

2021

SCHULDENREPORT

SCHULDENREPORT 2021

Auf einen Blick

Die Corona-Pandemie hat die Schuldenkrise im Globalen Süden weiter verstärkt. Vor allem Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen, die vorher schon wirtschaftlich instabil waren, sind von den Auswirkungen der Rezession betroffen. Ihre Schuldendienstfähigkeit ist stark geschwächt.

Verschuldung weltweit: 132 von 148 untersuchten Ländern im Globalen Süden sind kritisch verschuldet. Im Vergleich zum Schuldenreport 2020 sind damit acht Länder hinzugekommen.

- **Neu dabei** sind kleine Inselstaaten wie Fidschi und Trinidad & Tobago. Mit Chile, Thailand und den Philippinen sind jedoch auch drei größere Schwellenländer dabei.
- **21 Länder** befinden sich derzeit im teilweisen Zahlungsausfall. Infolge der von Corona ausgelösten Rezession stehen jedoch weitere Länder kurz vor der Staatspleite.
- **Das Schuldenmoratorium der G20 (DSSI)** und der Schuldenerlass des IWF (CCRT) haben zu Beginn der Pandemie dringend notwendige Haushaltsspielräume in den ärmsten Ländern geschaffen. Damit ist Zeit für die Vorbereitung umfassender Schuldenerlasse gewonnen.
- **Ein Schuldenmoratorium** ist jedoch nicht zur Überwindung von Überschuldung geeignet, weil es Zahlungsverpflichtungen lediglich in die Zukunft verschiebt.
- **Die Beschränkung des Moratoriums** auf die ärmsten Länder hat zudem dazu geführt, dass einerseits Erleichterungen Ländern angeboten wurden, die sie nicht wollen. Andererseits wurde einigen hochverschuldeten Ländern Unterstützung vorenthalten, die diese dringend brauchen.

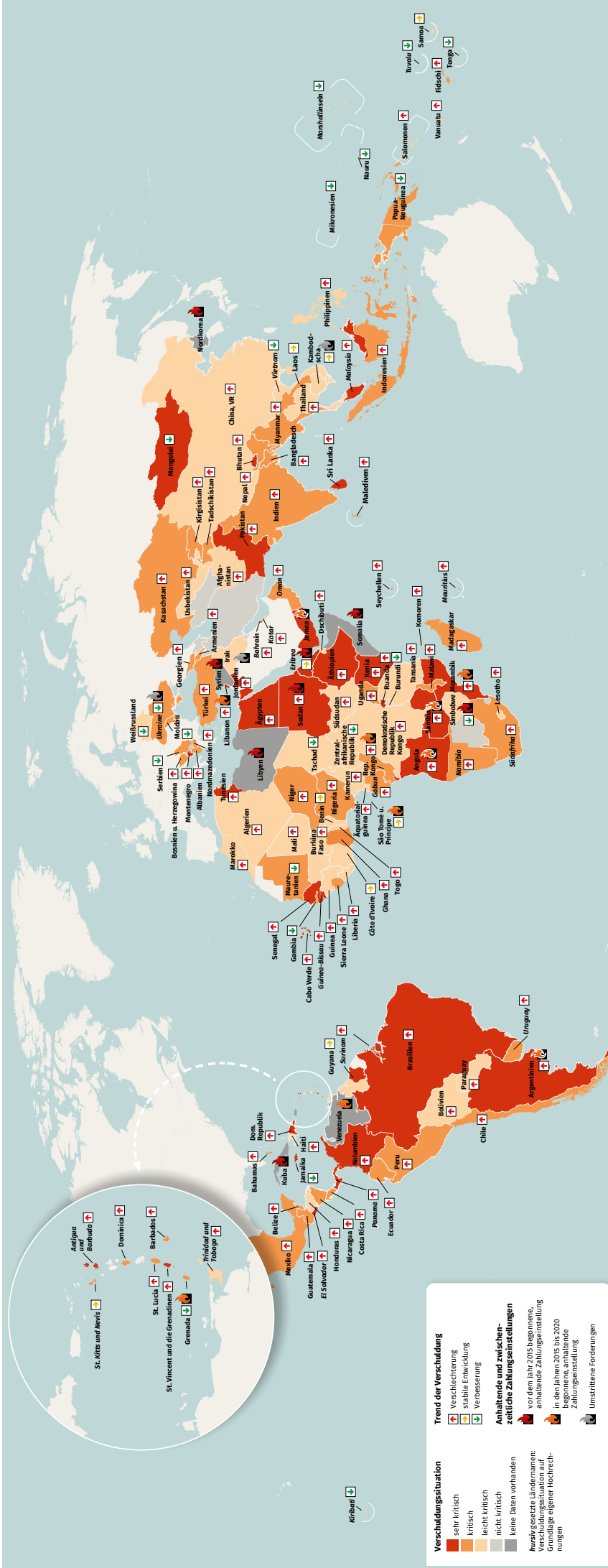
Empfehlungen an die Bundesregierung

Das „Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI“ der G20 soll den Rahmen für echte Schuldenerlasse über das Moratorium hinaus bieten. Es enthält jedoch lediglich Absichtserklärungen und unverbindliche Appelle an multilaterale und private Gläubiger, sich zu beteiligen, und keine wirksamen Hebel, um diese Beteiligung nötigenfalls zu erzwingen. Damit die notwendigen echten Schuldenerlasse 2021 auch umgesetzt werden können, sollte die Bundesregierung folgende Maßnahmen ergreifen:

- Als einflussreiches EU-Mitglied sollte die Bundesregierung sich zusammen mit der italienischen G20-Präsidentschaft dafür einsetzen, dass die G20-Staaten **auch private Gläubiger zur Teilnahme an Schuldenerleichterungen verpflichten**. Darüber hinaus sollte sich die G20 für die Beteiligung der Weltbank und anderer multilateraler Gläubiger einsetzen.
- Die Bundesregierung sollte sich im Kreis der G20 dafür einsetzen, **weitere Beschlüsse zu Schuldenerleichterungen nicht ohne Konsultationen mit betroffenen Regierungen** zu fassen, um sicherzustellen, dass alle hochverschuldeten Länder eine Chance auf Schuldenerleichterungen erhalten. Die Bundesregierung sollte den Dialog darüber mit Regionalorganisationen wie der Afrikanischen Union oder der Karibischen Gemeinschaft CARICOM intensivieren und transparent führen.
- Die von der G7 erhobene Forderung, die Entlastung durch die DSSI und das *Common Framework* **allen Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzubieten**, sollte aufrechterhalten werden. Denn diese Staaten müssen souverän darüber entscheiden können, ob sie das angebotene Schuldenmoratorium oder weitergehende Maßnahmen annehmen.
- Die Bundesregierung sollte sich darüber hinaus angesichts der weiter wachsenden dramatischen Schuldenkrise vieler Länder **für ein faires und transparentes Staateninsolvenzverfahren für hochverschuldete Staaten** einsetzen.

Überschuldete Staaten weltweit

Die Weltkarte zeigt die Verschuldungssituation verschuldeter Länder im Globalen Süden, den Trend und die Zahlungseinstellungen



IMPRESSUM

Schuldenreport 2021

Eine gemeinsame Publikation von
erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung e.V.
und Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.

erschienen am 26. Januar 2021

Redaktion:

Dr. Nina Brodbeck
Jürgen Kaiser
Elise Kopper, V. i. S. d. P.
Dr. Andrés Musacchio
Kristina Rehbein
Dr. Klaus Schilder
Malina Stutz

Layout und Satz:

Elise Kopper

Weltkarte und Abbildung 2 auf S. 11:

GRIP.S medien GmbH&Co.KG

Bestellung und Information:

erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung e. V.
Carl-Mosterts-Platz 1
40477 Düsseldorf
Tel.: 0211 /4693-196
E-Mail: buero@erlassjahr.de
www.erlassjahr.de

Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e. V.
Mozartstraße 9
52064 Aachen
Tel.: 0241 /442-0
Fax: 0241 /442-188
E-Mail: info@misereor.de
www.misereor.de

Links:

Alle verwendeten Hyperlinks wurden nach bestem Wissen und Gewissen geprüft. Abrufdatum war der 24. November 2020. Trotz sorgfältiger Prüfung können wir keine Verantwortung für externe Verweise übernehmen.

Druck:

Druckerei Conrad GmbH

AUTORINNEN UND AUTOREN

Jürgen Kaiser ist Politischer Koordinator bei erlassjahr.de. Seit ihren Anfängen in den 1990er Jahren ist er Teil der Entschuldungsbewegung. Derzeit verantwortet er die Advocacy-Arbeit und die inhaltliche Ausrichtung des Bündnisses.

Elise Kopper hat einen Master in Friedensforschung und ist Referentin für Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit bei erlassjahr.de.

Andrés Musacchio ist ein argentinischer Ökonom, der aufgrund seiner Herkunft regelmäßig mit Verschuldungskrisen zu tun hat. In der Forschung an der Universität Buenos Aires, als Dozent und als Studienleiter der Evangelischen Akademie Bad Boll hat er sich mit Verschuldungsfragen befasst. Seit 2019 ist er im Bündnisrat von erlassjahr.de.

Kristina Rehbein ist als Politische Referentin bei erlassjahr.de für die Geschäftsführung, die nationale und internationale Vernetzung sowie die politische Arbeit zur Region Subsahara-Afrika zuständig. Sie vertritt erlassjahr.de im Vorstand des *European Network on Debt and Development* (EURODAD).

Malina Stutz studiert Plurale Ökonomik im Master in Siegen. Sie hat einen Bachelor in Staatswissenschaften mit den Schwerpunkten Wirtschafts- und Sozialwissenschaften von der Universität Erfurt.

Wir danken **Karin Uckrow**, Leiterin der MISEREOR Dialog- und Verbindungsstelle Nahost in Beirut, für ihre Unterstützung bei der Recherche zum Libanon.

erlassjahr.de wird institutionell gefördert von



und etwa 600 weiteren Mitträgerorganisationen.

INHALT

Und dann kam Corona: Wie die Pandemie die globale Schuldenkrise weiter verstärkt	6
Vorwort von Pirmin Spiegel und Linda Rebmann	
Verschuldete Staaten weltweit	8
von Jürgen Kaiser und Kristina Rehbein	
Deutschland als Gläubiger des Globalen Südens	18
von Elise Kopper	
Schuldenrestrukturierung in Corona-Zeiten: Gruppenbasiert, koordiniert – aber letztlich rein symbolisch?	20
von Malina Stutz	
Schulden mit noch mehr Schulden bekämpfen?	28
ein Gespräch mit Wolfgang Schmidt (BMF) und Patricia Miranda (LATINDADD)	
Individuelle Umschuldungen 2020: Nicht nur das Moratorium war wichtig	34
von Andrés Musacchio	
Versprengte Hoffnungen: Der Libanon in der Dauerkrise	42
ein Interview mit Michel Constantin (CNEWA/PM)	
Die Beteiligung des Privatsektors am Schuldenmoratorium DSSI: Eine Farce	44
von Jürgen Kaiser	
Abkürzungsverzeichnis	49

VORWORT

Und dann kam Corona

Wie die Pandemie die globale Schuldenkrise weiter verstärkt



Pirmin Spiegel ist seit 2012 Hauptgeschäftsführer und Vorstandsvorsitzender von MISEREOR. Er studierte Theologie und Philosophie und wurde 1986 zum Priester geweiht.

Es sei eine Krise wie keine andere, mit desolaten Aussichten für die globale Wirtschaft, hatte Kristalina Georgiewa bereits im April 2020 gewarnt. Die Direktorin des Internationalen Währungsfonds sollte recht behalten. Die Gesundheits- und andere Krisen, die durch die Corona-Pandemie ausgelöst wurden, haben zu einer globalen Rezession beispiellosen Ausmaßes geführt – nur vergleichbar mit der Weltwirtschaftskrise Ende der 1920er Jahre. Wie befürchtet, hat die Pandemie besonders negative Auswirkungen auf Entwicklungs- und Schwellenländer. Denn auch wenn die Corona-Pandemie die ganze Welt betrifft, haben ärmere Länder weniger haushaltspolitischen Spielraum, die gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen abzufangen. Infolge der drastischen Einschränkungen des öffentlichen Lebens und der notwendigen Lock-downs brach die Wirtschaft im Globalen Süden vielerorts dramatisch ein: Sinkende Rohstoffpreise führten zu Einnahmeausfällen besonders bei rohstoffexportierenden Staaten wie Sambia, Mosambik, Angola oder der Mongolei. Der Tourismus als wichtige Einnahmequelle sowie für den Export bedeutende Lieferketten kamen nahezu zum Stillstand. Auch Rücküberweisungen von Frauen und Männern, die im Ausland arbeiten, in ihre Heimatländer gingen massiv zurück. Die Einnahmeausfälle wurden vielerorts durch Kreditaufnahmen kompensiert.



Linda Rebmann ist Mag.a der Internationalen Entwicklung, hat an der Universidad de Buenos Aires zum Thema Entwicklungspolitik gearbeitet und koordiniert inzwischen ein Projekt im Bereich Bildung für Nachhaltige Entwicklung. Nachdem sie viele Jahre die Arbeit von erlassjahr.de aus der Ferne verfolgt hat, ist sie seit zwei Jahren Mitglied des Bündnisrates.

Seit Jahren weisen erlassjahr.de und MISEREOR im Schuldenreport auf die wachsende Schuldenkrise im Globalen Süden hin. Nach den Berechnungen des Reports waren 2018 119 der damals untersuchten 141 Länder in die Schuldenfalle geraten. 2019 waren es 122 von 154 untersuchten Ländern, 2020 bereits 124 von 154. Ebenfalls seit Jahren fordern zivilgesellschaftliche Entschuldungsbündnisse daher effiziente und rechtsstaatliche Entschuldungsverfahren für diese Länder – bislang mit erschreckend geringer Resonanz. Die Corona-Pandemie hat die Schuldenkrise weiter verstärkt. Vor allem Staaten mit niedrigem und mittlerem Einkommen, die vorher schon in einer wirtschaftlich instabilen Situation waren, sind von den Auswirkungen der weltweiten Rezession betroffen. Der Ökonom Andrés Musacchio stellt an Beispielen wie Argentinien, Ecuador, Sambia und dem Libanon dar, wie dringend es jetzt neue Optionen braucht (siehe „Individuelle Umschuldungen 2020“, S. 34).

Für den Schuldenreport 2021 ist es gelungen, bereits Auswirkungen der Corona-Pandemie in die Berechnungen einfließen zu lassen. Die Datengrundlage ist sehr aktuell und zeigt, dass von 148 untersuchten Ländern im Globalen Süden 132 eine mehr oder weniger kritische Verschuldungssituation ausweisen. Das sind acht mehr als im Vorjahr. Neu hinzugekommen sind zum Beispiel kleine Inselstaaten wie Fidschi, mit Chile, Thailand und den Philippinen aber auch drei „Schwergewichte“.

**Wenn jetzt nicht mehr getan wird,
stehen wir vor einem weiteren
verlorenen Entwicklungsjahrzehnt.**

Besonders dramatisch ist die Situation im Libanon. Die Staatsverschuldung ist weit höher als in anderen Staaten, zudem steckt das Land in einer tiefen politischen und sozialen Notsituation. Die Explosion im Hafen Beiruts im August 2020 und ihre verheerenden Folgen haben die Situation weiter verschlechtert. Die Schuldenkrise trifft ein Land am Abgrund. Michel Constantin, Regionaldirektor der MISEREOR-Partnerorganisation Pontifical Mission der Catholic Near East Welfare Association (CNEWA/PM) in Beirut, erläutert im Interview, warum Versuche, die wirtschaftliche Situation zu verbessern, nur schleppend vorankommen (siehe „Versprengte Hoffnungen“, S. 42).

Die internationale Staatengemeinschaft hat schon bald nach Beginn der Corona-Pandemie reagiert. Es ist positiv zu bewerten, dass die G20 mit der *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI) und der Internationale Währungsfonds (IWF) mit seinen Schuldenerleichterungen im Rahmen des *Catastrophe Containment and Relief Trust* (CCRT) schon früh Maßnahmen ergriffen haben. So wurden dringend notwendige finanzielle Spielräume zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie in den ärmsten Ländern geschaffen. Im Rahmen des Schuldenmoratoriums der G20 hat allein Deutschland von Mai bis Dezember 2020 rund 135 Millionen Euro an Schulden gestundet (siehe „Deutschland als Gläubiger des Globalen Südens“, S. 18). Die Schuldenerleichterungen sind auch Thema des Gesprächs zwischen Patricia Miranda, Schuldenexpertin des lateinamerikanischen Netzwerkes LATINDADD, und Wolfgang Schmidt, Staatssekretär im Bundesfinanzministerium (siehe „Schulden mit noch mehr Schulden bekämpfen?“, S. 28).

Allerdings verschiebt das von der G20 beschlossene Moratorium Zahlungsverpflichtungen nur in die Zukunft. Echte Erlasse scheitern bislang am Dissens der wichtigsten Gläubiger. Insbesondere ist es noch nicht gelungen, private Gläubiger an den Entschuldungsmaßnahmen zu beteiligen. Doch genau das ist ein Schlüssel zur Lösung der Schuldenkrise. Es ist nicht akzeptabel, wenn öffentliche Haushalte auf Forderungen verzichten, während private Gläubiger weiter kassieren. Die G20 hat es 2021 unter italienischer Präsidentschaft in der Hand: Sie kann die Beteiligung des Privatsektors an Schuldenerleichterungen für Länder mit einem akuten humanitären Notstand erzwingen und umfassende Schuldenerlasse durchsetzen. Bislang gibt es aber nur wohlklingende Absichtsbekundungen.

Würden den ärmsten Staaten der Welt ihre Verbindlichkeiten ganz oder teilweise erlassen, wären diese damit liquide und könnten auch in der Krise langfristig handlungsfähig im Kampf gegen die Pandemie bleiben. Ein sofortiger Schuldenerlass ist zudem die schnellste Art zu helfen, denn das Geld ist bereits dort, wo es dringend benötigt wird: in den Haushalten der besonders betroffenen hoch verschuldeten Länder. Jeder Dollar erlassener Schulden könnte direkt und ohne Verzögerung in die Stärkung der Gesundheits- und Bildungssysteme, den Ausbau der sozialen Sicherung und Infrastruktur und die Erreichung der Globalen Nachhaltigkeitsziele (SDG) investiert werden.

Wenn jetzt nicht mehr getan wird, stehen wir vor einem weiteren verlorenen Entwicklungsjahrzehnt. Während Deutschland und andere reiche Länder Corona-Hilfen in Milliardenhöhe mobilisieren, fahren wir bei der Lösung der Schuldenkrise im Globalen Süden mit angezogener Handbremse. Das ist angesichts der Not vieler Menschen, die damit einhergeht, ein unhaltbarer Zustand.

Eine nachdenkliche Lektüre wünschen Ihnen
Linda Rebmann und Pirmin Spiegel

Verschuldete Staaten weltweit

Aktuell sind 132 Entwicklungs- und Schwellenländer in Asien, Afrika, Lateinamerika und Osteuropa kritisch verschuldet.

Von Jürgen Kaiser und Kristina Rehbein

Die Schulden von Staaten mit niedrigem oder mittlerem Einkommen im Globalen Süden steigen seit Jahren beständig an. In diesem anhaltenden Prozess ist 2020 indes ein ganz besonderes Jahr, da sich die Situation fast aller Staaten der Welt infolge der durch die Corona-Krise ausgelösten Rezession verschlechtert hat. Die Zahl der kritisch verschuldeten Länder im Globalen Süden ist dadurch noch einmal deutlich angestiegen: auf 132 von 148 untersuchten Staaten. Im Vergleich zum Schuldenreport des Vorjahres sind damit acht Länder hinzugekommen. Bereits kritisch verschuldete Länder verzeichnen weitere Verschärfungen ihrer Lage. 21 Länder befinden sich im teilweisen Zahlungsausfall, weitere Länder stehen kurz davor.

Da wir die Situation der Länder aufgrund der besonderen Datenlage in diesem Jahr anhand von Prognosen beziehungsweise eigenen Berechnungen darstellen (siehe Kasten "Keine Krisenanalyse wie jede andere"), ist dies der aktuellste Schuldenreport, den es je gab. Auch wenn den Prognosen der Washingtoner Institutionen mit einer gesunden Skepsis zu begegnen ist,¹ sind ihre Annahmen die zuverlässigsten aktuell erhältlichen Anhaltspunkte dafür, wie sich die Schuldenindikatoren in den einzelnen Ländern unter dem Druck der Pandemie entwickelt haben und weiter entwickeln werden.

