August 2006 und Juli 2007</i>					
Rang Juli 2007	Staat	Composite Risk Rating Juli/07	Composite Risk Rating August/06	Juli/07 versus Aug./06	Rang August/06
1	Norwegen	92,3	92,5	-0,3	1
10	Deutschland	85,8	85,8	0,0	9
13	Botswana	85,0	83,5	1,5	18
74	Mozambique	70,8	70,5	0,3	76
77	Ghana	70,5	69,5	1,0	83
119	Uganda	62,0	62,5	-0,5	116
124	Malawi	59,8	57,8	2,0	127
126	Togo	59,0	59,3	-0,3	125
140	Somalia	39,8	15,0	24,8	140

Quelle: The PRS Group (2007).

Tabelle A5: Zahlungsbilanz Malawis 1994-2005 (in Mio. MK)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Trade balance	-1.401,8	-966,3	-1.188,7	-2.587,6	1.292,3	-5.528,2	-3.489,0	-3.225,5	-13.895	-24400,3	-33888,8	-45046,4
Exports of Goods	2.812,6	6.797,0	7.791,8	8.868,4	16.734,8	19.712,5	23.925,1	30.798,0	31.713,1	42.252,0	54.419,6	59.592,5
Imports of Goods	4.214,4	7.763,3	8.980,5	11.456,0	15.442,5	25.240,8	27.414,2	34.023,5	45.608,4	66.652,3	88.308,4	104.638
Non-factor Services (net)	-1.062,4	-2.020,3	-2.327,6	-2.791,0	-4.276,6	-6.429,1	-7.113,6	-8.085,1	-12679,7	-14545,0	-18521,5	-21229,5
Receipts	237,5	380,7	570,9	653,7	1.009,6	2.228,4	2.120,2	3.182,6	3.815,2	3.899,0	4.494,7	5.095,1
Payments	1.299,9	2.401,0	2.898,5	3.444,8	5.286,2	8.657,6	9.233,7	11.267,7	16.494,9	18.444,1	23.016,3	26.324,7
Factor Services (net)	-375,3	-725,1	-596,7	-589,7	-1.230,0	-1.208,5	-1.110,3	-2.302,7	-2.794,1	-3.267,8	-4.992,8	-5.162,4
Receipts	42,5	55,8	145,5	200,0	357,7	1.125,8	1.980,0	879,2	933,8	1.187,3	504,4	463,8
Payments	417,8	780,9	742,2	789,7	1.587,7	2.334,3	3.090,4	3.181,9	3.728,0	4.455,1	5.497,2	5.626,2
Private Transfers (net)	182,5	-58,5	-212,6	-147,4	-458,4	381,2	453,9	702,0	623,2	610,6	1.888,9	5.562,6
Receipts	320,0	198,4	285,6	454,9	676,6	950,2	1.283,4	1.556,1	1.652,9	2.101,5	3.152,2	6.934,8
Payments	137,5	256,9	498,2	602,3	1.135,0	569,0	829,5	854,1	1.029,7	1.490,9	1.263,3	1.372,2
Current account balance	-2.657,0	-3.770,2	-4.325,5	-6.115,7	-4.672,7	-12784,5	-11259,0	-12911,3	-28746,0	-41602,6	-55514,3	-65875,7
Capital account balance	2.079,4	3.368,6	3.616,9	3.457,7	9.840,1	10.651,7	14.462,8	20.241,4	15.151,1	14.012,0	29.441,9	35.100,8
Long-term Capital balance	2.119,5	3.202,4	3.853,3	3.591,6	8.820,9	9.892,9	13.821,2	19.463,3	14.324,8	15.316,0	29.376,9	35.030,2
Government Transfers (net) ²	998,7	2.385,3	1.789,8	1.426,7	3.445,1	5.050,6	7.181,0	9.150,9	9.185,3	11.779,6	24.186,2	26.858,4
Receipts	1.025,6	2.415,8	1.826,2	1.456,7	3.491,4	5.109,5	7.222,5	9.168,1	9.327,7	11.843,2	24.266,2	26.945,2
Payments	26,9	30,5	36,4	30,0	46,3	58,9	41,5	17,2	142,4	63,6	80,0	86,9
Government Drawings (net)	916,1	611,1	1.618,0	1.410,0	3.931,8	2.856,1	6.286,3	9.838,2	4.194,1	2.125,9	3.625,7	6.426,9
Receipts	1.291,9	1.513,7	2.269,3	1.994,7	5.248,1	4.551,0	8.757,9	12.917,8	6.346,1	8.507,9	11.567,4	13.467,0
Payments	375,8	902,6	651,3	584,6	1.316,3	1.694,9	2.471,6	3.079,6	2.152,0	6.382,0	7.941,7	7.040,1
Public Enterprises (net)	220,9	152,3	395,5	695,9	1.332,3	1.827,8	139,8	214,6	669,6	1.060,0	1.173,1	1.319,2
Receipts	276,2	219,9	445,9	763,7	1.446,8	2.053,0	721,8	875,2	929,6	1.181,9	1.321,3	1.435,2
Payments	55,3	67,6	50,4	67,8	114,5	225,3	582,0	660,6	260,0	121,9	148,2	116,0
Private Sector (net)	-16,2	53,7	50,0	59,0	111,7	158,5	214,1	259,6	275,7	350,6	391,9	425,7
Receipts	33,0	89,8	90,0	111,0	210,2	298,3	402,9	488,5	518,9	659,7	737,5	801,1
Payments	49,2	36,1	40,0	52,0	98,5	139,8	188,8	228,9	243,2	309,1	345,6	375,4

Tabelle A5: Zahlungsbilanz Malawis 1994-2005 (in Mio. MK) (Fortsetzung)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Short-term Capital (net)	-40,1	166,2	-236,4	-133,9	1.019,2	758,8	641,7	778,0	826,4	-1.304,0	65,0	70,6
Receipts	412,9	435,1	304,6	0,0	1.637,5	2.258,8	3.050,7	3.698,9	3.929,0	2.256,0	2.520,0	2.737,3
Payments	453,0	268,9	541,0	133,9	618,3	1.500,0	2.409,0	2.920,9	3.102,6	3.560,0	2.455,0	2.666,7
Errors and Omissions	828,3	-632,7	-1.187,5	2.628,2	-11069,9	3.295,3	2.180,3	-13596,8	19.498,4	22.216,5	18.565,8	25.130,9
Balance before debt relief	250,7	-1.034,3	-1.896,1	-29,8	-5.902,5	1.162,5	5.384,1	-6.266,8	5.903,5	-5.374,1	-7.506,7	-5.644,1
Debt Relief	0,0	0,0	135,6	197,9	63,0	58,3	0,0	820,3	2.244,0	4.634,2	5.125,2	5.644,1
Overall balance after debt relief	250,7	-1.034,3	-1.760,5	168,1	-5.839,5	1.220,8	5.384,1	-5.446,5	8.147,5	-739,9	-2.381,5	0,0
Change in NFA of the banking	-250,7	1.034,3	1.760,5	-168,1	5.839,5	-1.220,8	-5.384,1	5.446,5	-8.147,5	739,9	2.381,5	0,0

Quelle: RBM (2007).