

MOSAMBIK DROHT AB 2020 EINE NEUE SCHULDENKRISE

VERSCHULDETE ZUKUNFT

In den letzten Jahren beschleunigt sich der Schuldenaufbau Mosambiks immer mehr. Ursachen dafür sind neben einer weiterhin negativen Handelsbilanz, vor allem der hohe Investitionsbedarf in Mosambiks Infrastruktur und die Rohstoff-Bonanza, die durch die Entdeckung riesiger Erdgasvorräte vor der Küste ausgelöst wurde. Basierend auf einer kritischen Analyse des jüngsten IWF-Länderberichts für Mosambik erläutert der Beitrag die Unterschiede zu früheren Verschuldungen und zeigt, welche hohen wirtschaftlichen und politischen Risiken der Rohstoffboom mit sich bringen kann.

Von Jürgen Kaiser

Am 15. September 2016 tat der Internationale Währungsfonds (IWF) etwas für seine Verhältnisse sehr Ungewöhnliches: Er kündigte einen so genannten Schuldenaudit an. Das heißt die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Schulden eines Mitgliedsstaates bei bestimmten Gläubigern.¹ Es geht um Schulden der halbstaatlichen Firmen oder Holdings EMATUM, MAM und Proindicus in Höhe von zusammen bis zu 2,3 Milliarden US-Dollar. Kredite in dieser Höhe waren in den letzten zwei Jahren aufgenommen worden. Diese waren offensichtlich nicht nur anders als mit den Kreditgebern vereinbart verwendet, sondern auch von der Regierung vor dem IWF geheim gehalten worden. Ob der IWF zu einer solchen Überprüfung von Forderungen Dritter an einen Mitgliedsstaat überhaupt berechtigt ist, wird nicht weiter hinterfragt. Präsident Nyusi hatte den Audit noch im Juli explizit und vehement abgelehnt, Mitte September dann aber akzeptiert. Als Türsteher vor dem Eingang zu den internationalen Kapitalmärkten ist der Fonds hinreichend wichtig, um solche Entscheidungen auch gegen ein Mitglied treffen zu können – zumindest gegen ein armes.

Die mosambikanische Zivilgesellschaft begrüßt uneingeschränkt eine Überprüfung des reichlich undurchsichtigen Finanzgebahrens der FRELIMO-Regierung in dieser Sache. Im Juni hatten große Netzwerke der Zivilgesellschaft selbst genau einen solchen Audit gefordert.² Bei einem der Kredite wurden Gelder, die eigentlich in die Thunfischfangflotte investiert werden sollten, umgeleitet und für die Beschaffung von Marine-Ausrüstung verwendet. Die Motive dafür sind nicht zu trennen von der dramatischen Umgestaltung der mosambikanischen Wirtschaft, welche sich

für die Zeit bis zum Jahr 2020 abzeichnet. Auch im Blick auf diese bevorstehende große Transformation kommen entscheidende Informationen aus dem Hauptquartier des IWF in Washington. Der Fonds untersucht regelmäßig die wirtschaftliche Situation seiner Mitglieder und veröffentlicht die mitunter recht kritischen Ergebnisse. Der jüngste Bericht über Mosambik erschien Anfang 2016.³ Er lohnt die trockene Lektüre, insbesondere dort, wo er sich mit der zunehmenden Verschuldung des Landes beschäftigt.

SCHULDENERLASS UND NEUE KREDITE

Der Stellvertreterkrieg zwischen der damals sozialistisch orientierten Regierungspartei FRELIMO und der vom Westen sowie der Apartheidregierung unterstützten Contra-Bewegung RENAMO führte neben großem menschlichem Leid zu rekordhohen Schulden des Landes und einer wirtschaftlicher Destabilisierung. Die internationalen Entschuldungsinitiativen HIPC (2001)⁴ und MDRI (2005)⁵ verschafften dem Land die Chance auf einen Neuanfang, da der größte Teil der Altschulden gestrichen wurde.

In der Folge stiegen die Schulden im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung von einem niedrigen Niveau aus zunächst langsam wieder an. Seit Beginn dieser Dekade beschleunigt sich der Schuldenaufbau immer mehr.