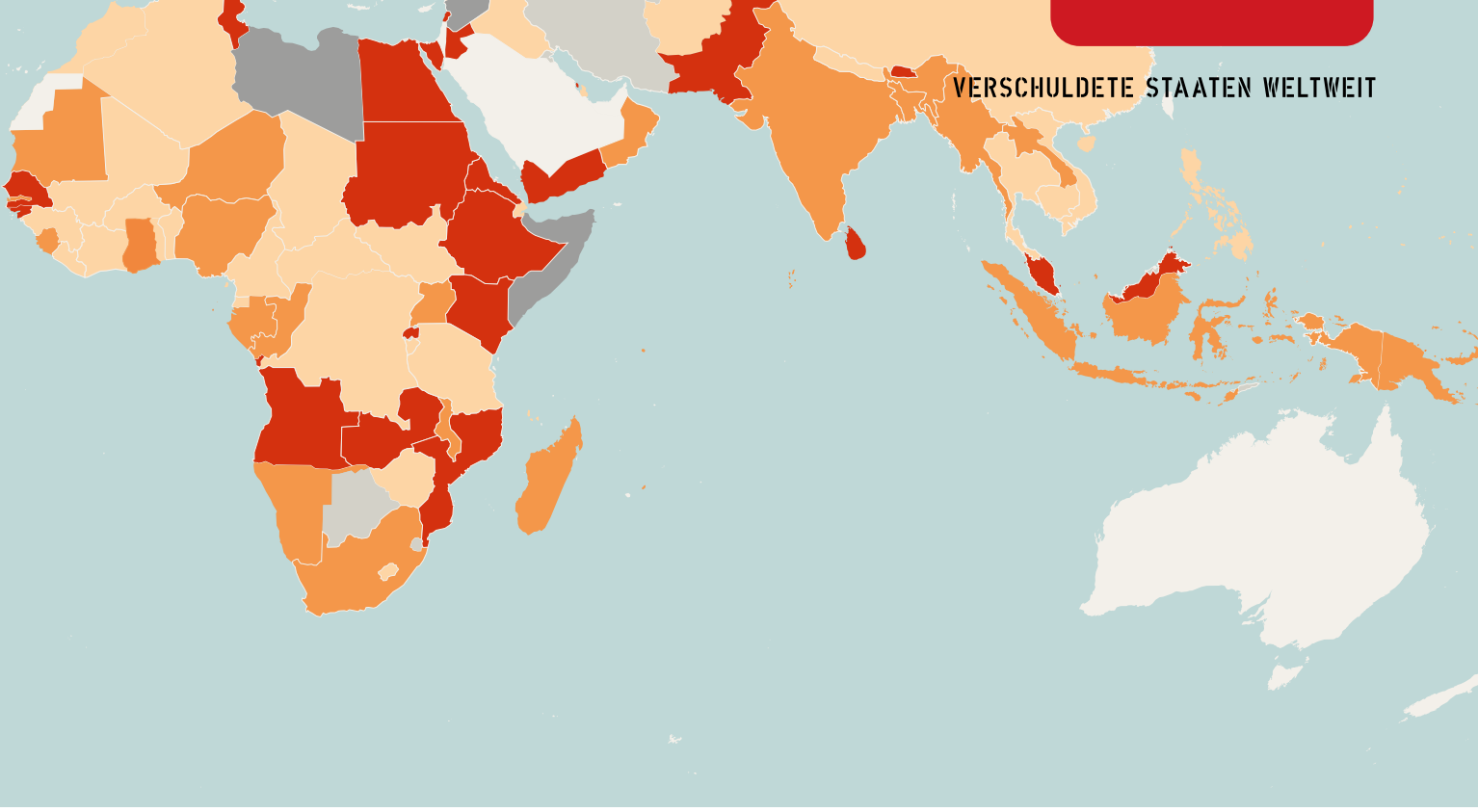
Wir beschreiben die Schuldensituation von Staaten anhand von fünf Indikatoren, die jeweils die Schulden beziehungsweise den Schuldendienst ins Verhältnis zu einem Indikator der Wirtschaftsleistung

setzen. Dabei beziehen sich drei Indikatoren auf die gesamten öffentlichen und privaten Auslandsschulden eines Landes und zwei auf die gesamte öffentliche Verschuldung im In- und Ausland (siehe Abbildung 1 „Schuldenzusammensetzung“).

Die Überblickstabelle 1 im Umschlag listet die verfügbaren Daten aller Entwicklungs- und Schwellenländer auf, die mindestens einen von fünf Indikatoren in einer Risikokategorie aufweisen (siehe Box „Methodik“, S.16-17). Aufgenommen wurden darüber hinaus Länder mit einem „mittleren“ oder „hohen“ Überschuldungsrisiko in der Schuldentragfähigkeitsanalyse des IWF. Letzteres betrifft fünf kleine pazifische Inselstaaten sowie die Demokratische Republik Kongo.

Die UN-Datenbank umfasst 200 Länder und Territorien; davon werden in der Tabelle 1 nicht berücksichtigt:

- 52 Länder, die OECD- oder EU-Mitglieder oder abhängige Territorien sind beziehungsweise einen vergleichbaren Status² haben
- Neun Länder des Globalen Südens ohne Schuldenprobleme³
- Sechs überschuldete Länder im Zahlungsausfall, für die aufgrund der besonderen politischen Situation aber keinerlei brauchbare Daten zur aktuellen Verschuldungslage vorliegen.⁴ Diese Länder werden im übernächsten Abschnitt unter den Ländern im Zahlungsausfall berücksichtigt, aber nicht in der Tabelle 1.



Keine Krisenanalyse wie jede andere

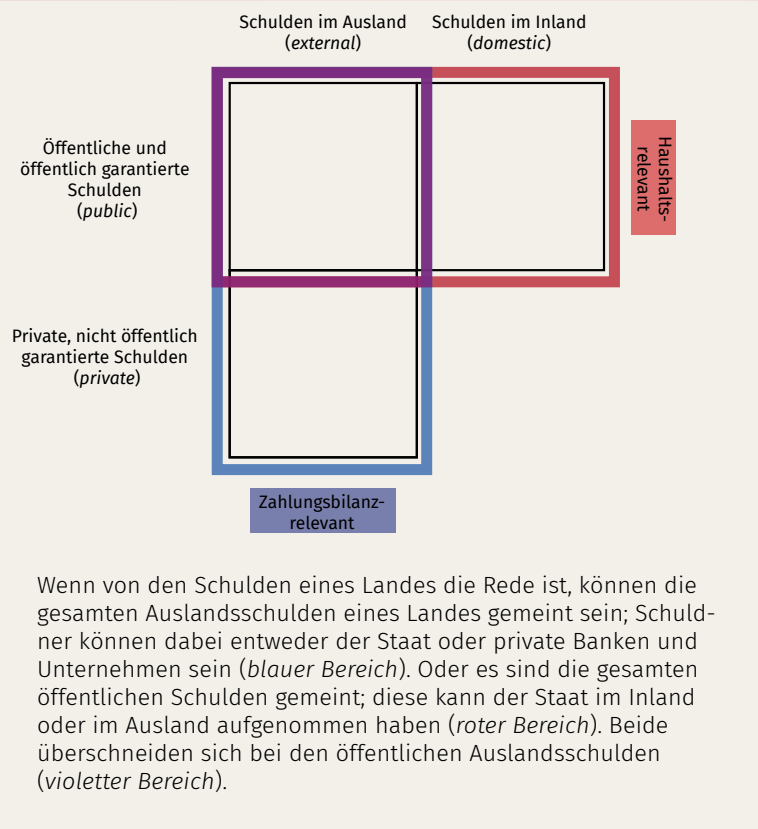
erlassjahr.de und MISEREOR analysieren jedes Jahr auf Grundlage der von IWF und Weltbank zusammengestellten Daten zur Auslandsverschuldung und zur öffentlichen Verschuldung von Ländern, wo sich die Gefahr von Schuldenkrisen auftut. Weil auch die gut ausgestatteten internationalen Finanzinstitutionen eine Weile brauchen, bis sie von allen Mitgliedsregierungen einigermaßen kohärente und belastbare Daten zusammengestellt haben, präsentiert der zu Beginn des Jahres erscheinende Schuldenreport die Daten zum Stichtag 31.12. des Vor-Vorjahres. Das wären in 2021 Daten zum 31.12.2019 gewesen.

Diese Daten gibt es auch, und wir könnten sie hier wie jedes Jahr vorstellen. Indes: Ihre Aussagekraft über mögliche Schuldenkrisen wäre sehr begrenzt. Der 31.12.2019 war ein Datum, zu dem sich die in den letzten Schuldenreports immer wieder beschriebene Tendenz zur Überschuldung von Staaten wie gewohnt fortgesetzt hatte. Die in den Vorjahren beschriebene Neigung westlicher und (fern-)östlicher Geber, statt zu Niedrigzinsen im eigenen Land anzulegen, lukrative Zinsen mit Regierungen in Asien, Afrika und Lateinamerika zu vereinbaren, war bis ins Jahr 2020 ungebrochen. Und die Überschuldungsgefahr vieler Staaten hätte sich auch zugespitzt, wenn im Frühjahr 2020 nicht als Folge der Corona-Pandemie und der durch sie ausgelösten Maßnahmen der größte Einbruch seit der Weltwirtschaftskrise 1929 stattgefunden hätte.

Dieser Einbruch hat aber stattgefunden, und deswegen wären die Zahlen, die die Weltbank in gewohnter Routine zu ihrer Jahrestagung im Oktober 2020 veröffentlicht hat, kein sehr hilfreiches Abbild der Situation bei Erscheinen dieses Schuldenreports im Januar 2021 gewesen.

Um trotzdem zu aussagekräftigen Zahlen über Schulden und Schuldendienste von Ländern im Globalen Süden zu kommen, mussten wir uns deshalb an die Schätzungen und Vorhersagen halten, die von IWF und Weltbank und wenigen anderen internationalen Organisationen kontinuierlich vorgelegt werden. Deswegen sind die Daten in der Tabelle im hinteren Umschlag, die sich dann auch in der Karte im vorderen Umschlag niederschlagen, dieses Mal keine Ist-Zahlen zu einem etwas länger zurückliegenden fixen Stichtag, sondern Schätzungen über die Schuldenindikatoren zum 31.12.2020. Die meisten basieren dabei auf den irgendwann zwischen April und Mitte November 2020 vom IWF durchgeführten Schuldentragfähigkeitsanalysen, die Weltbank und IWF für alle ihre Mitglieder rund ums Jahr erstellen und in den meisten Fällen dann auch zeitnah veröffentlichen. Wo sie noch keine Tragfähigkeitsanalysen erstellt oder diese wegen der Weigerung der betroffenen Regierung nicht veröffentlicht haben, haben wir aus öffentlich zugänglichen Quellen eigene Schätzungen für den gleichen Stichtag angestellt.

Abb. 1: Schuldenzusammensetzung



Mit Chile, Thailand und den Philippinen sind auch drei „Schwergewichte“ dabei, die in ihrer Vergangenheit bereits dramatische Überschuldungsepisoden durchlebt hatten.

Somit enthält der Überblick Daten zu 132 Ländern. Das sind acht mehr als im Schuldenreport 2020. Erstmals oder wieder aufgenommen in die Analyse wurden 13 Länder.⁵ Bei einigen von ihnen hat vor allem der Verfall der Öl- und weiterer Rohstoffpreise bis ins Jahr 2020 hinein die Schuldensituation verschärft, weil Regierungen ausgefallene Einnahmen durch externe Kreditaufnahme ersetzt haben. Andere sind kleine Inselstaaten, die vom Zusammenbruch des internationalen Tourismus besonders betroffen sind. Indes sind mit **Chile, Thailand** und den **Philippinen** auch drei „Schwergewichte“ dabei, die in ihrer Vergangenheit bereits dramatische Überschuldungsepisoden durchlebt hatten, in den letzten Jahren bis zum Ausbruch der Pandemie aber von Schuldenproblemen nicht mehr betroffen waren.

Demgegenüber sind fünf Länder nicht mehr in der Betrachtung, die im Schuldenreport 2020 noch gelistet wurden: Singapur und Taiwan wurden der Gruppe der OECD-vergleichbaren Staaten zuge-

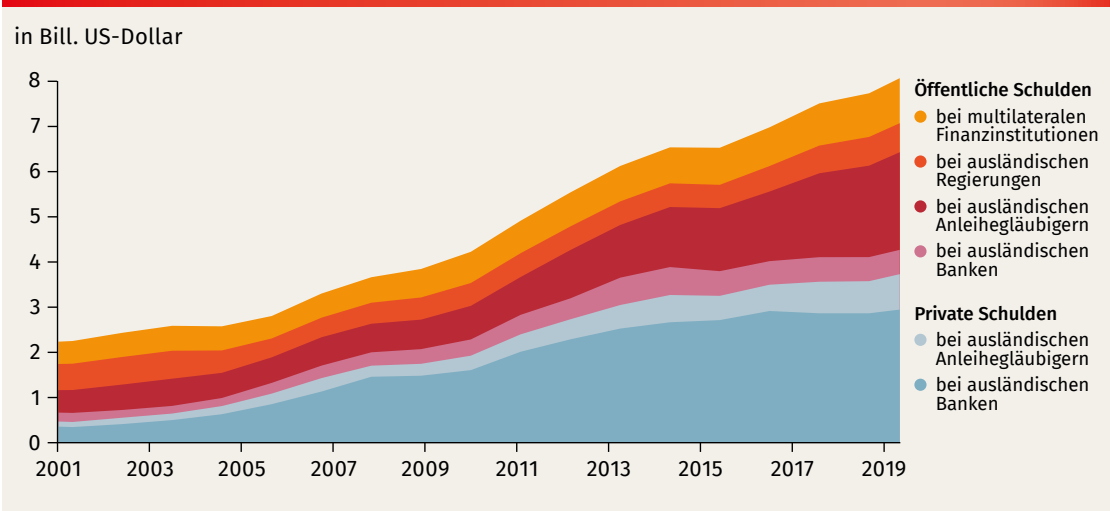
rechnet. Für Venezuela liegen keine belastbaren Daten vor, sodass es in die Gruppe der Länder im Zahlungsausfall ohne genauere Angaben verschoben wurde; für Iran und Turkmenistan wurden keine kritischen Verschuldungsdaten mehr ausgewiesen. Das kann sowohl mit einer tatsächlich verbesserten Schuldensituation als auch mit mangelhafter Datenlage zu tun haben.

Entwicklung der Auslandsschulden 2018-2019

Die Weltbank⁶ weist zum 31.12.2019, also dem Vorabend der Pandemie, Auslandsschulden aller Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen⁷ in Höhe von 8,139 Billionen US-Dollar aus. Das ist ein nominaler Anstieg um 420 Milliarden US-Dollar gegenüber dem Stand vom Vorjahr. Den stärksten prozentualen Anstieg verzeichnete die Region Subsahara-Afrika.

Weltweit waren im Mittel alle Länder mit 26 Prozent ihrer Wirtschaftsleistung beziehungsweise 107 Prozent ihrer jährlichen Exporteinnahmen im Ausland

Abb. 2: Öffentliche und private Auslandsschulden nach Gläubigergruppen (2001–2019)



verschuldet. Beides entspricht einem leichten Anstieg gegenüber 2018. Im Mittel mussten die Länder 15 Prozent ihrer durch den Export von Gütern und Dienstleistungen erzielten Hartwährungseinnahmen als Zinsen und Tilgungen an ihre ausländischen Gläubiger abführen – auch dies ein leichter Anstieg gegenüber dem Vorjahr.

Die Verteilung der Auslandsschulden derjenigen Länder, für die die Weltbank genauere Angaben zur Gläubigerstruktur macht, schreibt bis Ende 2019 den Trend der letzten Jahre fort (siehe Abbildung 2):

- Die Auslandsschulden verteilen sich etwa hälftig auf den Staat und auf private Schuldner (Banken und Unternehmen).
- In der ersteren Gruppe sind die Schulden in Form von Anleihen das am dynamischsten wachsende Segment.
- Private Schulden bei ausländischen Gläubigern bestehen ganz wesentlich in Form traditioneller Bankkredite. Auf internationalen Kapitalmärkten platzierte Anleihen spielen demgegenüber eine zwar langsam wachsende, aber immer noch untergeordnete Rolle.

Da die Bewältigung der Rezession 2020 in den Ländern des Globalen Südens wesentlich durch Kreditschöpfung in den Industrieländern und anschließende Kreditvergabe an die ärmeren Länder erfolgt, gehen wir davon aus, dass alle drei Indika-

toren, welche sich auf die Auslandsverschuldung beziehen, im Laufe des Jahres 2021 weiter steigen werden (zu den Indikatoren siehe Box "Methodik", S. 16-17). Dies unterstreichen unsere Analysen auf Länderebene durch das deutliche Übergewicht der negativen gegenüber den positiven Trends (siehe auch Weltkarte und Tabelle 1 im Umschlag).

Keine Weltregion fällt aus dem globalen Trend des kontinuierlichen Anstiegs der Indikatoren heraus. Natürlich gibt es zwischen den einzelnen Ländern jeder Region dennoch erhebliche Unterschiede, wie die länderbezogenen Daten in Tabelle 1 im Umschlag deutlich machen.

Länder im Zahlungsausfall – eine Übersicht

Im November 2020 befanden sich 21 Länder im teilweisen Zahlungsausfall gegenüber einem kleineren oder größeren Teil ihrer ausländischen Gläubiger. Unter ihnen drei Fälle, bei denen die jeweiligen Gläubiger ihren Schuldner im Zahlungsausfall sehen, diese sich selbst aber nicht, weil sie die erhobenen Forderungen für unbegründet halten (siehe Tabelle 2, S. 12).

Die Liste der Länder mit anhaltender Zahlungseinstellung enthält Staaten, die sich in Bürgerkriegen befinden oder von der internationalen Gemeinschaft aus politischen Gründen isoliert werden. Es ist deshalb bekannt, dass sie keine laufenden Zahlungen zumindest an die Mehrheit ihrer Gläu-

biger leisten; genau beziffern lässt sich der Zahlungsausfall allerdings nicht. Einzige Ausnahme in dieser Gruppe ist Simbabwe, das zwar auch schon seit mehr als zehn Jahren Zahlungsrückstände gegenüber sowohl bilateralen als auch multilateralen Gläubigern aufweist, aber gleichwohl Verschuldungsdaten an das *Debtor Reporting System* der Weltbank liefert.

Die Gruppe der Länder, deren Zahlungsausfall zwischen 2015 und 2020 begonnen hat, zeigt naturgemäß nur eine Momentaufnahme – in diesem Fall zum November 2020 – da die betreffenden Länder zwischenzeitlich Arrangements mit ihren (meistens privaten) Gläubigern treffen können. Auf der anderen Seite ist damit zu rechnen, dass zwischen Oktober 2020 und dem Erscheinen dieses Schuldenreports Anfang 2021 weitere Länder, die im Länderteil in den kritischen Bereichen verortet sind, in diese Kategorie rutschen.

Auf der aktuellen Liste bestehender Zahlungseinstellungen befinden sich **Grenada**, die **Republik Kongo**, **Sao Tomé & Príncipe**, **Somalia** sowie der **Sudan**, weil sie vom IWF als im Zahlungsausfall geführt werden. **Angola** ist gegenüber Lieferanten noch aus der Zeit des ehemaligen Präsidenten dos Santos im Rückstand.

Argentinien hat im Sommer 2020 mit privaten Anleihezeichnern die größte Umschuldung seiner Geschichte geschafft.

Diese Schulden sollten eigentlich abgebaut werden; der Ölpreisverfall ließ das jedoch nicht zu. **Argentinien** hat im Sommer 2020 mit privaten Anleihezeichnern die größte Umschuldung seiner Geschichte geschafft, ist allerdings weiterhin gegenüber den öffentlichen Gläubigern des Pariser Clubs im Zahlungsrückstand. Die darüber anstehenden Verhandlungen spätestens im April werden mit großer Spannung erwartet.⁸ **Mosambik** weigert sich weiterhin, einen Teil der 2016 entdeckten „versteckten Schulden“⁹ zu begleichen. Außerdem streitet die Regierung mit der brasilianischen Entwicklungsbank BNDES über Schulden aus dem Bau des Flughafens Nacala.

Tab. 2: Zahlungseinstellungen

 anhaltende Zahlungseinstellung	 bestehende Zahlungseinstellung	 Umstrittene Forderungen
Beginn vor 2015	Beginn 2015-2020	
<ul style="list-style-type: none"> • Eritrea • Kuba • Libyen • Nordkorea • Simbabwe • Somalia • Sudan • Syrien 	<ul style="list-style-type: none"> • Angola • Argentinien • Grenada • Jemen • Libanon • Mosambik • Republik Kongo • Sambia • São Tomé & Príncipe • Venezuela 	<ul style="list-style-type: none"> • Irak • Kambodscha • Ukraine

Libanon stellt teilweise Zahlungen ein

Die beiden spannendsten Fälle auf der Liste sind der Libanon und Sambia. Während der **Libanon** schon seit vielen Jahren unter allen Ländern die höchsten Schuldenindikatoren aufweist, konnte sich das Land bis 2020 stets durch den Zufluss ausländischen Kapitals in die Finanzdreh Scheibe des Nahen Ostens über Wasser halten. Mit dem Zusammenbruch des komplizierten politischen Systems, den massiven Protesten gegen die Korruption der Herrschenden und schließlich dem Fanal der Explosion im Beiruter Hafen hörte das traditionelle Modell auf zu funktionieren. Der Staat musste die Zahlungen an einen Teil seiner ausländischen Gläubiger einstellen. Wegen der sehr komplizierten innenpolitischen Situation tut sich der Libanon noch schwerer mit der Entwicklung einer angemessenen Verhandlungsstrategie als andere Schuldnerstaaten.

Sambia gilt als das erste Land, das durch Corona in den Staatsbankrott geriet.

Sambia gilt als das erste Land, das explizit als Folge der durch die Corona-Krise ausgelösten Rezession in den Staatsbankrott geriet. Entscheidender Faktor war dabei der Einbruch der Nachfrage und damit des Weltmarktpreises für Kupfer, von dem Sambia als weltweit zweitgrößter Exporteur stark abhängt.

Mit **Kambodscha** (gegenüber den USA), der **Ukraine** (gegenüber Russland) und dem **Irak** (gegenüber Kuwait) haben drei Länder teilweise sehr alte Schulden bei anderen Staaten, die sie aus politischen Gründen nicht anerkennen. Diese Schulden stellen keine unmittelbare Bedrohung für die Schuldnerländer dar. Sie können aber zu politischen Problemen werden oder die Gläubiger könnten die Forderungen an aggressive Geierfonds verkaufen, die dann im Stile von Inkasso-Unternehmen im Inland vor Gerichten in Drittstaaten auf volle Begleichung der Altforderungen klagen.

Zwei Länder sind trotz ihrer sehr kritischen Situation hier nicht aufgeführt: **Ecuador** einigte sich kurz vor Redaktionsschluss auf eine weitreichende Umschuldung mit einem großen Teil seiner Privatgläubiger.¹⁰ Umgekehrt befand **Surinam** sich bei Redaktionsschluss auf einen Teil seiner Anleihezahlungen bereits in einer Karenzzeit und hatte überdies bereits Berater für einen umfassenden Umschuldungsprozess angeheuert.¹¹ Da es aber noch nicht offiziell im Zahlungsausfall war, taucht es in der Tabelle nicht auf.

Kritisch verschuldete Länder

Unsere Analyse beschreibt das Überschuldungsrisiko in zwei Dimensionen: einerseits der Höhe der jeweiligen Indikatoren und der daraus resultierenden Überschreitung der drei Grenzwerte für jeden Indikator; andererseits der

Insgesamt ist ein massiver Anstieg der Verschuldung zu beobachten.

Zahl der Verschlechterungen um mindestens zehn Prozent gegenüber und kommen so zu einem allgemein positiven, negativen oder indifferenten Trend.

Abbildung 3 zeigt, wie sich die Schuldenhöhen auf die Weltregionen verteilen. Insgesamt ist ein massiver Anstieg der Verschuldung zu beobachten – eine Entwicklung, die seit Beginn der Corona-Pandemie auch von Weltbank und IWF immer wieder beschworen wird. Waren im Schuldenreport 2020 weltweit 56 Prozent aller gefährdeten Länder

Abb. 3: Kritisch verschuldete Länder (nach Region u. weltweit, in %)

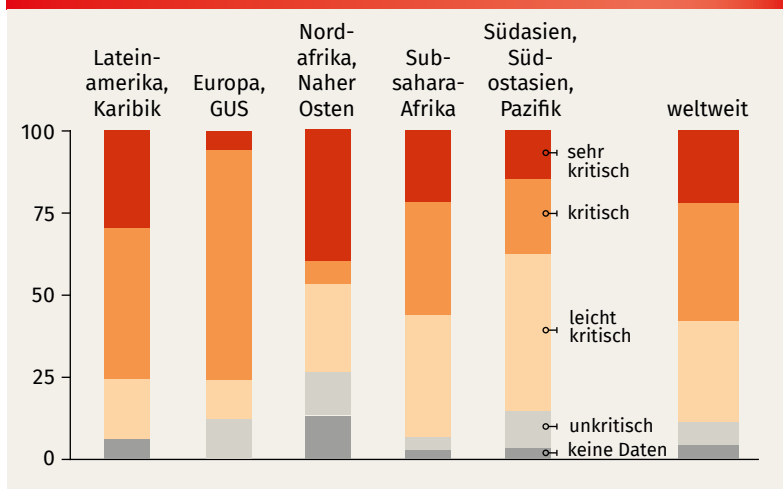
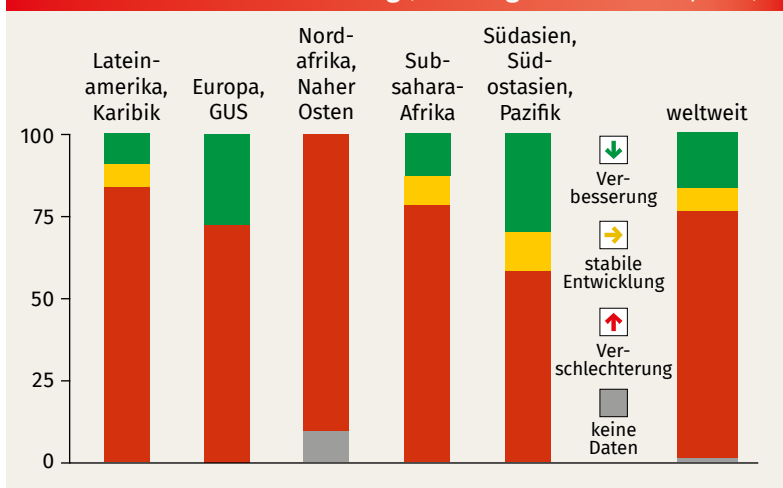


Abb. 4: Trend der Verschuldung (nach Region u. weltweit, in %)



im leicht kritischen und nur zwölf Prozent im sehr kritischen Bereich, sind es mittlerweile 31 Prozent (leicht kritisch) beziehungsweise 22 Prozent (sehr kritisch). Die Abbildung zeigt auch, dass die Krise sich nicht auf eine bestimmte Region beschränkt, sondern ein weltweites Problem ist. Sie beschränkt sich auch nicht auf eine Einkommensgruppe, sondern erfasst neben Ländern mit niedrigem Einkommen, die überwiegend in Subsahara-Afrika liegen, auch lateinamerikanische und karibische Mitteleinkommensländer.

Darüber hinaus übersteigt in allen Weltregionen die Zahl der Länder, deren Indikatoren sich seit 2016

deutlich verschlechtert haben, erheblich die zusammengenommene Zahl derjenigen Länder, in denen die Indikatoren gleichgeblieben sind oder sich gar verbessert haben (siehe Abbildung 4). Lediglich in Asien, wo 12 Länder mit gleichen oder verbesserten Indikatoren 17 Ländern gegenüberstehen, bei denen sich die meisten Indikatoren verschlechtert haben, ist der Trend etwas freundlicher.

Man kann davon ausgehen, dass eine große Zahl von Ländern mittelfristig ihren Finanzbedarf durch Kreditfinanzierung aus dem Ausland decken wird, und zwar sowohl um die Gesundheitssysteme zu erhalten als auch um die Wirtschaft wieder anzukurbeln. Die Übersichtstabelle im Umschlag zeigt, welche Länder dadurch am ehesten in die Zahlungsunfähigkeit geraten können, entweder weil ihre Schuldenindikatoren bereits kritisch hoch waren oder weil die Verschuldungsdynamik schon vor Pandemiebeginn steil nach oben zeigte.

Politisch bedenklich ist in diesem Zusammenhang besonders, dass die Hauptursache für einen starken Kredit-Tourismus Richtung Süden weiter besteht: die Differenz zwischen den Zinsen an den Kreditmärkten der Metropolen, die sich seit der ultralockeren Geldpolitik nach 2008 um den Nullpunkt bewegen, und den beträchtlichen Zinsen, die ärmere Länder auf Staatsanleihen anbieten und die in extremen Fällen auch bei Hartwährungskrediten bis in den zweistelligen Bereich gehen können. Es ist nicht verwunderlich, dass die unter erheblichem Anlagedruck stehenden Fonds und Banken¹² etwa in Deutschland ihr Engagement im Globalen Süden bevorzugt als alternativlosen Beitrag zur Erreichung international vereinbarter Entwicklungsziele ausgeben. Gleichzeitig ist jeder Kauf einer

afrikanischen Anleihe mit der Erwartung verbunden, dass im Krisenfall öffentliche Institutionen wie Weltbank, IWF und die Regierungen der reichen Staaten die Zahlungsfähigkeit der Schuldner gegenüber den Privatinvestoren aufrechterhalten.

Wenn man in diesem Sinne die aktuellen Investitionsströme auch in einen durch Pandemie und Rezession belasteten Globalen Süden weiter fortsetzt, dann zeigt unsere Datenanalyse insbesondere drei Gruppen von Ländern, die im Zuge dieser nächsten Verschuldungswelle in ernsthafte Schwierigkeiten geraten werden:

- **Große und regional bedeutende Länder mit bereits hohen Indikatoren zu Beginn der Rezession.** In Südasien gehören dazu Pakistan und Sri Lanka, im Mittleren Osten der bereits zahlungsunfähige Libanon sowie Ägypten, das weiterhin Ziel umfangreicher, auch multilateraler Kreditvergaben ist. In Lateinamerika hat sich das über längere Zeit nicht besonders kritisch verschuldete Kolumbien in eine schwierige Situation manövriert.
- **„Vergessene Kleinstaaten“**, deren prekäre Lage international kaum wahrgenommen wird. Dazu gehören vor allem Inseln abseits des Weltinteresses wie Antigua & Barbuda, Cabo Verde, Bhutan sowie die (bevölkerungsmäßig) kleinen Staaten Surinam und Belize.
- **Extraktivistische Ökonomien**, die von einem oder wenigen weltmarktfähigen Rohstoffen abhängig sind und dazu neigen, rezessionsbedingte Preiseinbrüche bei dem jeweiligen Exportgut durch externe Kreditaufnahme auszugleichen. Dramatische aktuelle Beispiele sind die Metallexporteur Sambia und Mongolei sowie das öllexportierende Angola.

Jeder Kauf einer afrikanischen Anleihe ist mit der Erwartung verbunden, dass im Krisenfall öffentliche Institutionen wie Weltbank, IWF und die Regierungen der reichen Staaten die Zahlungsfähigkeit der Schuldner gegenüber den Privatinvestoren aufrechterhalten.

Bereits im Mai 2020 hatte die Ratingagentur *Fitch* gemeldet, dass sie mit 29 Staaten die größte Zahl von Ländern in einem so kurzen Zeitraum (Januar bis April 2020) in ihrer Kreditwürdigkeit herabgestuft hat. Eine Umkehr dieses Trends ist bis zum Redaktionsschluss dieses Schuldenreports nicht erkennbar, allerdings eine Beruhigung auf niedrigem Niveau.¹³

Anders als in früheren Schuldenkrisen steht dieser massive Absturz von Ländern nicht am Ende einer Prosperitätsphase. Die öffentlichen Sektoren der von Überschuldung bedrohten Volkswirtschaften sind 2020 durchweg kleiner und schwächer als während der letzten nahezu weltumspannenden Krise 2008. Entsprechend geringer ist die Fähigkeit der Länder, aus eigener Kraft die nationalen Gesundheitssysteme so zu stärken, wie die Bekämpfung der Pandemie es erfordert. Und die für die Überwindung der Rezession notwendigen Stimuli, welche in reichen Länder durch die Zentralbanken finanziert werden, können Staaten im Globalen Süden in den meisten Fällen nur auf eine einzige Art aufbringen: durch weitere Verschuldung im Globalen Norden.

Die für die Überwindung der Rezession notwendigen Stimuli können Staaten im Globalen Süden in den meisten Fällen nur auf eine einzige Art aufbringen: durch weitere Verschuldung im Globalen Norden.

- ¹ Siehe Rehbein, K. (2020): „Vom Wachstumsoptimismus zum verlorenen Entwicklungsjahrzehnt: Die gefährliche Rolle des IWF in der Krise des Globalen Südens“, erlassjahr.de-Fachinformation 66.
- ² Zum Beispiel Russland, Saudi-Arabien oder die Vereinigten Arabischen Emirate.
- ³ Aserbeidschan, Brunei, Botswana, Kuwait, Turkmenistan, Osttimor, Eswatini, der Iran und der Kosovo.
- ⁴ Kuba, Nordkorea, Libyen, Somalia, Syrien, Venezuela.
- ⁵ Chile, Algerien, Fidschi, Äquatorialguinea, Irak, Lesotho, Nepal, Philippinen, Salomonen, Katar, Thailand, Trinidad & Tobago, Usbekistan.
- ⁶ Worldbank (2020): „International Debt Statistics 2021“.
- ⁷ Also alle Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 12.535 US-Dollar oder weniger.
- ⁸ Zum Hintergrund der Schulden Argentiniens beim Pariser Club und dessen kritischer Rolle als Holdout sowie seiner fragwürdigen Strafzinsserhebung siehe: Kaiser, J. und A. Musacchio (2020): „Argentinien in der neuen Schuldenkrise. Fatale Hoffnungen und Lektionen aus der Geschichte“, erlassjahr.de-Fachinformation Nr. 63; sowie den Beitrag „Individuelle Umschuldungen 2020“, ab S. 34 in diesem Schuldenreport.
- ⁹ Kaiser, J und M. Wittman (2019): „Versteckte Schulden in Mosambik. Eine Bestandsaufnahme“, erlassjahr.de-Fachinformation Nr. 61.
- ¹⁰ Siehe dazu ausführlicher den Beitrag „Individuelle Umschuldungen 2020“, ab S. 34 in diesem Schuldenreport.
- ¹¹ Fitch Ratings (2020): „Fitch downgrades Suriname’s Foreign Currency IDF to ‘C’“, 26.10.2020.
- ¹² Die Weltbank beschreibt das Phänomen in International Debt Statistics als „Search for Yield“; Worldbank (2020): „International Debt Statistics 2021“, S. 11, Box O2.
- ¹³ FitchRatings (2020): „Sovereign Defaults Set to Hit Record in 2020“, Special Report 12 May 2020.

Box: Methodik zum Artikel „Verschuldete Staaten weltweit“

Im Schuldenreport werden **drei Dimensionen** von Verschuldung analysiert:

- die **Verschuldungssituation**, also die Höhe der Schuldenindikatoren gemäß den Vorhersagen des IWF bzw. den Berechnungen von erlassjahr.de für den 31.12.2020,
- der **Trend**, also die Veränderung dieser Verschuldungssituation über einen Zeitraum von vier Jahren (2016-2020), und
- die zwischenzeitlichen und anhaltenden **Zahlungseinstellungen** einzelner Länder.

Die für die Analyse zugrunde gelegten Schuldenindikatoren sind:

$\frac{\text{öffentliche Schulden}}{\text{Bruttoinlandsprodukt}}$

Ist der Staat im In- und Ausland stärker verschuldet, als es der Leistungsfähigkeit der ganzen Volkswirtschaft entspricht?

Die öffentlichen Schulden sind die expliziten und impliziten Verbindlichkeiten der öffentlichen Hand – von der Zentralregierung bis hin zu öffentlichen Unternehmen. Zu den öffentlichen Schulden gehören aber auch die Schulden privater Unternehmen, für die der Staat eine Garantie ausgesprochen hat.

$\frac{\text{öffentliche Schulden}}{\text{jährl. Staatseinnahmen}}$

Ist der Staat im In- und Ausland so hoch verschuldet, dass seine Einnahmen den aktuellen Schuldendienst nicht mehr gewährleisten können?

$\frac{\text{Auslandsschuldenstand}}{\text{Bruttoinlandsprodukt}}$

Hat die ganze Volkswirtschaft gegenüber dem Ausland mehr Zahlungsverpflichtungen, als es ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entspricht?

Zu den Auslandsschulden gehören die Verbindlichkeiten sowohl des öffentlichen Sektors als auch des Privatsektors eines Landes gegenüber ausländischen Gläubigern. Der Indikator weist auf die gesamtwirtschaftliche Belastung hin, das heißt, ob eine Volkswirtschaft genug Güter und Dienstleistungen produziert, um ihren Schuldendienst leisten zu können.

$\frac{\text{Auslandsschuldenstand}}{\text{jährl. Exporteinnahmen}}$

Sind die Auslandsschulden von Staat, Unternehmen, Bürgerinnen und Bürgern so hoch, dass durch Exporte nicht genug Devisen erwirtschaftet werden können, um die Schulden zu bezahlen?

Auslandsschulden können in den meisten Fällen nicht in Landeswährung zurückgezahlt werden. Die Leistung des Schuldendienstes erfordert die Erwirtschaftung von Devisen durch Exporte, Überweisungen von Migrantinnen und Migranten, ausländische Investitionen oder neue Verschuldung.

$\frac{\text{Schuldendienst}}{\text{jährl. Exporteinnahmen}}$

Ist der laufende Auslandsschuldendienst von Staat, Unternehmen, Bürgerinnen und Bürgern so hoch, dass durch Exporte aktuell nicht genug Devisen erwirtschaftet werden können, um im laufenden Jahr Zinsen und Tilgung zu bezahlen?

Dieser Indikator setzt die jährlichen Zahlungen für Tilgung und Zinsen ins Verhältnis zu den Exporteinnahmen. Er lässt erkennen, ob der jährliche Schuldendienst – unabhängig vom gesamten Schuldenstand – die aktuelle Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft in einem gegebenen Jahr überfordert.

Für jeden der fünf Indikatoren gibt es drei Risikostufen. Die Hinterlegung der Werte in verschiedenen Orange-Tönen lässt erkennen, in welche Stufe der Wert einzusortieren ist (siehe Tabelle 1 auf der hinteren Umschlagseite). Ein dunkelorange eingefärbter Wert bedeutet, dass alle drei Grenzwerte überschritten werden und der Wert damit in der dritten Risikostufe einzuordnen ist. Werte unter dem niedrigsten Grenzwert sind grau eingefärbt.

Stufen der Überschuldungsgefahr

	Keine Gefahr <i>(in Prozent)</i>	Erste Stufe <i>(in Prozent)</i>	Zweite Stufe <i>(in Prozent)</i>	Höchste Stufe <i>(in Prozent)</i>
<u>öffentliche Schulden</u> BNE oder BIP	< 50	50-75	> 75-100	> 100
<u>öffentliche Schulden</u> jährl. Staatseinnahmen	< 200	200-300	> 300-400	> 400
<u>Auslandsschuldenstand</u> BNE oder BIP	< 40	40-60	> 60-80	> 80
<u>Auslandsschuldenstand</u> jährl. Exporteinnahmen	< 150	150-225	> 225-300	> 300
<u>Schuldendienst</u> jährl. Exporteinnahmen	< 15	15-22,5	> 22,5-30	> 30

Auf Basis der Verschuldungsindikatoren wird die **Verschuldungssituation eines Landes** in drei Kategorien eingeteilt: leicht kritisch, kritisch und sehr kritisch (siehe Weltkarte auf der vorderen Umschlagseite). In Tabelle 1 (im Umschlag) werden alle Länder aufgeführt, bei denen der Wert mindestens eines Schuldenindikators zumindest den unteren der drei Grenzwerte überschreitet (siehe Stufen der Überschuldungsgefahr) oder denen der Internationale Währungsfonds ein mindestens mittleres Überschuldungsrisiko bescheinigt. Entsprechend den drei Risikostufen für jeden der fünf Schuldenindikatoren ergibt sich für jedes Land ein Wert zwischen 0 und 15. Befindet sich ein Land beispielsweise mit allen fünf Schuldenindikatoren in der höchsten Risikostufe entsprechend den oben stehenden Stufen der Überschuldungsgefahr, überschreitet es also für alle fünf Schuldenindikatoren alle drei Grenzwerte, so weist es einen Wert von 15 auf. Die Kategorien sind wie folgt definiert:

- 0-4 → leicht kritisch
- 5-9 → kritisch
- 10-15 → sehr kritisch

Der **Trend** gibt für jeden einzelnen Schuldenindikator an, ob dieser sich in den vier Jahren von 2016 bis 2020 um mindestens 10 Prozent verändert hat (siehe Tabelle 1 im Umschlag). Für jedes Land wurde zudem ein aggregierter Verschuldungstrend berechnet (siehe Weltkarte im Umschlag). Haben sich mehr Schuldenindikatoren über einen Zeitraum von vier Jahren verbessert als verschlechtert, wird der allgemeine Trend als Rückgang dargestellt. Haben sich mehr Indikatoren verschlechtert als verbessert, wird von einem Anstieg der allgemeinen Verschuldungssituation gesprochen.

Anhaltende und zwischenzeitliche Zahlungseinstellungen auf Basis von Tabelle 2 auf Seite 12 sind ebenfalls in der Weltkarte eingezeichnet.

Deutschland als Gläubiger des Globalen Südens

Deutsche Forderungen sind weiter zurückgegangen

Von Elise Kopper

Deutschlands Forderungen an Länder aus dem Globalen Süden sind auch im vergangenen Jahr zurückgegangen. Mit Stand vom 31.12.2019 hielt Deutschland noch 10,1 Milliarden Euro Forderungen aus der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) sowie knapp vier Milliarden Euro Handelsforderungen (HF) gegenüber insgesamt 70 Schuldnerländern. Das entspricht einem Rückgang von 4,1 Prozent (FZ) beziehungsweise 12,3 Prozent (HF) gegenüber dem Vorjahres-Stichtag 31.12.2018.

Argentinien hat im Rahmen von Umschuldungen im Pariser Club seine Schulden gegenüber Deutschland um fast die Hälfte reduzieren können. Die deutschen Forderungen gegenüber **Côte d'Ivoire** wiederum sind von 22 auf 68 Millionen Euro und damit um mehr als 200 Prozent gestiegen: Hauptverantwortlich dafür ist wohl der Bau eines Solarkraftwerks, der unter anderem mit einem Kredit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in Höhe von 27 Millionen Euro finanziert wurde.¹

Im Rahmen der *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI), des Schuldenmatoriums der G20, hat Deutschland im Zeitraum vom 1. Mai bis zum 31. Dezember 2020 Schulden im Gesamtbetrag von etwa 135 Millionen Euro gestundet.² Die bilaterale Umsetzung des Schuldenmatoriums soll barwertneutral gestaltet werden. Deutschland hat entschieden, 0 Prozent Zinsen zu fordern. Am Katastrophenfonds CCRT (engl. *Catastrophe Containment and Relief Trust*) des Internationalen Währungsfonds (IWF) hat sich Deutschland im Jahr 2020 mit 80 Millionen Euro beteiligt.

Die Statistiken der Weltbank sind im Zuge der Berichterstattung zur DSSI deutlich transparenter geworden, insbesondere in Bezug auf die Zahlungsverpflichtungen von Staaten gegenüber ihren öffentlichen Gläubigern. Dadurch konnten wir bei insgesamt zwölf Ländern feststellen, dass die Zahlen, die das Bundesfinanzministerium als Forderungen ausweist, nicht mit den Zahlen übereinstimmen, die die Weltbank auf Grundlage der Daten der Schuldnerländer benennt. Die Gründe für diese Inkongruenz ließen sich mangels Daten nicht für alle Länder restlos aufklären. Es liegt jedoch der Verdacht nahe, dass zumindest in einigen Fällen private Kredite der IPEX-Bank, einer hundertprozentigen Tochter der staatlichen KfW, von Schuldnerseite als öffentliche Kredite eingestuft und deshalb als öffentliche Schulden gegenüber Deutschland deklariert wurden. Dies können wir etwa im Fall **Äthiopien** annehmen, das für Ende 2018 rund 32 Millionen US-Dollar deutsche Forderungen an die Weltbank meldete, die in den deutschen Statistiken nicht auftauchen und die in den Berichten des äthiopischen Finanzministeriums als KfW-Kredit deklariert werden.³

¹ Dt. Botschaft Abidjan (30.10.2018): „Deutschland und EU finanzieren netzgebundenes Solarkraftwerk in der Côte d'Ivoire“.

² Begünstigte Länder waren Côte d'Ivoire, Jemen, Kamerun, Kirgisistan, Myanmar, Pakistan, Papua-Neuguinea und Tadschikistan; siehe Bundestags-Drucksache 19/23486 vom 19.10.2020, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage des Abgeordneten Uwe Kekeritz u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Staatsverschuldung in Entwicklungs- und Schwellenländern und die SARS-CoV2-Pandemie“.