Verantwortlich dafür sind zwei Faktoren: der immens hohe Investitionsbedarf in Mosambiks Infrastruktur und die seit der Weltfinanzkrise historisch niedrigen Zinssätze in den Metropolen. Subsahara-Afrika ist aktuell eine Bonanza für Investoren, die in Europa und den USA kein Geld mehr verdienen können. Besondere Aufmerksamkeit fanden diejenigen Länder des Kontinents, die aktuell reich an stark nachgefragten Rohstoffen sind oder es dank neuer Explorationen zu werden versprechen. Seit der Entdeckung riesiger Erdgasvorräte vor der Küste des Landes gehört auch Mosambik zu dieser Gruppe.

Der erwähnte Länderbericht des IWF gewährt einen Einblick in die Dynamik, die solche Außenfinanzierung mittlerweile angenommen hat: Bis 2019 wird nach dem Basisszenario des IWF die Auslandsverschuldung des Landes von derzeit 106 Prozent des BIP auf 126 Prozent steigen. Zum Vergleich: Die meisten ExpertInnen sehen zwischen 60 und 90 Prozent des BIP den Grenzwert, jenseits dessen Schulden ärmerer Länder eigentlich nicht mehr rückzahlbar sind, weil der laufende Schuldendienst einen zu großen Teil der jährlichen Wirtschaftsleistung absorbiert.

Anders als bei der mit den Schuldenerlassen bewältigten Schuldenkrise werden heute die meisten Schulden nicht vom Staat, sondern von privaten mosambikanischen Unternehmen aufgenommen. Sie dienen überwiegend dem Aufbau der für die Gasexploration notwendigen Infrastruktur, einschließlich der militärischen Sicherung derselben auf See. Aber auch dieser Schuldenanstieg auf immerhin das Doppelte gängiger Obergrenzen ist nur ein Teil des immensen Kapitalzuflusses, den IWF und Regierung erwarten: Mosambik weist seit seiner Unabhängigkeit eine negative Leistungsbilanz auf, die durch Direktinvestitionen ausgeglichen wird. Nach der Vorhersage des IWF werden die Direktinvestitionen von derzeit 21 Prozent des

1 Gerry Rice: IMF Statement on Mozambique, 15.09.2016

2 Grupo da Divida: Mumemo Declaration, 22./23.06.2016

3 IMF: Republic of Mozambique: Staff Report for the 2015 Article IV Consultation, Fifth Review Under the Policy Support Instrument, Request for Modification of Assessment Criteria, and Request for an 18-Month Arrangement Under the Standby Credit Facility-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Republic of Mozambique; Country Report 16/9. ⁶ www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43588.o.

4 Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative; sie reduzierte die Schulden bei bilateralen und multilateralen Gläubigern um mehr als 80%.

5 Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI); sie eliminierte fast alle verbliebenen Schulden bei Weltbank, IMF und Afrikanischer Entwicklungsbank



Erdgas ist die große Hoffnung. "Mehr Wachstum für Mosambik" verkündet auch der Sasol-Werbetext.

Foto: Peter Steudtner/ panphotos.org

BIP auf 65 Prozent im Jahr 2019 deutlich ansteigen. Direktinvestitionen schaffen zwar keine neuen Schulden, aber sie begründen ausländisches Eigentum am Rohstoffsektor Mosambiks.

Im Jahr 2020 bricht nach den Szenarien der Zufluss der Investitionen abrupt ein und wird durch einen dramatischen Anstieg der privaten Auslandsverschuldung ersetzt. Es wird prognostiziert, dass diese in einem einzigen Jahr um mehr als 60 Prozent des BIP wachsen. Die gesamte Auslandsverschuldung wird in dem Szenario des IWF im Jahr 2020 bei 188,7 Prozent des BIP liegen.

CHANCEN UND RISIKEN

Welche Zukunft lässt sich für Mosambik aus diesem Szenario herauslesen? 2020 wird es noch immer ein Niedrigeinkommensland sein. Die Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung liegen dann so hoch wie die Griechenlands heute. 36 Prozent seiner Exporteinnahmen werden in den Schuldendienst fließen. Der Rohstoffsektor und die zu seinem Funktionieren notwendige Infrastruktur werden im Wesentlichen in der Hand internationaler Unternehmen bzw. deren mosambikanischer Töchter sein. Der Anteil des Gas-Exports an der jährlichen Wirtschaftsleistung wird etwa so groß sein wie der aller übrigen Sektoren zusammen. Zugespißt formuliert: Die mosambikanische Volkswirtschaft wird wenig mehr sein als ein Anhängsel ihres eigenen Rohstoffsektors.