³ Debt Management Directorate, Ministry of Finance, Federal Democratic Republic of Ethiopia (2019): „Public Sector Debt“, Statistical Bulletin No. 28

Tab. 1: Deutsche Forderungen (aus der Finanziellen Zusammenarbeit und aus bundesverbürgten Handelsgeschäften) und ihr Anteil an der Gesamtverschuldung 2019

Land	Finanzielle Zusammenarbeit (in Millionen Euro)	Handelsforderung (in Millionen Euro)	Anteil deutscher Forderungen an Gesamtverschuldung
Ägypten	1.897	5	2,4%
Albanien	117	-	1,8%
Algerien	2	-	0,1%
Argentinien	16	576	0,4%
Armenien	98	-	1,1%
Aserbaidschan	63	-	0,5%
Bolivien	58	-	0,5%
Bosnien u. Herzegowina	8	15	0,2%
Brasilien	51	-	0,0%
Bulgarien	9	-	0,0%
China, VR	1.136	-	0,1%
Costa Rica	11	-	0,0%
Côte d'Ivoire	68	-	0,5%
Dominikanische Rep.	18	-	0,1%
Ecuador	18	0	0,0%
El Salvador	85	-	0,6%
Eswatini	3	-	0,6%
Georgien	139	-	1,1%
Ghana	213	-	1,2%
Guatemala	51	-	0,2%
Honduras	48	-	0,6%
Indien	1.554	-	0,4%
Indonesien	456	-	0,1%
Irak	-	632	k. A.
Jamaika	8	-	0,1%
Jemen	-	1	0,0%
Jordanien	217	-	1,2%
Kamerun	22	4	0,2%
Kambodscha	-	1	0,0%
Kasachstan	9	-	0,0%
Kenia	212	0	0,8%
Kirgisistan	69	5	1,1%
Kolumbien	19	-	0,0%
Kosovo	11	-	0,9%
Kroatien	3	-	k. A.

Land	Finanzielle Zusammenarbeit (in Millionen Euro)	Handelsforderung (in Millionen Euro)	Anteil deutscher Forderungen an Gesamtverschuldung
Kuba	-	45	k. A.
Libanon	14	-	0,0%
Marokko	262	-	0,6%
Mauritius	0	-	k.A.
Moldau	5	7	0,3%
Mongolei	93	-	0,4%
Montenegro	1	14	0,2%
Myanmar	83	542	6,5%
Namibia	50	-	k. A.
Nicaragua	31	-	0,3%
Nigeria	11	-	0,0%
Nordkorea	-	557	k.A.
Nordmazedonien	28	-	0,4%
Pakistan	885	131	1,4%
Palästina	8	-	k. A.
Papua-Neuguinea	5	-	0,0%
Paraguay	10	-	0,1%
Peru	184	-	0,4%
Philippinen	105	-	0,2%
Rumänien	6	-	k.A.
Serbien	156	119	0,9%
Seychellen	3	-	k. A.
Simbabwe	465	318	10,6%
Sri Lanka	204	-	0,5%
Südafrika	60	-	0,0%
Sudan	-	355	2,4%
Syrien	138	259	12,2%
Tadschikistan	17	-	0,4%
Thailand	11	-	0,0%
Tunesien	150	-	0,6%
Ukraine	27	46	0,1%
Uruguay	1	-	k. A.
Usbekistan	123	-	0,7%
Venezuela	-	339	0,3%
Vietnam	258	-	0,3%
Total	10.086	3.972	

k. A. = keine Angaben zur Gesamtverschuldung

Quelle: BMF (2020): „Forderungen des Bundes gegenüber Entwicklungsländern per 31.12.2019“, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Internationale_Finanzpolitik/Internationale_Schuldenstrategie_und_Umschuldungen/Forderungen_des_Bundes_gegenueber_dem_Ausland.pdf?__blob=publicationFile&v=4. Der Anteil der deutschen Forderungen an der Gesamtverschuldung bezieht sich auf Weltbank (2020): „International Debt Statistics 2021“, [databank.worldbank.org/source/international-debt-statistics](https://data.worldbank.org/source/international-debt-statistics).

Schuldenrestrukturierung in Corona-Zeiten

Gruppenbasiert, koordiniert – aber letztlich rein symbolisch?

Von Malina Stutz

Die globale Rezession führt dazu, dass viele Niedrig- und Mittlereinkommensländer nicht genügend finanzielle Mittel für die Mehrausgaben zur Eindämmung der gesundheitlichen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise haben. Die Schuldenerlassinitiative des IWF (CCRT) und die Debt Service Suspension Initiative der G20 (DSSI) sollen dringend benötigte Gelder freisetzen, damit die ärmsten Länder der Welt auf die Krise reagieren können. Im Folgenden werden beide Initiativen dargestellt und in ihrer Wirksamkeit kritisch analysiert.

Schuldenerlass des IWF

Als Reaktion auf die Corona-Krise kündigte der IWF am 27. März 2020 an, dass er den ärmsten Ländern der Welt die Schuldendienstzahlungen erlassen wolle. In einem ersten Schritt wurde es 25 Ländern ermöglicht, die Schuldendienstzahlungen im Zeitraum vom 13. April bis zum 13. Oktober 2020 auszusetzen. Im Gegensatz zur *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI) der G20-Staaten, die Schulden nur stundet, werden die Zahlungen vollständig erlassen und dem IWF aus dem *Catastrophe Containment and Relief Trust* (CCRT) ersetzt. Letzterer wurde 2010 als Reaktion auf das Erdbeben in Haiti als Sonderfonds des IWF eingerichtet. Bis zum 20. Juli wurden vier weitere Länder in die Initiative aufgenommen und im Rahmen einer zweiten Tranche wurde es den Ländern ermöglicht, Schuldendienstzahlungen bis zum 13. April 2021 auszusetzen. Insgesamt wurden im Rahmen der Initiative bisher rund 488,7 Millionen US-Dollar

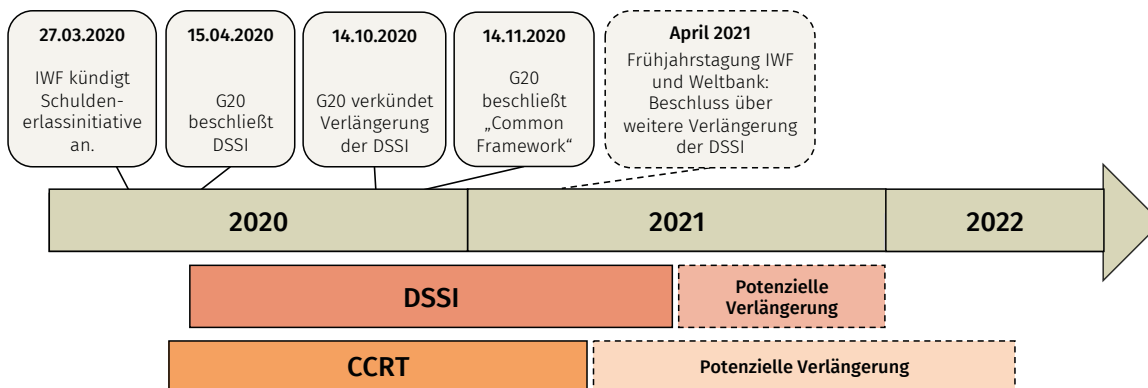
erlassen. Eine dritte und vierte Tranche mit Laufzeit von jeweils weiteren sechs Monaten sind vom IWF in Aussicht gestellt. Die Voraussetzung dafür ist, dass der CCRT mit ausreichend finanziellen Mitteln durch die Mitgliedstaaten des IWF aufgestockt wird.

IWF-Mitglieder finanzieren Schuldenerlass

Grundsätzlich ist der Erlass der Schuldendienstzahlungen zu begrüßen. Zwei Aspekte erscheinen jedoch fragwürdig an der Initiative: Erstens ist die Auswahl der begünstigten Länder noch restriktiver als bei der DSSI. Die bisher erlassenen Zahlungen entsprechen daher auch nur circa 17 Prozent der Schuldendienstzahlungen, die der IWF von allen potenziell DSSI-begünstigten Ländern im gleichen Zeitraum erhalten hätte. Zweitens steht der IWF nicht selbst für die ausgefallenen Zahlungen ein, sondern lässt sich diese von seinen Mitgliedern finanzieren. Dies ist problematisch, da damit gerechnet werden kann, dass die Mitgliedstaaten die Zuschüsse an den IWF aus den Entwicklungsetats zahlen und die Gelder somit nicht mehr für andere dringend benötigte Finanzierungen zu Verfügung stehen. Hilfreicher wäre es, wenn der IWF von der Möglichkeit Gebrauch machen würde, die ausgefallenen Zahlungen durch den Verkauf eines Teils seiner Goldreserven zu finanzieren, wie

Laut EURODAD reichen knapp sieben Prozent der IWF-Goldreserven, um den Erlass der Schuldendienstzahlungen zu finanzieren.

Abb. 1: Zeitverlauf: DSSI und Schuldenerlassinitiative des IWF (CCRT)



Quelle: Eigene Darstellung

er es bereits 2005 im Rahmen der Multilateralen Entschuldungsinitiative (MDRI) getan hat. Nach Berechnungen des europäischen Schuldennetzwerks EURODAD würde die Veräußerung von nur 6,7 Prozent der Goldreserven des IWF ausreichen, um im Zeitraum vom 15. April 2020 bis zum 31. Dezember 2021 den Erlass der gesamten Schuldendienstzahlungen der 73 DSSI-begünstigten Länder gegenüber dem IWF und der Weltbank zu finanzieren.¹

Gruppenbasierte Schuldenerleichterung – ein Schritt in die richtige Richtung

Die DSSI wurde am 15. April 2020 auf dem Finanzministertreffen der G20 beschlossen. Zunächst wurde den 73 ärmsten Ländern der Welt angeboten, die Schuldendienstzahlungen, die im Zeitraum vom 1. Mai bis zum 31. Dezember 2020 an offizielle bilaterale Gläubiger fällig geworden wären, vorübergehend auszusetzen.² Die Initiative wurde im Oktober 2020 um sechs Monate bis zum 31. Juni 2021 verlängert. Über eine Verlängerung um weitere sechs Monate wollen die Finanzminister*innen und Notenbankgouverneur*innen der G20 parallel zur Frühjahrstagung des IWF und der Weltbank 2021 entscheiden.

Zwei Aspekte der Initiative verdienen es, positiv hervorgehoben zu werden. Zunächst ist es unbedingt zu begrüßen, dass sich die Gläubigerregierungen im Rahmen der DSSI auf einen gruppenbasierten Ansatz einigen konnten und in dieser Ausnahmesituation vom Grundsatz der Einzelfallbetrachtung des Pariser Clubs Abstand genommen

haben. Gegenüber dem einzelfallbezogenen Vorgehen wird bei einem gruppenorientierten Ansatz allen begünstigten Ländern die Stundung beziehungsweise Streichung der Schulden zu gleichen Bedingungen angeboten. Der Vorteil liegt insbesondere darin, dass Verhandlungszeiten wesentlich verkürzt werden, finanzielle Erleichterungen den teilnehmenden Staaten unmittelbarer zugutekommen und die Planungssicherheit der Schuldnerregierungen dadurch erhöht werden kann – Aspekte, die im Frühjahr 2020 unbedingte Priorität hatten.

Zweitens überraschte zumindest zu Beginn der Initiative die hohe Kooperationsbereitschaft der Gläubigerregierungen. So war es als ein sehr positives Signal zu werten, dass die DSSI nicht nur von den Mitgliedsstaaten des Pariser Clubs, sondern von allen G20-Staaten getragen wird. Die Notwendigkeit eines solchen koordinierten Vorgehens, an dem sich insbesondere auch **China** beteiligt, wird unmittelbar daraus ersichtlich, dass circa 72,6 Prozent der potenziell auszusetzenden Zahlungen im Moratoriumszeitraum an öffentliche Gläubiger außerhalb des Pariser Clubs fällig werden (siehe Tabelle 1).

Zumindest zu Beginn der Krise überraschte die Kooperationsbereitschaft der Gläubigerregierungen.

Tab. 1: Potenzielle Zahlungsstundungen im Rahmen der DSSI nach Gläubigerstaaten (in Millionen US-Dollar)

	Mai 2020 - Juni 2021
Pariser Club Mitgliedstaaten	4.297,31
<i>davon Deutschland</i>	<i>575,60</i>
Offizielle bilaterale Gläubiger außerhalb des Pariser Clubs	14.705,44
<i>davon China</i>	<i>12.882,54</i>
Unbekannt	1.229,46
Gesamt	20.232,20

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des World Bank Debtor Reporting Systems

Funktionsweise und Zielsetzung der DSSI

Wie der Name bereits sagt, handelt es sich bei der DSSI nicht um einen Schuldenerlass. Die ausgesetzten Zahlungen müssen nach Ablauf des Moratoriums innerhalb von sechs Jahren barwertneutral zurückgezahlt werden.³ Den Ländern wird dabei eine tilgungsfreie Zeit von einem Jahr zugestanden.⁴ In mittlerer Frist verzichten die Gläubiger somit auf keinen Cent ihrer Forderungen und die Stundung der Rückzahlungen erhöht den Schuldendienst, zu dem die begünstigten Länder nach der Krise verpflichtet sind, und mindert so die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen wirtschaftlichen Erholungsprozesses.

Die DSSI ist somit kein geeignetes Instrument, um der sich dramatisch zuspitzenden globalen Schuldenkrise zu begegnen. Dies war jedoch auch zu keinem Zeitpunkt der erklärte Anspruch der Initiative, was sich nicht zuletzt daran zeigt, dass die Verschuldungssituation kein Kriterium für die Auswahl der potenziell begünstigten Länder darstellte. Die Hoffnung war vielmehr, dass die Stundung der Zahlungen es den Ländern unmittelbar erleichtern würde, die multiplen Krisen in Folge der Corona-Pandemie zu bekämpfen. Des Weiteren war die Initiative im April 2020 als ein erster vielversprechender Schritt zu werten, durch den Zeit gewonnen werden konnte, um sich auf weitreichendere gemeinsame Maßnahmen für kritisch verschuldete Länder zu einigen. Zu diesem Zweck kündigte die G20 an, dass sie während der Laufzeit der DSSI ein multilaterales Rahmenwerk zum weiteren Umgang mit Staatsschulden verabschieden wollte.

Inwiefern diese selbstgesteckten Ziele im Rahmen der Initiative erreicht wurden, soll in den folgenden Abschnitten analysiert werden.

Private und multilaterale Gläubiger entziehen sich mit fadenscheinigen Argumenten

Als sich die G20-Staaten im April auf die DSSI einigten, appellierten sie explizit an private und multilaterale Gläubiger, sich der Initiative anzuschließen. Wie Tabelle 2 zeigt, würde die Beteiligung dieser Gläubigergruppen die Wirksamkeit der Initiative deutlich erhöhen. Bisher sind jedoch weder die privaten noch die multilateralen Gläubiger der Aufforderung nachgekommen.⁵

Tab. 2: Schuldendienstzahlungen der DSSI-begünstigten Länder an externe Gläubiger (in Milliarden US-Dollar)

	Mai 2020 - Juni 2021	Juli 2021 - Dezember 2021
an private Gläubiger	15,99	6,78
an öffentliche bilaterale Gläubiger	20,23	7,96
an öffentliche multilaterale Gläubiger	16,65	6,76
Gesamt	52,87	21,50

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des World Bank Debtor Reporting Systems

Die G20 beauftragte die multilateralen Finanzinstitutionen, weitere Optionen zu prüfen, sich an dem Moratorium zu beteiligen, ohne dadurch ihr hohes Rating und die günstigen Konditionen, zu denen sie Kredite aufnehmen, zu gefährden. Eine Anfrage an *Fitch Ratings* schien ausreichend. Die Agentur bestätigte, dass die Teilnahme von multilateralen Entwicklungsbanken an dem Moratorium das Rating der Banken vermutlich negativ beeinflusse, sofern mögliche Verluste der Banken nicht vollständig durch die Mitgliedstaaten kompensiert werden würden.⁶ Mit Verweis auf diese Einschätzung argumentierte die Weltbank, dass ihre eigene Beteiligung an der DSSI nicht zweckdienlich sei.

der Seite des IWF Erlöse aus der Veräußerung von dessen Goldreserven verwendet. Drittens büßt das Szenario einer geringfügigen Abwertung angesichts gegenwärtig auf Staatsanleihen gezahlter Negativzinsen einiges an Dramatik ein. Es spricht also vieles dafür, dass die Beteiligung der Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) an der DSSI ihr Kreditvergabepotenzial nicht nennenswert verringert hätte. Die finanziellen Mittel, die dadurch in den ärmsten Ländern der Welt hätten freigesetzt werden können, wären zusätzlich zu den neu vergebenen Krediten dringend notwendig gewesen.

Trotz DSSI weiterhin hohe Schuldendienstzahlungen

Die Nicht-Beteiligung der privaten und multilateralen Gläubiger untergräbt die Wirksamkeit der DSSI. Insgesamt hatten alle DSSI-begünstigten Länder im Zeitraum von Mai 2020 bis Dezember 2020 circa 31,5 Milliarden US-Dollar an Zins- und Tilgungszahlungen gegenüber externen Gläubigern zu leisten. Im Rahmen der DSSI wurden bisher nur rund 5,3 Milliarden US-Dollar ausgesetzt. Das heißt, auch während die Initiative in Kraft ist, fließen etwa 26,2 Milliarden US-Dollar (oder rund 107 Millionen US-Dollar täglich) an Schuldendienstzahlungen aus den 68 ärmsten Ländern der Welt an externe Gläubiger, insbesondere im Globalen Norden (siehe Abbildung 2). Die DSSI droht somit letztlich wieder zu einem Instrument zu werden, mit dem der *Bailout* privater Gläubiger, also die indirekte Schuldenübernahme und Tilgung durch Dritte, finanziert wird, anstatt den fiskalischen Handlungsspielraum der begünstigten Länder effektiv zu erweitern.

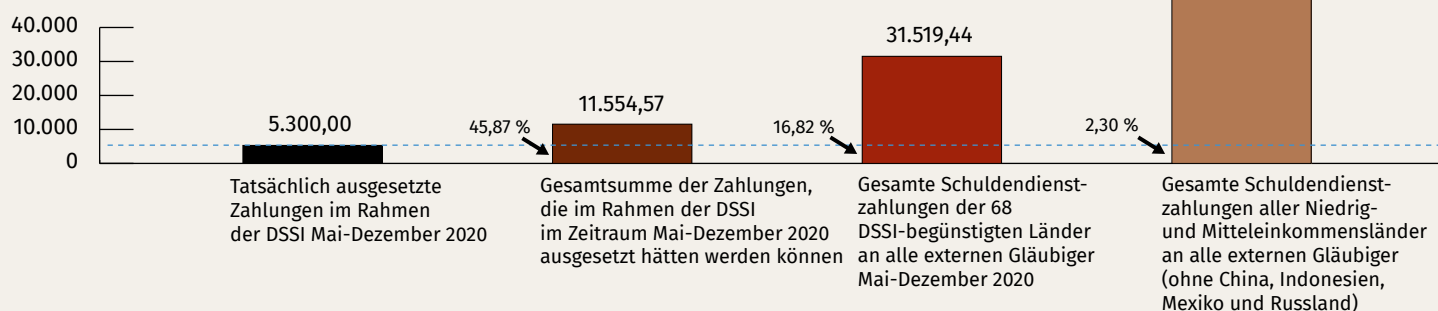
Das Szenario einer Abwertung durch die Ratingagenturen erscheint unglaublich.

Besonders plausibel ist diese Argumentation nicht. Erstens erscheint das Szenario einer Abwertung durch die Ratingagenturen unglaublich. Es sei daran erinnert, dass die Ratingagenturen die Weltbank seit 1959 stets unter der höchsten Bonitätsstufe führen, wobei die Beteiligung der Bank an bisherigen Schuldenrestrukturierungen und tatsächlichen Erlassen dieser Einschätzung keinen Abbruch tat. Zweitens hätte es weitere Optionen gegeben, um mögliche Verluste der Bank zu kompensieren. So wurden beispielsweise die Schuldenerlasse, die die Weltbank 2005 unter der multilateralen Entschuldungsinitiative MDRI gewährte, einerseits durch ihre reichen Mitgliedsländer finanziert. Andererseits wurden dafür jedoch auch eigene Gewinne der Weltbank und auf

Besonders plausibel ist diese Argumentation nicht. Erstens erscheint das

230.650,43

Abb. 2: Tatsächlich ausgesetzte Zahlungen durch die DSSI im Verhältnis zum potentiellen Erlass sowie zu den gesamten Schuldendienstzahlungen der Niedrig- und Mittel-Einkommensländer 2020 (in Millionen US-Dollar und Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des World Bank Debtor Reporting Systems

DSSI nur für „billigste“ Länder

Dass die DSSI keine angemessene Antwort auf die globalen Herausforderungen unserer Zeit darstellt, zeigt sich bereits an der Auswahl der Staaten, denen die Initiative angeboten wurde. Ganz in der Tradition des Pariser Clubs richtet sich die DSSI nur an die kleinsten, ärmsten und somit auch „billigsten“ Länder. Vier Länder mit niedrigem Einkommen, 17 kleine Inselentwicklungsländer, 14 Länder mit niedrigem mittleren Einkommen und 38 Länder mit höherem mittleren Einkommen sind unabhängig von ihrer individuellen Verschuldungssituation und von der Betroffenheit der Corona-Krise von der Initiative ausgeschlossen und zu Rückzahlungen verpflichtet. Und wenn von den Zahlungsverpflichtungen der vier größten Schuldnerländer abgesehen wird, entsprechen die bisher ausgesetzten Zahlungen im Rahmen der DSSI nur 2,3 Prozent der gesamten Schuldendienstzahlungen an externe Gläubiger, zu denen alle Niedrig- und Mittel-Einkommensländer 2020 verpflichtet sind (siehe Abbildung 2).⁷

Nicht alle potenziell begünstigten Länder nehmen das Moratorium in Anspruch

Bis zum 6. November 2020 haben 45 der 73 begünstigten Länder bekanntgegeben, dass sie das Moratorium in Anspruch nehmen wollen.⁸ Nach Angabe des IWF ließen 23 der übrigen 28 Länder hingegen explizit verlauten, dass sie nicht auf die DSSI zurückgreifen werden. Im Wesentlichen lassen sich dafür drei Gründe ausmachen:

- Für einige Staaten lohnt sich die Teilnahme aufgrund der spezifischen Zusammensetzung ihrer Zahlungsverpflichtungen nicht.
- Einige Staaten rechnen mit Sanktionen durch private Gläubiger und Ratingagenturen und mit erschwerten Refinanzierungskonditionen an den internationalen Finanzmärkten.
- Das Stigma der Hilfskredite des IWF scheint einige Staaten von der Inanspruchnahme der DSSI abzuhalten.

Für drei Länder entsprechen die potenziell aussetzbaren Zahlungen im Rahmen der DSSI weniger als zwei Millionen US-Dollar.⁹ Bei fünf weiteren Staaten entsprechen sie maximal 0,1 Prozent des BIP.¹⁰ Für diese acht Staaten ist es somit gut möglich, dass sich der bürokratische Aufwand schlicht nicht lohnt und sie die DSSI aus diesem Grund nicht in Anspruch nehmen.¹¹

Insgesamt zehn Länder haben die Initiative abgelehnt, da sie befürchten, dass die DSSI die Kreditaufnahme an den internationalen Finanzmärkten erschweren könnte oder dass die Aussetzung der Zahlungen es privaten Gläubigern aufgrund von *Cross-Default*-Klauseln ermöglichen könnte, Kreditverträge aufzukündigen und die Rückzahlung der Forderungen unmittelbar einzufordern.¹² Letzteres wäre absurd, da die Annahme des von den Gläubigern angebotenen Moratoriums dafür als Vertragsbruch gewertet werden müsste. Dass Schuldnerregierungen aufgrund dieser Befürchtung von der Inanspruchnahme der DSSI absehen, macht jedoch deutlich, dass nur eine veränderte Gesetzgebung – namentlich im Vereinigten Königreich sowie in den Vereinigten Staaten von Amerika – ein potenziell mögliches Einklagen der vollen Rückzahlungsverpflichtung seitens der Gläubiger im Falle einer Inanspruchnahme der DSSI verhindern und so für die notwendige Sicherheit der Schuldnerregierungen sorgen könnte.

Nur eine veränderte Gesetzgebung könnte für die notwendige Sicherheit der Schuldnerregierungen sorgen.

Nothilfekredite des IWF – eine Voraussetzung für die DSSI

Die G20-Staaten haben die Inanspruchnahme der DSSI zudem an die Bedingung geknüpft, dass die teilnehmenden Staaten ein Kreditprogramm mit dem IWF geschlossen oder beantragt haben und dass sie die Obergrenzen bezüglich der nicht-konzessionären Kreditaufnahme, die für sie aufgrund der Richtlinien des IWF und der Weltbank gelten, beachten.¹³ Um diese Bedingung der G20 zu erfüllen, ist es bereits ausreichend, finanzielle Hilfen im Rahmen der sogenannten Nothilfeprogramme des IWF zu beziehen. Diese Nothilfekredite (*Rapid Financing Instrument* (RFI) und *Rapid Credit Facility* (RCF)) sind nicht an die üblichen breiteren IWF-Programmbedingungen geknüpft und werden im Gegensatz zu anderen Hilfskrediten unmittelbar nach Zusage ausbezahlt, ohne dass die Empfängerländer die Umsetzung weiterer Auflagen ex-post nachweisen müssen. Bezüglich der nicht-konzessionären Kreditaufnahme haben die G20 und der IWF zudem nun mehrfach betont, dass weder die Teilnahme an der DSSI noch der Bezug von Nothilfe-Krediten des IWF die teilnehmenden

Länder – über die aufgrund anderweitiger Kreditprogramme des IWF oder der Weltbank für sie ohnehin schon geltenden Bestimmungen hinaus – zu neuen Obergrenzen verpflichtet. Dennoch haben einige Länder die Inanspruchnahme des Moratoriums explizit mit dem Verweis abgelehnt, dass sie kein Interesse daran haben, Hilfskredite des IWF zu beantragen. Ausschlaggebend dürfte einerseits die verwirrende Formulierung der zu beachtenden Obergrenzen bezüglich der nicht-konzessionären Kreditaufnahme sein, andererseits das generelle Stigma der Hilfskredite des IWF.

Als besonders problematisch ist es in dieser Hinsicht zu bewerten, dass sich bereits jetzt abzeichnet, dass zukünftige Schuldenverhandlungen der G20, die über den Rahmen der DSSI hinausgehen, an die Bedingung eines aktiven und dann „vollwertigen“ Programms des IWF geknüpft werden sollen. Das wiederum könnte sich stark an der eher traditionellen Linie des IWF der Umverteilung von unten nach oben im Interesse eines verlässlichen Schuldendienstes sowie einer generellen Austerität orientieren.¹⁴

Das enttäuschende „Common Framework“

Auf dem Finanzministertreffen der G7 am 25.09.2020 war erstmals zu vernehmen, dass sich die G20-Staaten im Anschluss an die DSSI auf ein „multilaterales Rahmenwerk zum weiteren Umgang mit Staatsschulden“ verständigen wollten. Da die DSSI, wie bereits dargelegt, kein geeignetes Instrument ist, um der sich zuspitzenden globalen Schuldenkrise effektiv zu begegnen, war diese Ankündigung zunächst sehr erfreulich. Das Rahmenwerk, das die Finanzminister*innen und Notenbankgouverneur*innen der G20 bei ihrem außerplanmäßigen Treffen am 13. November 2020 verabschiedeten,¹⁵ enttäuscht jedoch in jeder Hinsicht und scheint nicht geeignet zu verhindern, dass sich die 2020er Jahre für zahlreiche Länder als weiteres verlorenes Entwicklungs Jahrzehnt darstellen werden. Ungenügend sind insbesondere folgende Punkte:

- Das Rahmenwerk stellt weitere Schuldenrestrukturierungen nur für die potenziell DSSI-begünstigten Länder in Aussicht. Eine Ausweitung scheint am Widerstand **Chinas** gescheitert zu sein. Zahlreichen Ländern mit

niedrigem und mittlerem Einkommen, deren Verschuldungssituation im vorliegenden Schuldenreport als kritisch oder sehr kritisch beurteilt wird, bleibt die Restrukturierung der Forderungen weiterhin verwehrt.

- Im Gegensatz zum gruppenbasierten Ansatz der DSSI soll in einzelfallbezogenen Verhandlungen über weitere Schuldenerleichterungen entschieden werden. Es ist daher zu vermuten, dass die Relevanz der wirtschaftlichen Performance eines Schuldnerlands für die geopolitischen und wirtschaftlichen Interessen der Gläubigerstaaten maßgeblich den Umfang der Zugeständnisse bestimmen wird.
- Tatsächliche Schuldenerleichterungen werden im Prinzip ausgeschlossen. Weitere Stundungen, Verlängerungen der Laufzeiten und Zinssenkungen werden indes für viele kritisch verschuldete Länder nicht ausreichen, um einen erfolgreichen wirtschaftlichen Erholungsprozess zu gewährleisten. Deshalb werden in „absoluten Ausnahmefällen“ Schuldenerleichterungen dann doch ermöglicht, aber nur auf der Grundlage der in jedem einzelnen Land gültigen Bestimmungen. Das heißt, jedes Gläubigerland kann selbst entscheiden, ob ihm reale Schuldenerlasse zuzumuten sind oder nicht, was das Konzept der Gleichbehandlung *ad absurdum* führt.
- Verhandlungen über weitere Schuldenrestrukturierungen werden an die Bedingung geknüpft, dass die Schuldnerländer ein Kreditprogramm mit dem IWF geschlossen haben. Ganz im Sinne der vom IWF geforderten Austeritätspolitik in vergangenen Krisen und trotz deren verheerender Auswirkungen spricht der IWF bereits wieder von notwendigen tiefgreifenden Haushaltskonsolidierungen.¹⁶
- Entgegen den Forderungen von Schuldnerregierungen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und auch dem G20-Mitglied China werden multilaterale Entwicklungsbanken und der IWF weiterhin nicht verbindlich dazu verpflichtet, sich an Schuldenerleichterungen zu beteiligen.

Zu begrüßen ist, dass die verbindliche Beteiligung des Privatsektors zumindest gefordert wird. In der Praxis dürfte sich jedoch auch dieser Aspekt schwierig gestalten. Die Einbeziehung des Privatsektors soll nach dem traditionellen Modell des Pariser Clubs über eine Gleichbehandlungsklausel erfolgen. Demnach vereinbart das Schuldnerland die Restrukturierung der Forderungen mit den öffentlichen Gläubigern der G20 und wird von diesen dazu aufgefordert, mit seinen übrigen bilateralen Gläubigern (das heißt insbesondere mit den Privatgläubigern) Zugeständnisse in mindestens gleichem Umfang auszuhandeln. Theoretisch soll die G20 Erleichterungen erst gewähren, nachdem sich auch die Privaten entsprechend verpflichtet haben. Es ist jedoch durchaus vorstellbar, dass die Einigung mit den Privaten schlicht nicht gelingt. Prinzipiell sind in diesem Fall zwei Optionen denkbar: Erstens könnten die öffentlichen Gläubiger die Nichterfüllung ihrer eigenen Forderung geflissentlich übersehen; in diesem Fall würden potenzielle Erleichterungen, die von ihnen gewährt werden, letztlich wieder nur den *Bailout* der Privaten finanzieren. Zweitens könnte die Weigerung der Privaten beziehungsweise auch nur eines kleinen Anteils der privaten Gläubiger jegliche Schuldenerleichterung blockieren. Da ein Großteil der öffentlichen Forderungen von **China** gehalten wird und nicht angenommen werden kann, dass China ein Interesse daran hat, den *Bailout* der privaten westlichen Gläubiger zu finanzieren, ist dieser Fall durchaus wahrscheinlich.

Auch im besten Fall zielt das *Common Framework* der G20 letztlich vor allem darauf ab, eine faire Lastenteilung zwischen den verschiedenen Gläubigern zu gewährleisten. Ob dies auch zu einer fairen Aufteilung der Kosten zwischen den Gläubigern einerseits und dem Schuldnerland andererseits führt, ist damit bei Weitem noch nicht gesagt – im Gegenteil. Denn ein hoher Koordinierungsgrad der Gläubiger erleichtert nicht nur potenzielle Schuldenerleichterungen, sondern erhöht auch die kollektive Verhandlungsposition der Gläubiger gegenüber dem Schuldnerland. Da ambitionierte Zielsetzungen und nennenswerte Selbstverpflichtungen der G20-Staaten im *Common Framework* grundsätzlich fehlen, droht dieses Rahmenwerk seine Wirksamkeit in eben jene zuletzt skizzierte Richtung zu entfalten.



Virtueller G20-Gipfel im November 2020 unter saudi-arabischer Leitung.

Fazit und Empfehlungen

Sowohl die DSSI als auch die Entschuldungsinitiative des IWF sind grundsätzlich zu begrüßen. Ihr Haupterfolg ist bisher jedoch rein diskursiver Natur. Die im Rahmen der Initiativen effektiv zur Verfügung gestellten Mittel sind aus globaler Perspektive bisher nur marginal. Skandalös ist auch, dass Vertreter*innen der betroffenen Länder des Globalen Südens weiterhin von den Verhandlungen ausgeschlossen sind und das Schicksal von vielen Millionen Menschen somit vom Wohlwollen von 20 Finanzminister*innen und Notenbankgouverneur*innen abhängt.

Während die DSSI im April 2020 als ein erster Schritt in die richtige Richtung gewertet werden konnte, entbehrt das im November verabschiedete *Common Framework* jeglichen Potenzials, der sich zuspitzenden globalen Schuldenkrise effektiv zu begegnen. Die durch die DSSI gewonnene Zeit wurde leichtfertig verspielt. Das nicht zufriedenstellende Ergebnis unterstreicht jedoch einmal mehr die strukturellen Mängel des internationalen Finanzsystems und die beschränkte Handlungsfähigkeit der G20, in deren Rahmen notwendige Kompromisse im Interesse globaler finanzieller Stabilität blockiert werden und sich stattdessen nur auf den kleinsten gemeinsamen

Die durch die DSSI gewonnene Zeit wurde leichtfertig verspielt.

**Kritisch verschuldeten Staaten
sollte ein schneller und
umfassender Schuldenerlass
unter Beteiligung aller Gläubiger
ermöglicht werden.**

Nenner geeinigt wird.¹⁷ Die Notwendigkeit eines fairen und transparenten Insolvenzverfahrens für Staaten zeigt sich in der aktuellen Situation deutlich. Damit die DSSI retrospektiv nicht bloß als hehre symbolische Geste erscheint, sind folgende Maßnahmen notwendig:

1. **Private und multilaterale Gläubiger** müssen endlich in die Pflicht genommen werden, sich an der Initiative zu beteiligen.
2. Die **Gesetzgeber** – insbesondere der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreichs – müssen unterbinden, dass private Kreditverträge aufgrund von *Cross-Default*-Klauseln in Reaktion auf die Inanspruchnahme der DSSI aufgekündigt und die unmittelbare Rückzahlung der vollen Forderungen eingeklagt werden können.
3. Angesichts der globalen Dimension der Corona-Krise und des weltumspannenden Charakters der gegenwärtigen Schuldenkrise sollte die **Initiative auf alle Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen ausgeweitet** werden. Um die Planungssicherheit der begünstigten Länder zu erhöhen und den wirtschaftlichen Erholungsprozess aus der weltweit schlimmsten Rezession seit 100 Jahren auch im Interesse der globalen Finanzstabilität zu fördern, sollte die Initiative zudem bis Dezember 2024 verlängert werden.
4. Den kritisch verschuldeten Staaten sollte ein **schneller und umfassender Schuldenerlass unter Beteiligung aller Gläubiger ermöglicht** werden. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass ein solcher Prozess nicht unter der Schirmherrschaft des IWF und der Gläubigerstaaten allein angesiedelt sein darf. Um ein faires und nachhaltiges Ergebnis zu erzielen, ist es vielmehr zentral, dass die Schuldnerstaaten in den Verhandlungsprozess miteinbezogen werden.

- ¹ Fresno, I. (2020): „Shadow report on the limitations of the G20 Debt Service Suspension Initiative: Draining out the Titanic with a bucket?“.
- ² Begünstigt wurden grundsätzlich alle Länder, die von der UNO als am wenigsten entwickelte Länder (LDCs) eingestuft werden und/oder die Zugang zu den Hilfskrediten der Internationalen Entwicklungsorganisation der Weltbankgruppe haben (sogenannte IDA-Länder). Vier Ländern (Eritrea, Sudan, Syrien und Simbabwe) wurde die Inanspruchnahme jedoch wieder versagt, da sie sich im Zahlungsrückstand gegenüber dem IWF bzw. der Weltbank befinden. Ausgesetzt werden können sowohl Zins- als auch Tilgungszahlungen.
- ³ Das Prinzip der Barwertneutralität regelt die Verzinsung der gestundeten Zahlungen. Damit gestundete Rückzahlungen dem Prinzip der Barwertneutralität entsprechen, dürfen diese nicht zu einem Satz verzinst werden, der für die Gläubiger zu einem realen erwarteten Gewinn gegenüber der ursprünglichen Rückzahlungsvereinbarung führt. Zinsen dürfen jedoch erhoben werden, um den erwarteten Verlust der Zahlung zu einem späteren Zeitpunkt gegenüber einer nominal gleich hohen Zahlung zu einem früheren Zeitpunkt auszugleichen. Der erwartete Verlust aus dem Zahlungsaufschub und damit die Höhe der Verzinsung ist dabei von der erwarteten Inflationsrate und dem aktuellen Zinsniveau abhängig. Die Bundesregierung hat sich entschlossen, 0 Prozent Zinsen auf die von ihr gestundeten Zahlungen zu fordern.
- ⁴ Ursprünglich war die Rückzahlung innerhalb von drei Jahren nach einem tilgungsfreien Jahr vorgesehen und wurde auf dem Finanzministertreffen der G20 am 14.10.2020 auf fünf Jahre nach dem tilgungsfreien Jahr verlängert.
- ⁵ Wie es die Privatgläubiger schafften, sich dem Moratorium konsequent zu entziehen, wird im vorliegenden Schuldenreport im Beitrag „Die Beteiligung des Privatsektors am Schuldenmoratorium: Eine Farce“, S. 44, dargelegt.
- ⁶ Fitch Ratings: „Suspension of Debt Payments to MDBs a Risk to Ratings“, 22.04.2020. Ähnlich äußerten sich die zwei anderen großen Ratingagenturen *Moody's* und *Standard & Poor's*.
- ⁷ Werden die Schuldendienstzahlungen von China, Indonesien, Russland und Mexiko hingegen in die Analyse miteinbezogen, entsprechen die 5,3 Milliarden US-Dollar, die im Rahmen der DSSI bisher ausgesetzt wurden, sogar nur 0,01 Prozent der gesamten Schuldendienstzahlungen aller Niedrig- und Mittel-Einkommensländer an externe Gläubiger 2020.
- ⁸ Einige Quellen berichten von 46 Staaten, da sie Vanuatu mitzählen. Nach Kenntnis der Autorin hat Vanuatu sich aber von der Inanspruchnahme des Moratoriums wieder distanziert.
- ⁹ Dazu gehören die Salomonen, St. Vincent und die Grenadinen sowie Timor-Leste.
- ¹⁰ Für Bangladesch, Benin, Guinea-Bissau, Kosovo und Ruanda machen die aussetzbaren Zahlungen ca. 0,1 Prozent ihres BIP aus. Nigeria könnte im Rahmen der Initiative rund 123,5 Millionen US-Dollar an Rückzahlungen aussetzen, gemessen an dem BIP des Landes entspricht dies aber lediglich 0,03 Prozent.
- ¹¹ Die Schuldendienstzahlungen, die Haiti im Moratoriumszeitraum zu leisten hat, gehen zwar zu über 80 Prozent an bilaterale öffentliche Gläubiger. Der Hauptgläubiger Haitis ist jedoch Venezuela, das weder Mitglied der G20 noch des Pariser Clubs ist.
- ¹² Die in vielen Kreditverträgen eingebauten *Cross-Default*-Klauseln ermöglichen es einzelnen Gläubigern, Anleihe- oder Kreditverträge aufzukündigen und die sofortige Rückzahlung der geliehenen Summe einzufordern, wenn der Schuldner gegenüber anderen Gläubigern in Verzug gerät.
- ¹³ Geltung kommt hier der *Debt Limits Policy* (DLP) des IWF und der *Non-Concessional Borrowing Policy* (NCBP) bzw. der neuen *Sustainable Development Finance Policy* (SDFP) der Weltbank zu.
- ¹⁴ EURODAD (2020): „Arrested Development“.
- ¹⁵ G20/Paris Club (2020): „Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI“.
- ¹⁶ EURODAD (2020): „Arrested Development“.
- ¹⁷ Vgl. Kaiser, J. (2021): „Entschuldung als Machtfrage“ (Arbeitstitel, erscheint 2021 als Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung).

Interview

Schulden mit noch mehr Schulden bekämpfen?

Ein Gespräch mit Wolfgang Schmidt (BMF) und Patricia Miranda (LATINDADD)

Die Debt Service Suspension Initiative (DSSI) hat Lateinamerika am wenigsten begünstigt. Über die Hintergründe der G20-Entscheidung und darüber, was geschehen muss, um in Lateinamerika und der Karibik ein weiteres verlorenes Entwicklungsjahrzehnt zu verhindern, sprachen wir mit Staatssekretär Wolfgang Schmidt vom Bundesfinanzministerium und Patricia Miranda, der Schuldexperten des lateinamerikanischen Netzwerks LATINDADD.

Herr Schmidt, die G20 hat die DSSI auf maximal 73 am wenigsten entwickelte Länder beschränkt. Heißt das, dass ärmere Länder grundsätzlich Schuldenerleichterung mehr verdient haben als weniger arme?

Wolfgang Schmidt: Als die DSSI beraten und beschlossen wurde, stand die Pandemie und damit die Wirtschaftskrise noch am Anfang. Als deutlich wurde, dass es zu einer schweren Wirtschaftskrise durch die notwendigen Einschränkungen bei uns im Lande kam, haben wir im Ministerium uns gesagt, wir müssen jetzt schnell handeln. Und so ähnlich war es auch im internationalen Bereich und bei der DSSI. Es ging darum, möglichst schnell den ärmsten Ländern der Welt, die ohne Zweifel besonders von den wirtschaftlichen Folgen der Pandemie betroffen sein würden, zu helfen. Und so kam man dann immerhin zu den IDA-Ländern¹ plus eins. Aber schon das war ein schwer errungener politischer Kompromiss. Zu Beginn der Diskussion um Schuldenerleichterungen wollten viele Staaten eine noch kleinere Anzahl von Ländern berücksichtigen, nur 20 oder 22. Um es offen zu sagen: Die DSSI in diesem Frühjahr durchzubekommen, war

ein hartes Stück Arbeit. Dass dies gelungen ist, bei aller Unterschiedlichkeit der Meinungen und Positionen, darin liegt in dieser Krise auch ein Stück Hoffnung.

Frau Miranda, wenn Sie auf den Umgang mit der Schuldenkrise blicken, was möchte die Zivilgesellschaft in Lateinamerika einem G20-Mitglied am dringlichsten sagen?

Patricia Miranda: Schuldenerleichterungen und auch Unterstützungsfinanzierungen werden aktuell auf der Grundlage des Pro-Kopf-Einkommens eines Landes gewährt. Dieser Indikator versteckt aber eine ganze Reihe von Risiken von der tatsächlichen Armut bis zur Ungleichheit innerhalb der Gesellschaft. Wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass die Pandemie nicht nur eine Gesundheitskrise ist, sondern alle Lebensbereiche erfasst und sich global auswirkt. Deswegen müssen Maßnahmen zu ihrer Überwindung auch umfassender sein. Überdies zeichnet sich jetzt schon ab, dass die Krise nicht einen V-förmigen Verlauf mit einer schnellen Erholung nehmen, sondern eher die Form eines U oder gar eines L haben wird.

Welche anderen Kriterien könnten das sein?

Miranda: Weitere Kriterien, die berücksichtigt werden sollten, sind der Zustand der Gesundheitssysteme und das Ausmaß der Arbeitslosigkeit. In Lateinamerika arbeiten mehr als 60 Prozent der arbeitsfähigen Menschen im informellen Sektor ohne irgendeine Aussicht auf formale Beschäftigung. Das sind Menschen ohne geregeltes Einkommen, das es ihnen überhaupt erst ermöglichen würde,

"Die DSSI durchzubekommen, war ein hartes Stück Arbeit."



Patricia Miranda ist Bolivianerin und hat um die Jahrtausendwende die bolivianische *Jubileo2000*-Bewegung sowie die gleichnamige Stiftung in ihrem Heimatland mit aufgebaut. Aktuell leitet sie den Arbeitsbereich Schulden beim kontinentalen NRO-Netzwerk LATINDADD mit Sitz in Lima/Peru.

in Quarantäne zu gehen. Genau dadurch kommen ja auch die stark steigenden Infektionsraten auf dem Kontinent zustande.