Dies gilt, wohl gemerkt, für das „Basis-szenario“, welches der IWF für das wahrscheinlichste hinsichtlich der unmittelbaren Zukunft des Landes hält. Es baut auf ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von 7,2 Prozent zwischen 2015 und 2020 und von 11,0 Prozent zwischen 2021 und 2035. Diese aus europäischer Sicht exorbitan-

ten Wachstumsraten (zumal als langjähriger Durchschnitt) sind nicht von vornherein utopisch, denn das Wachstumspotenzial ist, da ein kompletter Rohstoffsektor neu aufgebaut wird, tatsächlich sehr groß.

Aber es bestehen viele Risiken. Wenn der Gaspreis sich, anders als in Maputo und Washington erhofft, nicht von seinem aktuell niedrigen Niveau erholt, bis zum Ende der Dekade das erste Gas fließen soll; wenn die Landwirtschaft erneut Opfer von Dürren wird; wenn das „traditionelle“ Exportprodukt Kohle aufgrund anhaltender Nachfrageschwäche in China und zunehmender globaler Klimaschutzbemühungen sich nicht wie erhofft weiter verkauft ..., dann wird Mosambik einer gigantischen Auslandsschuld mit einer stagnierenden Wirtschaftsleistung gegenüberstehen: ein in Afrika nur allzu bekanntes Szenario.

Für den IWF ist der Versuch der mosambikanischen Regierung, den Tiger namens „Gasexploration“ zu reiten, eine heikle Sache. Einerseits soll der Fonds natürlich dem Wirtschaftswachstum nicht im Wege stehen. Wichtige am mosambikanischen Gas interessierte Mitglieder wären sicherlich nicht amüsiert, wenn der IWF zur Zurückhaltung bei dessen schuldenfinanzierter Ausbeutung mahnen würde. Überdies ist er auch selbst mit einem dreistelligen Millionenbetrag Gläubiger Mosambiks, dessen Rückzahlung ein gedeihliches Wachstum der Wirtschaft voraussetzt. Andererseits kennen die Fonds-ExpertInnen die oben beschriebenen Risiken und benennen sie in der Schuldenfähigkeitsanalyse auch deutlich.

Der IWF versucht, mit einer gefährlichen Selbsttäuschung aus diesem Dilemma herauszukommen. Er verweist darauf, dass es für die privaten Auslandsschulden keinerlei öffentliche Verantwortung gibt, eine neue Staatsschuldenkrise also gar nicht drohen kann. Das ist formal richtig, aber eine solche Verantwortung gab es 2008–2010 in Irland

und Spanien auch nicht, und trotzdem sahen die Staaten sich genötigt, sich selbst dramatisch zu verschulden, um die für „too big to fail“ gehaltenen privaten Banken zu retten. Wenn die Gefahr besteht, dass der gesamte Gassektor zusammenbricht oder eine dramatische Unterfinanzierung droht, wird dem mosambikanischen Staat seine formale Unzuständigkeit wenig nützen.

ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN

Der EMATUM-Skandal gibt einen Vorschmack darauf, wie die mosambikanische Demokratie sich unter dem „Ressourcenfluch“ immer mehr der Realität anderer rohstoffreicher Länder wie Angola oder dem Kongo annähern könnte: Private unternehmerische Interessen höhlen demokratische Spielregeln aus, ohne sie formal abzuschaffen; die fiskalischen Möglichkeiten des Staates werden immer marginaler im Verhältnis zu den Summen, die der Rohstoffsektor denjenigen zahlen kann, die seinen Interessen dienlich sind.

Wohlgemerkt: So kann es kommen, und die Regierung hat in den letzten Jahren viel dafür getan, dass es so kommen wird. Andererseits bauen auch kritische Bewegungen darauf, dass in der ehemaligen Befreiungsbewegung FRELIMO noch genügend demokratische Substanz steckt, um eine solche Entwicklung zu verhindern. Ein demonstratives Aufräumen der intransparenten Strukturen, die den EMATUM-Skandal möglich gemacht haben, und eine entsprechende Bestrafung der Schuldigen könnten ein großer Schritt in die richtige Richtung sein. Dabei könnte sich dann sogar der IWF nützlich machen.

Jürgen Kaiser ist Politischer Koordinator des bundesweiten Entschuldungsbündnisses erlassjahr.de