Welche Länder in Lateinamerika sollten zusätzlich von Schuldenerlassen profitieren?

Miranda: Zunächst einmal alle Länder, die aus den Notkreditfenstern des IWF Finanzierungen erhalten haben. Da diese Kredite zwar schnell zu bekommen, aber unzulängliche Finanzierungen sind, ist die Gefahr groß, dass eben diese Länder sehr rasch erneut IWF-Kredite benötigen werden – dann aber reguläre, verknüpft mit traditionellen IWF-Programmen.

"Die weltweite Rezession wird sich auf die betroffenen Länder dramatisch auswirken."

Ich denke da konkret an die wirtschaftlich fragilen Ex-HIPCs² Honduras, Nicaragua und Bolivien. Aber Krisenfinanzierungen haben auch El Salvador, Guatemala und Costa Rica erhalten. Im Schnitt rund 300 Millionen US-Dollar, aber angesichts der Pandemie und des wirtschaftlichen Einbruchs reicht das nicht. Man muss bedenken, dass viele vom Rohstoffexport extrem abhängig und die Weltmarktpreise ebenso extrem volatil sind. Die weltweite Rezession wird sich auf diese Länder dramatisch auswirken.

Herr Schmidt, bewegen wir uns vom Moratorium, das ja nur der erste Schritt war, um den betroffenen Ländern etwas Luft zu verschaffen, auf einen echten Schuldenerlass zu?

Schmidt: Das Moratorium war ein erster, aber sehr wichtiger Schritt, um den ärmsten Ländern Raum für die Krisenbekämpfung zu geben. Was Schuldenerlasse angeht, sind wir heute in einer anderen Situation als bei der HIPC-Initiative vor gut 20 Jahren. Anders als damals haben wir eine heterogene Gläubigerlandschaft mit neuen Gläubigern, die Kredite an andere Staaten vergeben. Ich will niemanden speziell herausstellen, aber wir wissen alle, dass die Dinge dadurch komplizierter geworden sind. Es geht nicht mehr nur um die traditionellen Staaten des Pariser Clubs. Deswegen haben wir uns für mehr Transparenz bei den Staatsschulden eingesetzt – die Voraussetzung für informierte Entscheidungen. Schon das war und ist schwierig, weil es innerhalb mancher Länder harte Auseinandersetzungen gibt. Will sagen: Eine einfache Verständigung der G20 auf eine neue Initiative systematischer Schuldenerlasse wird nicht zu erreichen sein.

Was ich allerdings für möglich halte, ist ein Fall-zu-Fall-Ansatz. Wir schauen uns einzelne Länder an und wir beharren dann auf der Einhaltung bestimmter Prinzipien, zu denen Transparenz, Gläubigerkoordination und über den Ansatz der sogenannten *Comparability of Treatment* vor allem auch eine zwingende Beteiligung des Privatsektors gehören. Denn aus Sicht der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler ist es nicht akzeptabel, dass der öffentliche Sektor Verluste hinnimmt und die Privaten einfach weiter kassieren.

"Aus Sicht der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler ist es nicht akzeptabel, dass der öffentliche Sektor Verluste hinnimmt und die Privaten einfach weiter kassieren."



Wolfgang Schmidt ist Jurist und seit März 2018 Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen (BMF). Dort ist er u.a. zuständig für finanzpolitische und volkswirtschaftliche Grundsatzfragen und die internationale Finanz- und Währungspolitik.

Meine Frage bezog sich darauf, ob sich ein Konsens für echten Erlass bereits abzeichnet. Jeder sieht ein, dass das im April noch nicht möglich war. Aber die Aprilentscheidung kam mit der Zusage, dass wir etwa zur Jahrestagung von IWF und Weltbank im Oktober 2020 über Maßnahmen gegen drohende Insolvenzen reden. Sind wir jetzt an dem Punkt?

Schmidt: Ja, hoffentlich – wir werden uns jedenfalls dafür einsetzen. Nachdem es beim Moratorium darum ging, schnell Liquidität zur Verfügung zu stellen, sollte es nun darum gehen, strukturiert die deutlich anspruchsvolleren Solvenzfragen anzugehen. Im Kreise der G7, aber auch darüber hinaus gibt es einen Konsens darüber, dass der Privatsektor einbezogen werden muss, dass es im Einzelfall Erlasse geben kann und dass die Schuldenbehandlung an ein umfassendes IWF-Programm mit sogenannter *Upper Credit Tranche*-Qualität (UCT) gebunden sein muss. Aber es ist auch bekannt, dass es unter den G20-Staaten Gläubiger gibt, denen schon die Beschlüsse im Frühjahr zu weit gingen.

In dem G7-Statement wird von einem „gemeinsamen Rahmenwerk für Entschuldung“ gesprochen. Das klingt sehr vielversprechend...

Schmidt: ...und sehr diplomatisch, würde ich sagen.

Was für ein „Rahmenwerk“ dürfen wir uns denn vorstellen? Was würde das für die Einbeziehung des Privatsektors bedeuten, für die Einbeziehung aller Gläubigerregierungen, für die Einbeziehung von Schuldnerländern mit komplexen Gläubigerprofilen? Oder ist das nur eine diplomatische Floskel?

Schmidt: Nein, dahinter stehen harte Verhandlungen unter den G7 und G20 sowie auch mit IWF und Weltbank. Die meisten, das heißt eigentlich alle in der G7, sind für eine Verlängerung der DSSI. Unklar ist, für wie lange die Verlängerung gewährt werden wird und ob der Privatsektor weiterhin nur freiwillig dabei ist. Deutschland hat zur Freiwilligkeit eine sehr klare Haltung.

"Deutschland hat zur Freiwilligkeit eine sehr klare Haltung."

Freiwilligkeit führt zu nichts.

Schmidt: Dass die Privatsektorbeteiligung am Schuldenmoratorium im Effekt freiwillig ist, obwohl wir sehr auf eine Beteiligung des Privatsektors drängen, ist in der Tat ein Problem. Diese fehlende Kraft der privaten Gläubiger, sich koordiniert an der DSSI zu beteiligen, wird selbst von einigen Vertreterinnen und Vertretern dieses Sektors als Schwäche und vertane Chance bezeichnet. Im Falle einer Umschuldung ist allerdings die Beteiligung des Privatsektors klarerweise nicht optional. Das soll mit dem *Common Framework* durch das Prinzip der Gleichbehandlung auch nochmal bekräftigt werden.

Wie ist die deutsche Haltung dabei?

Schmidt: Wir wollen erstens, dass der Privatsektor einbezogen ist. Zweitens ist es für uns unabdingbar, dass alle G20-Mitglieder mitmachen. Das ist die Voraussetzung für geordnete Schuldenrestrukturierungen. Wenn diese wichtigen Schritte getan sind, wollen wir aber auch, dass man beachtet, dass sich die Krise weiterentwickelt hat und dass eben mehr und auch andere Länder von der Krise betroffen

sind. Hier schließt sich der Kreis zu Ihrer Eingangsfrage. Wir wären offen für eine Erweiterung auf andere Länder und werden gemeinsam mit unseren Partnern dafür werben. Bis heute fehlen uns dafür allerdings noch wichtige Daten, um das vernünftig und gemeinsam entscheiden zu können. Daher wurden Weltbank und IWF beauftragt, weitere Daten zusammenzustellen, und auch einige G20-Länder wollen hier noch mehr tun.

Frau Miranda, sollen auch die Internationalen Finanzinstitutionen in die Schuldenerleichterungen einbezogen werden?

Miranda: Die DSSI war notwendig, aber reicht natürlich nicht aus. Sie setzt den Schuldendienst ja auch nur zeitweise aus und schiebt das Problem auf. Man kann sich nur schwer vorstellen, wie in drei oder vier Jahren unter dem Druck der Rezessi-

"Wir wären offen für eine Erweiterung des Moratoriums auf andere Länder und werden gemeinsam mit unseren Partnern dafür werben."

on Länder in der Lage sein sollen, den gestundeten zusätzlich zum ohnehin fälligen Schuldendienst aufzubringen.

Die DSSI ist ja zwei Ländern auf dem Kontinent angeboten worden. Honduras und Nicaragua haben sie aber abgelehnt. Wie beurteilen Mitglieder von LATINDADD in den betroffenen Ländern diese Entscheidung?

Miranda: Bei den Entscheidungen von Honduras und Nicaragua spielen natürlich die Ratingagenturen eine Rolle. Es haben ja eine ganze Reihe von

Ländern die DSSI abgelehnt, weil sie befürchten, dass diese ihren künftigen Zugang zum Kapitalmarkt erschwert.

"Wir haben ja wohl aus der Geschichte gelernt, dass man Überschuldung nicht mit noch mehr Schulden bekämpfen kann."

Entschuldung muss ein umfassender Prozess sein. So müssen die Privaten stärker als lediglich über die Freiwilligkeit einbezogen werden, dies gilt auch für die Multilateralen. Deren erste Reaktion zur Bekämpfung der Pandemie war es, zusätzliche Kredite zur Verfügung zu stellen. Aber wir haben ja wohl aus der Geschichte gelernt, dass man Überschuldung nicht mit noch mehr Schulden bekämpfen kann. Vielmehr brauchen wir für die Umschuldung ein umfassendes Verfahren, das alle einbezieht – ganz gleich, ob es dabei nur um ein Moratorium oder um einen echten Schuldenerlass geht.

Bei Fall-zu-Fall-Lösungen kann es passieren, dass einzelne Gläubiger sagen: „Bei mir hat keiner wegen Umschuldungen angeklopft, deswegen kassiere ich weiter.“ Alle Gläubiger müssen an Bord sein. Schließlich haben wir es hier mit der größten globalen Krise seit hundert Jahren zu tun.

Die Einbeziehung aller Gläubiger erinnert an die argentinische Initiative, ein geordnetes Staateninsolvenzverfahren im Rahmen der Vereinten Nationen zu schaffen. Ist es denkbar, dass es dafür nochmal im Financing for Development-Prozess oder durch die jüngste Initiative von Kanada und Jamaika einen neuen Anlauf geben könnte? Deutschland und andere Industrieländer haben seinerzeit den Prozess abgeblockt.

Miranda: Ja, wir müssen über Entschuldungsverfahren sprechen. Das verlangt die Zivilgesellschaft schon seit vielen Jahren. Jüngst hat sogar neben vielen anderen auch der IWF davon gesprochen. Wir wünschen uns sehr einen neuen Versuch in dieser Richtung. In der UNO sind wir damals nicht sehr weit gekommen, obwohl sie dafür der angemessenste Ort wäre.

"Ja, wir müssen über Entschuldungsverfahren sprechen."

Gibt es andere, die heute die treibenden Kräfte sein könnten?

Miranda: In unserer Region ist Argentinien eine bedeutende Führungsmacht. Außerdem halten wir auch die UNCTAD³ für eine Institution, die einen Reformprozess vorantreiben könnte.

Deutschland hat damals keine gute Rolle gespielt. Wenn jetzt erneut Argentinien oder wieder die ganze Gruppe der G77 einen solchen Prozess in der UNO anstoßen würde: Wäre die deutsche Haltung heute eine andere?

Schmidt: Erfolgreich kann ein solcher Versuch nur sein, wenn alle Partner dabei mit an Bord sind. Und klar ist auch, dass wir schnell handeln müssen. Bei einem solchen Staateninsolvenzverfahren sind viele ungeklärte institutionelle Fragen zu beantworten. Dafür sehe ich derzeit wenig Erfolgsaussichten, und zwar gar nicht so sehr meinetwegen oder wegen des deutschen Finanzministers. So wie wir in Deutschland eine Koalitionsregierung haben – und das bedeutet, wo immer wir nach außen agieren, müssen Positionen abgestimmt werden –, so müssten wir auch im globalen Kontext einen Konsens darüber finden. Schon allein in der G7 scheint mir das nicht möglich.

"Was multilaterale Vereinbarungen betrifft, ist die Welt gerade kein einfacher Ort."

Zudem ist es kaum vorstellbar, dass die Heimatländer der großen Investoren einer solchen Initiative zustimmen würden. Und wenn wir an die Vereinten Nationen denken: Was multilaterale Vereinbarungen betrifft, ist die Welt gerade kein einfacher Ort. Obwohl eine Reform unbestreitbar dringend und nötig ist, ist die Zeit nicht günstig dafür. Vor diesem Hintergrund sage ich deutlich, dass die DSSI

schon ein bemerkenswerter Erfolg ist – auch wenn ich die Kritik aus der Zivilgesellschaft verstehe.

Immerhin hat eins der „schwierigen“ G20-Mitglieder, nämlich China, 2014 die UNO-Initiative mitgetragen. Würde eine Neuauflage China die Chance zu einer konstruktiven Initiative bieten?

Schmidt: Da bin ich skeptisch. Ich erinnere mich, das Thema vor der Krise bei einem Treffen meiner Kolleginnen und Kollegen auf der sogenannten *Deputy-Ebene* im Zusammenhang mit dem Transparenzthema angesprochen zu haben – einfach, um einmal abseits der eingefahrenen Gleise zu denken. Da gab es überhaupt keine Bereitschaft. Aber das ist vielleicht genau der Punkt, an dem die NRO ihren Job machen und Druck aufbauen können.

Unser Ziel ist es jetzt, uns auf das *Common Framework* zu einigen, insbesondere mit China an Bord. Damit stünde endlich ein Rahmenwerk zur Verfügung, an dem sich alle großen Gläubiger beteiligen, so wie es auch bei einem globalen Staateninsolvenzverfahren der Fall sein müsste. Wenn es verabschiedet wird, geht es darum, es auch möglichst schnell anzuwenden. Die Zeit drängt!

Eine letzte Frage: Wo stehen wir in sechs Monaten, also vor der nächsten Frühjahrstagung von IWF und Weltbank im April 2021, in Sachen Einbeziehung des Privatsektors? Wird sich etwas geändert haben – und wenn ja: wodurch?

Schmidt: Ja, wenn wir das *Common Framework* verabschiedet haben, werden wir im April 2021 vermutlich bereits mitten in der Umsetzung für die ersten Länder sein. Das bedeutet auch, dass begünstigte Länder ein komplettes IWF-Programm mit UCT-Qualität haben müssen. Auf diese Weise bewertet nämlich der IWF die Schuldentragfähigkeit und den Entlastungsbedarf und der Privatsektor muss dann aufgrund der Gleichbehandlungsklausel zwingend miteinbezogen werden. Der Privatsektor wird sich dann überlegen müssen, ob er womöglich alles verlieren oder einen Schuldenchnitt akzeptieren und zumindest im Spiel bleiben will. In Argentinien hat Finanzminister Martín Guzmán das ziemlich gut hinbekommen. Dabei hatte er die Unterstützung des IWF ebenso wie unsere und anderer im Pariser Club.

Man muss aber auch sehen, dass die Finanzministerinnen und Finanzminister, wenn sie derzeit zusammenkommen, alle eigene Herausforderungen in diesen Corona-Zeiten mitbringen und daher verständlicherweise oft einen Fokus auf ihre heimische Agenda haben. Als derjenige, der im deutschen Finanzministerium für die internationale Finanzpolitik zuständig ist, war ich schon froh, dass wir nicht nur die Initiative der DSSI durchbekommen haben und hoffentlich beim *Common Framework* große Fortschritte machen werden, sondern die Bundesregierung zusätzliche bilaterale Unterstützungen von drei Milliarden Euro dieses und nächstes Jahr zugesagt hat. Dazu kommen weitere drei Milliarden für den PRGT⁴. Das sind natürlich keine Zuschüsse, sondern Kredite, aber die muss man auch erst mal im Haushalt haben. Es ist nicht die gleiche Situation wie bei HIPC 2000, als für alle damals beteiligten Regierungschefinnen und Regierungschefs die Probleme der hochverschuldeten Staaten voll im Fokus waren. Im Moment haben die Regierungen alle Hände voll zu tun, die Gesundheit auch ihrer eigenen Bevölkerung zu schützen und den Zusammenbruch der Wirtschaft zu verhindern. Ich bin da schon ganz froh, dass dank der G20 der Rest der Welt nicht einfach vergessen wurde.

"Man muss aber auch sehen, dass die Finanzministerinnen und Finanzminister, wenn sie derzeit zusammenkommen, alle eigene Herausforderungen in diesen Corona-Zeiten mitbringen und daher verständlicherweise oft einen Fokus auf ihre heimische Agenda haben."

Frau Miranda, wo sehen Sie uns in sechs Monaten?

Miranda: Ich befürchte vor allem, dass die wirtschaftliche Erholung sehr ungleich ausfallen wird. In Lateinamerika und auch in anderen Regionen sind die wirtschaftlichen Möglichkeiten sehr begrenzt. Also wird die Erholung ein eher langer und schmerzhafter Prozess sein. In vielerlei Beziehung werden wir uns zurückentwickeln. Nicht nur die Agenda 2030, sondern alle Ziele der sozialen Entwicklung werden wir verfehlen. Wenn wir die neun Billionen, die die G20-Staaten für ihre eigenen Volkswirt-

"Nicht nur die Agenda 2030, sondern alle Ziele der sozialen Entwicklung werden wir verfehlen."

schaften ausgeben, der einen Billion für den Rest der Welt gegenüberstellen, bekommen wir einen Eindruck von der Ungleichheit, die da gerade aufgebaut wird. Was wir bislang an Krisenstrategien gesehen haben, war unambitioniert und verschob das Problem in der Regel einfach nur in die Zukunft. Wie eine Lawine werden die Belastungen für die künftigen Haushalte immer größer.

Wir müssen langfristig denken, wenn wir entscheiden, ob wir heute Schulden bezahlen oder in Bildung, Gesundheit und wirtschaftliche Entwicklung investieren wollen. Nicht nur fiskalische, sondern auch soziale Tragfähigkeit muss das Ziel sein. Das ist die große Verantwortung aller derjenigen, die heute Entscheidungen treffen können, die nicht nur sie selbst, sondern die ganze Welt betreffen.

Vielen Dank für das Gespräch.

Das Gespräch führte Jürgen Kaiser Anfang Oktober 2020. Zu den Entwicklungen seit Mitte Oktober 2020 in Bezug auf DSSI und Common Framework siehe insbesondere den Text "Schuldenrestrukturierung in Corona-Zeiten" ab S. 20 in diesem Schuldenreport.

"Wir müssen langfristig denken, wenn wir entscheiden, ob wir heute Schulden bezahlen oder in Bildung, Gesundheit und wirtschaftliche Entwicklung investieren wollen."

¹ *International Development Agency*; konzessionäres Kreditfenster der Weltbank für Länder mit niedrigem Einkommen.

² Länder, die durch die Initiative für *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) von IWF und Weltbank um das Jahr 2000 weitreichende Schuldenerlasse erhalten haben.

³ Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung.

⁴ *Poverty Reduction and Growth Trust*; Kreditfenster des IWF mit Ausleihungen zu besonders günstigen Konditionen an ärmere Länder.

Individuelle Umschuldungen 2020

Nicht nur das Moratorium war wichtig

Von Andrés Musacchio

Die weltweite Überschuldung hat einen nie gekannten Höchststand erreicht. Vor allem Staaten, die sich schon vor der Corona-Pandemie in einer instabilen Lage befanden, sind jetzt in großen Zahlungsschwierigkeiten. Vier Länderbeispiele zeigen, wie unterschiedlich Staaten damit umgehen und welche Wege aus der Schuldenfalle es geben kann.

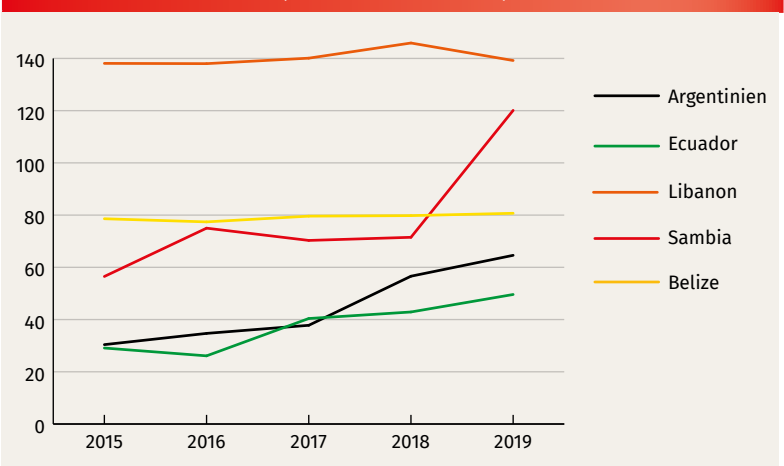
Dass es noch nicht zu einer globalen Serie von Staatspleiten gekommen ist, ist der schnellen, wenn auch begrenzten Reaktion der internationalen Finanzinstitutionen zu verdanken, die zuerst Notfinanzierungen und dann ein strukturierteres Programm einführten. Das im April beschlossene Schuldenmoratorium für ärmere Länder trug dazu bei, eine Kettenreaktion durch Zahlungsunfähigkeit zu vermeiden. Doch der Rettungsschirm erwies sich bald als zu klein, um die Schuldenproblematik komplett zu entschärfen. Zahlreiche Mitteleinkommensländer wurden zum Beispiel weder ins Moratorium noch in ein anderes Programm aufgenommen (siehe auch "Schuldenrestrukturierung in Corona-Zeiten", S. 20).

Für viele der nicht berücksichtigten Staaten bedeutete dies eine Beschleunigung der Krise. Einige mussten im Laufe des Jahres eine Teileinstellung ihres Schuldendienstes erklären oder rasch mit ihren Gläubigern verhandeln, um einer Pleite zu entgehen. Als besonders relevant erwiesen sich die erneuten Schuldenkrisen von **Argentinien** (das schon Ende 2019 einseitig die ersten fälligen Zah-

lungen verschoben hatte), **Ecuador**, **Libanon** und **Sambia**. Auch einige kleinere Staaten wie **Belize**, **Kuba** und **Surinam** hatten deutliche Schwierigkeiten, ihre Schulden pünktlich zu bedienen.

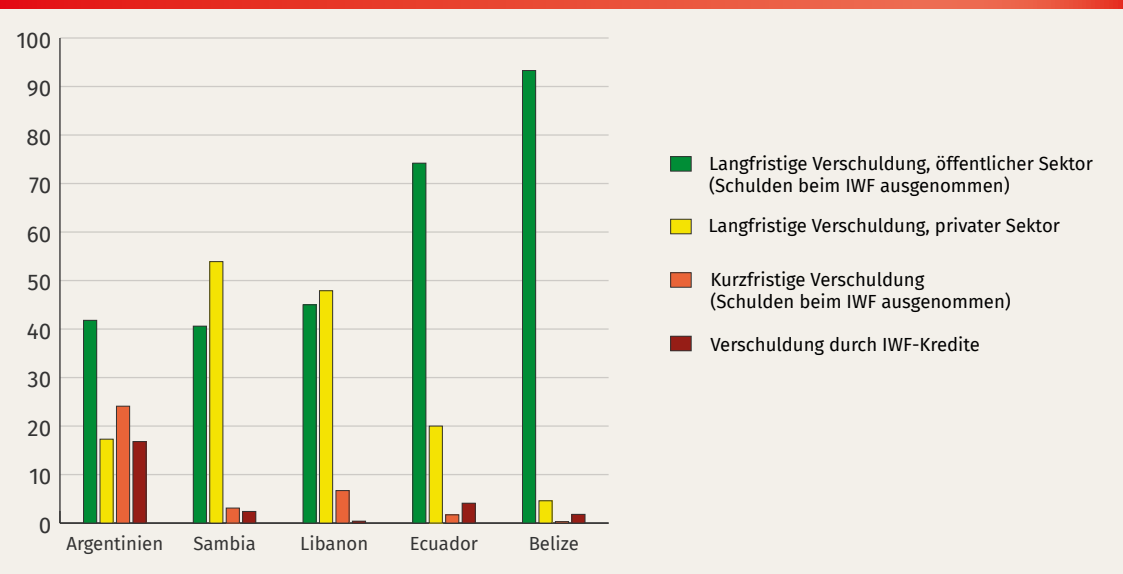
Allgemein sind Länder betroffen, die sich schon vor der Pandemie in einer instabilen Lage befanden. Entweder sie kämpften sich durch eine langandauernde Überschuldung oder sie nahmen in den Jahren davor massiv Kredite auf (siehe Abbildung 1). Die Schwächung der internationalen Konjunktur durch die Pandemie ist daher nur ein weiterer Treiber der Krise, jedoch (mit Ausnahmen) nicht der entscheidende Faktor. Gemeinsam ist auch vielen Staaten, dass der Anstieg der Verschuldung mit einer politischen Krise einherging.

Abb. 1: Schuldenstand (in Prozent des BIP)



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von den Daten der Weltbank (2020), <http://datatopics.worldbank.org/debt/ids>; Länderauswahl „Country Analytical“

Abb. 2: Auslandsverschuldung aufgeschlüsselt (in Prozent des gesamten Auslandsschuldenstands)



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von der Daten der Weltbank (2020), <http://datatopics.worldbank.org/debt/ids>; Länderauswahl „Country Analytical“

Die individuellen Entwicklungen der überschuldeten Länder sind allerdings sehr unterschiedlich. Vergleicht man zum Beispiel die Entwicklung der Außenschulden nach Gläubigertyp (Abbildung 2), so sind die Schulden bei privaten Gläubigern im Falle **Libanon** und **Sambia** viel bedeutsamer als in den anderen Ländern. Das relativ hohe Gewicht der kurzfristigen Kredite ist ein besonderes Merkmal der argentinischen Verschuldungsentwicklung. Diese Kredite fallen bei den restlichen Ländern der Gruppe kaum ins Gewicht. Diese Unterschiede spiegeln sich auch in der Gewichtung der beteiligten Akteure in den Verhandlungen wider.

Sehen wir uns im Folgenden vier Länderbeispiele genauer an.

Argentinien¹ – Staatsbankrott und Kapitalflucht
 Argentinien erneuter Staatsbankrott ist ohne Zweifel das bedeutsamste Schulden-Ereignis des Jahres 2019. Eine finanzmarktfreundliche Politik und eine niedrige Verschuldung trugen ab Ende 2015 dazu bei, dass Argentinien eine Rückkehr an den Kapitalmarkt ermöglicht wurde. In den folgenden Jahren stiegen die Staatsschulden rasant (siehe Tabelle 1) und neue Kredite wurden nicht produktiv angelegt: Die Devisen wurden für Finanzspekulation und zur Finanzierung der Haus-

halts- und Handelsbilanzdefizite verwendet und flossen durch Kapitalflucht ab. Ein Bericht der argentinischen Zentralbank stellt fest, dass der Aufbau von Finanzanlagen (größtenteils im Ausland) lokaler Anleger zwischen 2016 und 2019 etwa 86 Milliarden US-Dollar betrug. 80 Prozent des Devisenangebots wurde über öffentliche Auslandsverschuldung geschaffen.²

Tab. 1: Schuldenstand Argentinien (in Prozent)

	2015	2019
Auslandsschuldenstand / Exporteinnahmen	244,8	326,2
Auslandsschuldenstand / BIP	30,4	64,6
Schuldendienst / Exporteinnahmen	24,7	46,5
Devisenreserven / Auslandsschuldenstand	13,2	15,1

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Weltbank (2020), International Debt Statistics 2021

Schon Anfang 2018 zogen sich die ersten privaten Finanzinstitutionen zurück. Erstaunlicherweise unterstützte der IWF die argentinische Regierung

mit über 50 Milliarden US-Dollar, dem größten Kredit seiner Geschichte. Das kann als politisch geprägte Maßnahme interpretiert werden, die heute als technischer Fehler anerkannt wird.³ Der Preis für Argentinien war hoch: Wie üblich verlangte der IWF ein Sparprogramm, hauptsächlich aus Lohnsenkungen, Abbau des Sozialstaates und „Preis-anpassung“ der öffentlichen Güter, also durch Erhöhung der Preise von Strom, Gas, Wasser und Transport bis zu 3.000 Prozent. Inflation und Sparprogramme trieben die Wirtschaft in eine Depression.

Trotz mehrerer Abwertungen und zeitweise realer Dollar-Zinsraten von über 30 Prozent jährlich schaffte es die Regierung von Präsident Mauricio Macri nicht, Kapitalflucht und Ungleichgewichte zu reduzieren. Somit war die Wirtschaftskrise nicht zu vermeiden. Kurz nach den Wahlen, die im Oktober 2019 die Ära Macri beendeten, wurden die ersten fälligen Kredite einseitig aufgeschoben.

Die neue Regierung des peronistischen Präsidenten Alberto Fernández erklärte im Dezember 2019 eine Umschuldung zum prioritären Ziel Argentiniens und nahm sofort Kontakt zu den Gläubigern

auf. Als Strategie versuchte Wirtschaftsminister Martín Guzmán, mit den verschiedenen Gläubigergruppen (private Anleger, Pariser Club und IWF) separat zu verhandeln. Der Pariser Club kam ihm jedoch nicht entgegen, obwohl die Schulden nicht bedeutsam waren und die Strafzinsrate von neun Prozent einen schlechten politischen Präzedenzfall für weitere Verhandlungen schuf. An diesem Punkt richtete sich Argentinien an die privaten Anleger. Nicht Geierfonds, sondern Schattenbanken⁴ spielten die tragende Rolle in Verhandlungen um beinahe 65 Milliarden US-Dollar. Unter der Voraussetzung, eine neue tragfähige Schuldenstruktur zu schaffen, schlug Argentinien als Ausgangspunkt einen dreijährigen Zahlungsstopp, einen Kapitalerlass von 5,4 Prozent und eine starke Senkung der Zinsraten auf 2,5 Prozent vor. Insgesamt bedeutete der Vorschlag eine nominale Reduzierung der Verbindlichkeiten um rund 60 Prozent. Das Angebot wurde abgelehnt und nach langem Ringen ein Erlass von etwa 45 Prozent vereinbart. Auch wenn dies als größte Umschuldung der Geschichte bezeichnet wird,⁵ hat sich Argentinien auf eine Zahlung des gesamten verschuldeten Kapitals plus eine Zinsrate von über 3,5 Prozent verpflichtet. Dies liegt deutlich über den Refinanzierungskosten der

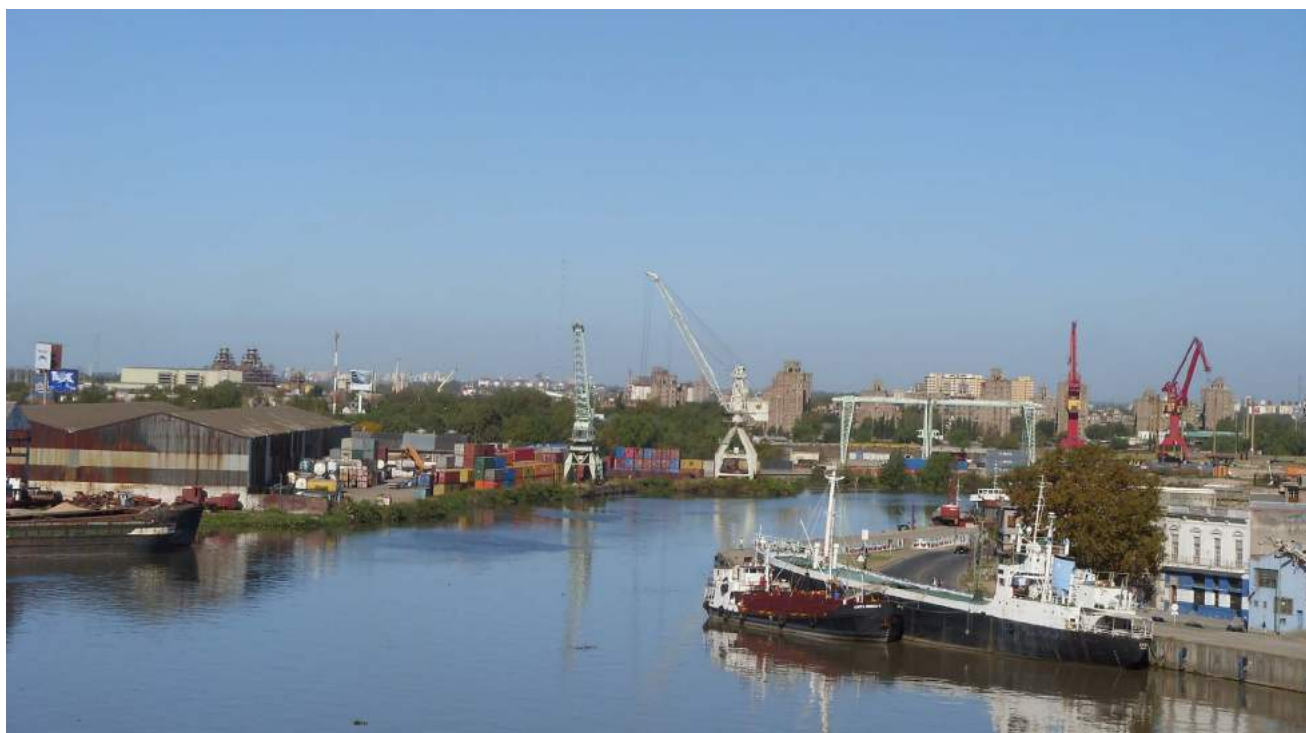


Bild: privat

Argentinien: Die Wirtschaftskrise war nicht zu vermeiden. (Foto: La Boca, Stadtteil von Buenos Aires)

Argentinien muss sich mit dem Hauptgläubiger IWF arrangieren.

Gläubiger, die durch die Operation zwar weniger, aber immer noch gut an ihren Argentinien-Papieren verdienen.

Mit der Vereinbarung gewann die Regierung Zeit bis 2025, wenn die ersten bedeutsamen Rückzahlungen anstehen. Problematisch war auch die Einführung von sogenannten *Collective Action Clauses*. Die Gläubiger wollten darauf verzichten, aber die Regierung, unterstützt von den internationalen Finanzinstitutionen, konnte eine zufriedenstellende Formel finden, um in diesem Bereich keinen großen Rückschritt zu machen.

Nun ist es für die Regierung an der Zeit, sich mit dem Hauptgläubiger IWF zu arrangieren. Bei den Verhandlungen mit den privaten Banken bekam Argentinien eindeutige politische Unterstützung seitens des IWF und einiger seiner wichtigen Mitglieder, darunter der deutschen Bundesregierung. Unter anderem betonte IWF-Direktorin Kristalina Georgiewa mehrfach die Notwendigkeit einer Umschuldung, um die Tragfähigkeit zu garantieren.⁶ Neu im Diskurs des IWF war die Erkenntnis, dass Sparpolitiken auf Dauer rezessiv wirken und damit die künftige Zahlungsfähigkeit beeinträchtigen. Die nun von Argentinien angestrebte Umschuldung auch der Schulden beim IWF soll dazu beitragen, einen langfristigen Wachstumsprozess einzuleiten und so die Schuldentragfähigkeit zu stärken.

Es ist noch nicht klar, ob die Unterstützung auf einem echten Sinneswandel im IWF beruht oder eher dazu dienen soll, hinsichtlich der gewaltigen eigenen Ansprüche an Argentinien die Zahlungsfähigkeit des Landes zu sichern. Abgesehen davon wurde die schon zuvor prekäre Wirtschaftslage des Landes durch die Corona-Pandemie und den harten Lockdown stark getroffen. Unter diesen Umständen ist der Spielraum für beide Seiten sehr eingeschränkt. Da jedoch in den nächsten Monaten keine wichtigen Fälligkeiten bevorstehen, ist der Druck für eine schnelle Einigung nicht groß.

Ecuador⁷ – kein harter Lockdown, starke Rezession

Auch in Ecuador stieg die Verschuldung seit der neoliberalen Wende 2017 deutlich. Der neue Präsident Lenin Moreno versuchte es nach dem Bruch mit seinem Vorgänger und Mentor Rafael Correa mit einem Sparprogramm im Rahmen einer Einkommensumverteilung zugunsten der Unternehmer. Doch damit leitete er eine wirtschaftliche und politische Krise ein: Zum einen beschädigte die Rezession ab 2018 die Steuereinnahmen und die angestrebte ausgeglichene Haushaltsbilanz, zum anderen provozierten die Maßnahmen den Widerstand der Bevölkerung. Corona verschlimmerte die Lage: Die Regierung verzichtete zu Gunsten der Wirtschaft auf einen harten Lockdown – mit katastrophalen gesundheitlichen Konsequenzen. Ecuador gehörte mit Panama und Peru zu den drei Ländern Lateinamerikas, die am härtesten von der Corona-bedingten Rezession getroffen wurden.⁸

Die Verschuldung stellte schon vor der Pandemie eine komplizierte Herausforderung dar (siehe Tabelle 2). In der neuen Konjunktur verschärften sich die Schwierigkeiten, und schon ab März 2020 wurden Zahlungen verschoben. Zu der Auslandsverschuldung müssen auch noch die internen Schulden addiert werden, die die Staatsschulden auf knapp 62 Prozent des BIP erhöhen.⁹

Tab. 2: Schuldenstand Ecuador (in Prozent)

	2016	2019
Auslandsschuldenstand / Exporteinnahmen	174,7	196,8
Auslandsschuldenstand / BIP	36,1	49,6
Schuldendienst / Exporteinnahmen	26,6	35,7
Devisenreserven / Auslandsschuldenstand	10,7	3,6

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Weltbank (2020), International Debt Statistics 2021

Moreno versuchte, schrittweise eine Umschuldung zu verhandeln. Seine Strategie ähnelte in dem Punkt der Argentinien. Zunächst wurde Kontakt zu den privaten Gläubigern aufgenommen, deren größter *BlackRock* war. Durch ein freundliches Angebot gelang ihm eine schnelle Einigung – im Gegensatz zu den mühsamen Verhandlungen Argentinien. Die Schulden in Höhe von 17,4 Milliarden US-Dollar wurden um 1,5 Milliarden gekürzt, die Zinsraten von 9,2 Prozent auf 5,3 Prozent gesenkt und ein Zahlungsmoratorium von zwei Jahren für Zinsen und fünf Jahren für das Kapital vereinbart.¹⁰ Experten schätzen den tatsächlichen Erlass als geringer ein, denn die unbezahlten Zinsen wurden kapitalisiert und ihrerseits verzinst.¹¹

Auch China verlängerte die fälligen Kredite Ecuadors um zwölf Monate.¹² Wichtiger war jedoch das Abkommen mit dem IWF Anfang Oktober 2020. Im Rahmen seiner *Extended Fund Facility* stellt der IWF Ecuador in den nächsten 27 Monaten 6,5 Milliarden US-Dollar zur Verfügung, davon zwei Milliarden sofort.¹³ Im Gegensatz zum neuen Diskurs des IWF implizieren die Bedingungen des Kredits eine Reformagenda und eine Fiskalreform sowie Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität. Damit sind beim IWF oft Lohnsenkung, Arbeitsflexibilisierung und Kürzung der Staatsausgaben gemeint. Das Abkommen mit Ecuador deutet darauf hin, dass der IWF zwar neuerdings kurzfristige soziale Hilfe und eine progressivere Steuerstruktur befürwortet, aber immer noch die alten Strukturanpassungsprogramme im Köcher hat, obwohl sie in Lateinamerika und Südeuropa schon oft ihre Schwächen gezeigt haben. Die Einigung mit dem IWF hat daher die politische Lage kurz vor den geplanten Neuwahlen im Februar 2021 noch weiter zugespitzt.

Sambia – komplizierte Umschuldung

Vor anderen Herausforderungen als Argentinien oder Ecuador steht Sambia.¹⁴ So ist der Anteil an privaten Schulden in dem afrikanischen Land wesentlich höher und auch die Schuldenindikatoren übersteigen die der lateinamerikanischen Länder. Neben der Schuldenhöhe und dem Gläubigerprofil unterscheiden weitere strukturelle Aspekte den Fall Sambia von anderen Ländern.

Die Wirtschaft des Landes ist stark abhängig vom Export von Kupfer, einem Metall, dessen Weltmarktpreis in den letzten fünf Jahren enormen Schwankungen unterlag. Mit dem Beginn der Pandemie fiel der Preis auf einen Tiefpunkt, der die schon auf der Kippe stehende Zahlungsfähigkeit noch mehr einschränkte (siehe Tabelle 3). Anders als in Südamerika spielt hier die Verbindung zwischen Pandemie, Rohstoffpreisen und Verschuldungskrise eine wichtigere Rolle, auch wenn die Verschuldungsproblematik schon davor präsent war. Der IWF betont, dass die Verschuldung auch mit der Finanzierung des Ausbaus der öffentlichen Infrastruktur zusammenhängt, dem langsameren Wachstum und Wechselkursproblemen.¹⁵

Tab. 3: Schuldenstand Sambia (in Prozent)

	2015	2019
Auslandsschuldenstand / Exporteinnahmen	143,1	330,1
Auslandsschuldenstand / BIP	56,5	120,1
Schuldendienst / Exporteinnahmen	6,6	31,3
Devisenreserven / Auslandsschuldenstand	25,2	5,3

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Weltbank (2020), International Debt Statistics 2021

Im August qualifizierte sich Sambia für ein Moratorium des Schuldendienstes im Rahmen der *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI) der G20. Die Einsparung scheint jedoch laut einem IWF-Bericht nicht besonders groß zu sein: Geschätzt sind es 0,7 Prozent des BIP von 2019, was 165,4 Millionen US-Dollar entspricht.¹⁶ Hinzu kam, dass die Umsetzung bei den zwei größten Kreditgebern (Indien und China) nicht automatisch erfolgte;¹⁷ im Falle Chinas konnte Sambia erst vor kurzem eine Teilvereinbarung erreichen.

Eine Umschuldung Sambias scheint strategisch kompliziert, da sehr unterschiedliche Gläubiger wie der IWF, private Banken und chinesische Fi-

Sambias Default könnte eine Kettenreaktion in Afrika, einen "Debt Tsunami", auslösen.

nanzinstitutionen auftreten. Die Befürchtung, die jeweils anderen Gläubigergruppen könnten von einer Einigung profitieren, bewegte die Akteure bislang zu unkooperativem Verhalten. Die Banken forderten den IWF auf, als Grundlage für die Verhandlung einer Umschuldung ein Programm auszuarbeiten.¹⁸ Doch dieser hält sich, ebenso wie westliche Regierungen, zurück und befürchtet, ein solches Hilfsprogramm würde direkt oder indirekt dazu beitragen, dass Zinszahlungen nach China fließen. Des Weiteren ist die Ausbreitung des chinesischen Einflusses durch zunehmende Kreditvergabe für Infrastrukturprogramme in der Region eine wachsende strategische Herausforderung für den Westen.¹⁹

Ende Oktober entspannte sich die Lage kurzfristig, als es der Regierung gelang, mit der chinesischen Entwicklungsbank eine Verschiebung des Schuldendienstes um sechs Monate zu vereinbaren.²⁰ Doch die westlichen Banken verlangten umfassende Informationen über den Schuldenstand gegenüber China, bevor sie ihrerseits den Schuldendienst eines weiteren Kredits um ein halbes Jahr zurückstellen würden. Da sie jedoch keine Vertraulichkeitsvereinbarung gewährleisteten, wurde ihre Bedingung nicht erfüllt und eine Einigung blieb aus. Somit befindet sich Sambia seit dem 13. November 2020 im teilweisen Zahlungsausfall. Der Prozess wird von Beobachter*innen sehr unterschiedlich beurteilt. Einerseits wird gerade betont, dass dieser *Default* eine Kettenreaktion in Afrika auslösen könnte, einen „Debt Tsunami“, wie die englische Zeitung *The Guardian* am 25.11.2020 schrieb.²¹ Doch die Tatsache, dass darauf zunächst kein sofortiger Finanzkollaps folgte, interpretieren andere als Beweis, dass es sich um einen ganz normalen Umschuldungsprozess handelt. Als nächster Schritt wird eine Mission des IWF erwartet, die zur Annäherung der Parteien beitragen soll. Hauptsächlich ist aber die künftige Entwicklung von der Wiederbelebung der Konjunktur abhängig, denn nur so kann eine Umschuldung dauerhaft tragfähig verhandelt werden.

Libanon – Teufelskreis der Verschuldung

Die Verschuldungskrise des Libanons ist aus verschiedenen Gründen eine äußerst komplexe Gemengelage. Die Verschuldung und der Schuldendienst, gemessen am BIP und an den Ausfuhren, sind wesentlich höher als die der oben analysierten Fälle (*Tabelle 4*). Die Indikatoren verdeutlichen, dass eine Tragfähigkeit der Schulden unter den heutigen Umständen in weite Ferne gerückt ist.

Tab. 4: Schuldenstand Libanon (in Prozent)

	2015	2019
Auslandsschuldenstand / Exporteinnahmen	312,4	352,0
Auslandsschuldenstand / BIP	138,0	139,2
Schuldendienst / Exporteinnahmen	71,0	88,2
Devisenreserven / Auslandsschuldenstand	62,3	51,6

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Weltbank (2020), International Debt Statistics 2021

Die wirtschaftliche und politische Entwicklung verschlechtert sich seit Jahren kontinuierlich. Rezession, Inflation, Kapitalflucht und steigende Armut führten schließlich dazu, dass das Land Anfang März 2020 – also noch vor der Ausbreitung der Pandemie – seine Zahlungsunfähigkeit erklärte. Das Problem bezieht sich nicht nur auf die öffentlichen Finanzen. Das gesamte Bankensystem steht unter der Spannung einer Liquiditäts- und Solvenzkrise. Eine politische und soziale Krise erschwert es seitdem, eine Grundlage für Verhandlungen mit den Gläubigern aufzubauen.

Mindestens so herausfordernd ist die Lage der Zahlungsbilanz. Über mehrere Jahre litt der Libanon unter einem strukturellen Leistungsbilanzdefizit. Doch erst, als ab 2011 mehr

Die Corona-Pandemie und die katastrophale Explosion im Hafen von Beirut im August 2020 machen die Lage im Libanon noch hoffnungsloser.

als 1,5 Millionen syrische Geflüchtete ins Land kamen und jährlich 3 bis 4 Milliarden US-Dollar an Familienangehörige in Syrien überwiesen, geriet das Defizit außer Kontrolle. Der Versuch, das Problem durch hohe Zinsraten (um Finanzkapital ins Land zu locken) zu lösen, scheiterte genauso wie in Argentinien. Auf Dauer bedeuten höhere Zinsen noch größere Ausgaben und führen zu Devisen- und Kapitalverkehrskontrollen. Die Corona-Pandemie und die katastrophale Explosion im Hafen von Beirut am 4. August 2020 machten die Lage noch hoffnungsloser.

Die Versuche, die Wirtschaft anzukurbeln und die Auswirkungen der Krise auf die Gesellschaft zu lindern, kommen bisher nur langsam und unkoordiniert voran. Bereiche wie Ausbildung oder Gesundheit, bei denen private Akteure (oft kirchlich gebundene Institutionen) eine führende Rolle spielen, leiden unter dem starken Kaufkraftverlust der Bevölkerung, massiver Arbeitslosigkeit und der Unzulänglichkeit der Staatshilfen. Dadurch mündete die soziale Krise in eine humanitäre Krise.

Inzwischen befindet sich der Libanon in einem Teufelskreis der Verschuldung: Umschuldung ist ohne eine minimale makroökonomische Stabilisierung nicht möglich – letztere jedoch ohne

Es fehlt der erste Schritt auf einem Weg, der eher politisch-strategisch als wirtschaftlich geprägt sein sollte und menschenrechtlich dringend nötig wäre.

Umschuldung sehr unwahrscheinlich. Schon seit März 2020 verlangen die Gläubiger (hauptsächlich private Finanzinstitutionen)²² als Basis für eine Lösung ein Programm des IWF mit tiefgreifenden Strukturmaßnahmen.²³ Doch bisher ist es keiner Seite gelungen, produktive Verhandlungen einzuleiten. Es fehlt der erste Schritt auf einem Weg, der eher politisch-strategisch als wirtschaftlich geprägt sein sollte und menschenrechtlich dringend nötig wäre. Traditionelle Programme, die einen Sparkurs als Grundlage für die Stabilität vorschlagen, sind schwer durchsetzbar, wenn die soziale Lage so dramatisch wie im Falle des Libanons ist. Sie können auch selten die nötige Pro-

duktionserholung einleiten. Eine expansive Politik mit Schwerpunkt auf Arbeitslosigkeitsbekämpfung und Infrastrukturaufbau würde unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten mehr Sinn ergeben. Dafür sind aber momentan die internen und externen politischen Grundlagen und Finanzmittel so notwendig wie abwesend.

Fazit und Ausblick

In den letzten Monaten hat sich die Verschuldungslage der Nicht-OECD-Staaten durch die Corona-Pandemie deutlich verschlechtert. Neue Zahlungsunfähigkeitserklärungen sind eingegangen und die Verhandlungen verliefen meist problematisch und führten nur zu partiellen oder vorübergehenden Lösungen.

Argentinien und **Ecuador** gelang es, sich mit den privaten Gläubigern zu einigen und so wieder zahlungsfähig zu werden. Zwar verlangten die Kreditinstitutionen ein vom IWF genehmigtes Programm als Grundlage für die Verhandlungen, wurden aber letztendlich mit der Ansage des IWF konfrontiert, ein solches Programm sei nur möglich, nachdem der Schuldendienst für die nächsten Jahre festgelegt sei. Damit war der erste Schritt gemacht. Weder Argentinien noch Ecuador traten in den Verhandlungen mit einem harten Vorschlag auf. Ecuador kam den Gläubigern mit einem „großzügigen“ Vorschlag entgegen und erreichte eine schnellere Einigung. Die etwas härtere Linie der argentinischen Regierung ermöglichte dem Land eine deutlich bessere Umschuldung. Auch mit dem IWF konnte Ecuador eine Lösung finden. Sie stellt die neue expansive Rhetorik der Finanzinstitution in Frage: Das vereinbarte Programm zwingt Ecuador, relativ viele Maßnahmen aus der Liste der traditionellen Strukturanpassungsprogramme durchzusetzen. Auch hier versucht Argentinien eine etwas härtere Linie, die zwar mehr Zeit in Anspruch nimmt, aber voraussichtlich zu besseren Ergebnissen führen wird.

Für **Libanon** und **Sambia** ist das Panorama komplexer. Das afrikanische Land bemüht sich seit Anfang des Jahres, aus der Schuldenfalle herauszukommen, sieht sich jedoch immer wieder mit dem gegenseitigen Misstrauen der Gläubigergruppen konfrontiert. Dabei spielt China eine geostrategi-

sche Rolle, die bei den südamerikanischen Ländern nicht so präsent ist und die Verhandlungen erschwert. Auch die Reihenfolge der Verhandlungen mit privaten und institutionellen Gläubigern konnte bislang nicht geregelt werden. Auch die DSSI scheint für Sambia keine wirkliche Lösung zu sein. Zum einen ist die geplante Entlastung zu gering, zum anderen wurde eine erwünschte Einbindung der privaten Gläubiger noch immer nicht erreicht. Auf der Suche nach einer Lösung hatte das Treffen der Finanzminister*innen und Notenbankchef*innen der G20 am 13. November 2020 eher enttäuschende Ergebnisse geliefert.

Im Falle Libanons ist momentan die Aussicht desolat. Das Problem liegt nicht primär an der Verschuldungskrise oder der Zahlungsunfähigkeit. Eine Kombination von makroökonomischen, politischen und humanitären Problemen macht es schwer, den Weg für eine Lösung zu bahnen. Unter den Umständen ist es daher nicht einmal gelungen, zielführende Verhandlungen zu organisieren. Deshalb kann man auch mittelfristig keine Besserung erwarten. Eine interne und internationale politische Wende ist die notwendige Voraussetzung für einen Neuanfang. Im wirtschaftlichen Bereich würde ein Schuldenerlass dazu beitragen, den Grundstein für einen tiefen Umbau zu setzen. Aber auch dort ist ein konsistentes menschenrechtskonformes Programm die einzige dauerhafte Lösung.

Im Vergleich der vier Länder miteinander scheint es, dass der Erfolg einer Umschuldung nach wie vor stark geprägt wird von Willkür, Verhandlungsgeschick und dem Einsetzen von Druckmitteln. Zugleich werden ökonomische Prozesse, ökologische Aspekte und Menschenrechte missachtet. Dies zeigt einmal mehr die Wichtigkeit der Einführung eines internationalen Insolvenzrechts, das Staatspleiten auf einer gerechten Basis löst.

Der Erfolg einer Umschuldung wird nach wie vor stark geprägt von Willkür, Verhandlungsgeschick und dem Einsetzen von Druckmitteln.

- ¹ Für ein Profil Argentiniens siehe erlassjahr.de-Länderinformation „Argentinien“. Zur Analyse der neuen argentinischen Verschuldungskrise siehe Kaiser, J. und A. Musacchio (2020): „Argentinien in der neuen Schuldenkrise. Fatale Hoffnungen und Lektionen aus der Geschichte“, erlassjahr.de-Fachinformation Nr. 63.
- ² Siehe Banco Central de la República Argentina (2020): „Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos 2015-2019“.
- ³ Siehe Página12 (28.10.2020): „Dura autocrítica del FMI por el préstamo a Macri“.
- ⁴ Laut Bundesbank sind Schattenbanken Akteure auf den Finanzmärkten, die bankähnliche Funktionen (insbesondere im Kreditvergabeprozess) wahrnehmen, aber nicht der Regulierung für Kreditinstitute unterliegen. Reguläre Kreditinstitute können Geschäfte an spezialisierte Schattenbanken auslagern und so – durchaus legal – Regulierungsmaßnahmen umgehen. Im Falle Argentiniens haben Banken wie *BlackRock*, *Fidelity* oder *Greylock* eine bedeutende Rolle gespielt.
- ⁵ Siehe erlassjahr.de-News (29.09.2020): „Argentinien: Die größte Anleiheumschuldung der Geschichte und doch nur einer von mehreren Schritten“.
- ⁶ Siehe Musacchio, A. (2020): „Argentina presa de su eterna crisis de la deuda“ und die dort angegebenen Quellen.
- ⁷ Für ein Profil Ecuadors siehe erlassjahr.de-Länderinformation „Ecuador“.
- ⁸ Internationaler Währungsfonds (2020): „Perspectivas económicas en las Américas. La persistencia de la pandemia nubla la recuperación.“ IMF: Washington, bes. Grafik 62, S. 7.
- ⁹ Ministerio de Economía y Finanzas, Ecuador (31.07.2020): „Boletín de deuda pública interna y externa“.
- ¹⁰ Ministerio de Economía y Finanzas, Ecuador (31.08.2020): „98,5% de los tenedores anjeó hoy los bonos ecuatorianos“
- ¹¹ Página12 (05.08.2020): „El acuerdo por la deuda en Ecuador dejó contentos a los acreedores“
- ¹² Ministerio de Economía y Finanzas, Ecuador (16.09.2020): „Ecuador totaliza alivio financiero por USD 891 millones con China“
- ¹³ IWF (30.09.2020): „IMF Executive Board Approves 27-month US\$6.5 billion Extended Fund Facility for Ecuador“.
- ¹⁴ Für ein Profil Sambias siehe erlassjahr.de-Länderinformation „Sambia“.
- ¹⁵ Weltbank (August 2019): „Zambia. Joint World Bank-IMF Debt Sustainability Analysis“.
- ¹⁶ Weltbank (19.06.2020): „COVID 19: Debt Service Suspension Initiative“.
- ¹⁷ Credendo (07.10.2020): „Zambia: The debt-strapped government is headed towards default“.
- ¹⁸ Bloomberg (13.10.2020): „Zambia Moves Closer to Default as Spotlight Cast on Debt Relief“.
- ¹⁹ Stutz, M. und J. Kaiser (2019): „China als Gläubiger von Staaten im Globalen Süden: Anti-imperialistische Solidarität oder moderne Schuldenfalle?“, erlassjahr.de-Fachinformation 62.
- ²⁰ Nasdaq (28.10.2020): „Zambia agrees with China Development Bank to defer debt repayments“.
- ²¹ The Guardian (25.11.2020): „Zambia's default fuels fears of African 'debt tsunami' as Covid impact bites“.
- ²² Weltbank (2020): „International Debt Statistics 2021“.
- ²³ The Guardian (07.03.2020): „Lebanon to default on debt for first time amid financial crisis“.

Interview

Versprengte Hoffnungen

Der Libanon in der Dauerkrise

Nicht erst seit der verheerenden Explosion in einem Lagerhaus im Hafen von Beirut befindet sich der Libanon in einer akuten ökonomischen und gesellschaftlichen Notsituation. Infolge einer beispiellosen Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich das Bruttosozialprodukt von 55 Milliarden US-Dollar in 2018 auf etwa 21 Milliarden US-Dollar in 2020 mehr als halbiert. Die Folge sind eine rasch wachsende Arbeitslosigkeit und zunehmende Armut, gerade auch unter den vielen syrischen Geflüchteten. Nach dem Zusammenbruch des Finanzsystems schlossen Banken. Die Menschen kommen kaum mehr an ihre Guthaben. Es fehlt an Geld für die Schulausbildung der Kinder, die Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen und Universitätsbesuchen ebenso wie für alle Dinge des täglichen Bedarfs. Wir sprachen mit Michel Constantin, dem Regionaldirektor der MISEREOR-Partnerorganisation Pontifical Mission der Catholic Near East Welfare Association (CNEWA/PM) in Beirut, über die Situation vor Ort und Perspektiven für den Libanon.

Herr Constantin, welche Auswirkungen hat die aktuelle Schuldenkrise für die Menschen im Libanon?

Michel Constantin: Die Explosion in Beirut hat die durch die Corona-Pandemie und die Überschuldung des Landes ohnehin schon katastrophale Lage weiter verschlimmert und Hoffnungen auf Besserung zunichte gemacht. Bis vor wenigen Monaten kannte man noch keinen Hunger im Libanon. Nun ist die sichere Versorgung vieler Menschen mit Lebensmitteln ebenso in Gefahr wie die Aufrechterhaltung des Gesundheitswesens. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung ist aktuell abhän-

gig von Hilfslieferungen. Wir brauchen dringend Lebensmittel, Arzneimittel und medizinische Ausrüstung, aber auch Unterstützung für kleine und Kleinunternehmen. Die Regierung bezuschusste Grundnahrungsmittel, Benzin und Medikamente mit etwa 700 Millionen US-Dollar pro Monat, aber mehr als 90 Prozent der Finanzreserven sind aufgebraucht. Dadurch fallen immer mehr Menschen in Armut.

Was kann die Pontifical Mission in dieser Situation tun?

Zusammen mit unseren Partnern leisten wir dringend benötigte humanitäre Hilfe. Wir haben Nahrungsmittelpakete an mehr als 7.500 notleidende Familien verteilt. Und es gibt auch viele private Initiativen, die versuchen zu helfen. Die Solidarität unter den Menschen ist beachtlich. Wir unterstützen den Wiederaufbau der in der Katastrophe zerstörten Krankenhäuser „Rosary Sisters“ und „Geitawi“. Diese sichern die medizinische Ver-



Michel Constantin arbeitet seit mehr als 30 Jahren mit Non-Profit-Organisationen zusammen. Bei Pontifical Mission/CNEWA, dem päpstlichen Hilfswerk für Nothilfe und Entwicklungsarbeit im Nahen Osten, ist er seit 1989 als Projekt-Koordinator, -Manager und -Leiter tätig.



Bild: Mellenthin / MISEREOR

"Seit Jahrhunderten haben die Menschen im Libanon in Erziehung und Ausbildung investiert. Jetzt müssen wir in unsere Wissensgesellschaft investieren."

Libanon: Die Versorgung der Menschen mit Lebensmitteln und das Gesundheitssystem sind in Gefahr.

Libanon: Gewaltige Zerstörungen nach der Explosion im August 2020 im Hafen von Beirut.

sorgung von mehr als 100.000 Menschen in Beirut und geben 1.150 Menschen Arbeit. Zudem leisten wir psychosoziale Unterstützung für Kinder, Jugendliche und deren Familien, die durch die Krise traumatisiert sind. Außerdem unterstützen wir den Wiederaufbau von zerstörten Häusern und Wohnungen. So konnten wir schon 1.100 Menschen helfen.

Wie sehen Sie die Zukunft des Libanons?

Seit Jahrhunderten haben die Menschen im Libanon in Erziehung und Ausbildung investiert. Unser Ausbildungssystem hat einen exzellenten Ruf in der Region, und junge Libanesen finden Jobs in den Golfstaaten. Ihre Rücküberweisungen helfen den Familien zuhause. Jetzt müssen wir in unsere Wissensgesellschaft investieren, um neue Jobs zu schaffen und unsere Exporte wieder zu steigern. So können wir notwendige Devisen erwirtschaften und das Haushaltsdefizit abbauen.

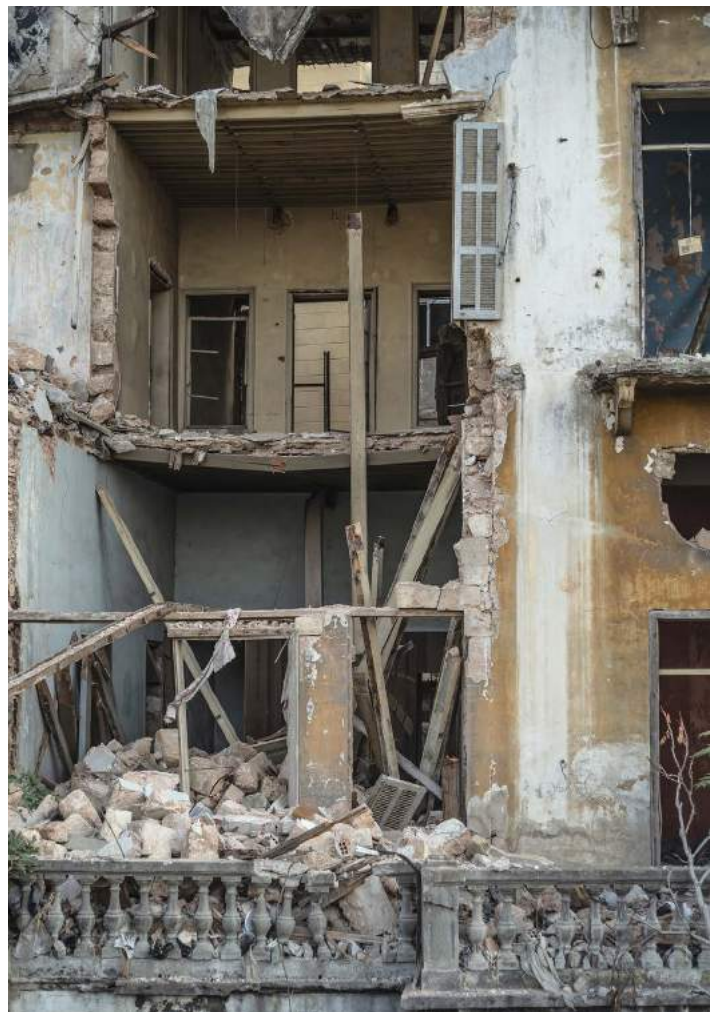


Bild: Mellenthin / MISEREOR

Das Gespräch führte Klaus Schilder (MISEREOR) im November 2020.

Die Beteiligung des Privatsektors am Schuldenmoratorium DSSI: Eine Farce

Von Jürgen Kaiser

Bei der *Debt Service Suspension Initiative (DSSI)* warb die G20 von Anfang an nur für eine freiwillige Beteiligung der Privatgläubiger. Gelegenheiten, den Privatsektor zu einem Beitrag zu zwingen, wurden nicht genutzt. Die Folge davon ist, dass private Gläubiger zwar guten Willen signalisieren, aber real keinen Beitrag leisten, um die Zahlungsfähigkeit ihrer Schuldner wiederherzustellen.

Eine Schwierigkeit bei jeder Art von Umschuldung besteht darin, nicht nur einige Gläubiger zum Verzicht zu bewegen, sondern alle oder zumindest eine sehr große Mehrheit. Wo das nämlich nicht gelingt, besteht die Gefahr, dass die Großzügigkeit der Großzügigen gar nicht dazu führt, dass der

Der eingesparte Schuldendienst darf nicht in den Taschen anderer Gläubiger verschwinden.

Schuldner wieder auf die Beine kommt, sondern dass andere Gläubiger, deren Forderungen zuvor auf der Kippe standen, umso sicherer bedient werden können. Auch die Hoffnung der konzessionsbereiten Gläubiger, ihr aktueller Verzicht werde künftige Forderungen umso sicherer machen, erfüllt sich nicht, wenn der eingesparte Schuldendienst in den Taschen anderer Gläubiger verschwindet, statt zur wirtschaftlichen Erholung des Schuldners beizutragen.

Im nationalen Kontext wird diesem „Kohärenz“-Problem dadurch begegnet, dass bei einer gerichtlich angemeldeten Insolvenz niemand mehr Anrecht auf laufende Zahlungen von Seiten des Schuldners hat, bis das Gericht einen Plan vorlegt und rechtskräftig beschließt. Insolvenzrichter*innen, beziehungsweise ein entsprechendes rechtsstaatliches Verfahren, existieren auf internationaler Ebene indes nicht. Deswegen muss die Koordination unter Gläubigern jeweils ad-hoc hergestellt werden – was jedoch bei weitem nicht immer klappt.

DSSI soll fiskalische Spielräume schaffen

Wie die Einbeziehung aller Gläubiger spektakulär scheitern kann, zeigt die im April 2020 von der G20 beschlossene *Debt Service Suspension Initiative (DSSI)*. Die Mitglieder der G20 und des Pariser Clubs beabsichtigten mit der DSSI, den ärmsten Ländern fiskalische Spielräume zur unmittelbaren Eindämmung der Corona-Pandemie zu verschaffen.¹ Ein Moratorium aller öffentlichen bilateralen Schulden wurde deshalb zunächst 77, später nur noch 73 IDA-qualifizierten und am wenigsten entwickelten Ländern angeboten.

Wie die Einbeziehung aller Gläubiger spektakulär scheitern kann, zeigt die DSSI.

Aber nicht alle 73 potenziell begünstigten Länder waren an der Stundung ihrer laufenden Zahlungen interessiert. Am 25. Juni 2020, zum Abschluss eines G20-Arbeitsgruppentreffens,² vermeldete der stellvertretende Vorsitzende des Pariser Clubs, Guillaume Chabert, dass mittlerweile 41 Länder das Moratorium angenommen hätten. Der Zu-

Die Weltbank, deren Chef das Moratorium am lautesten gefordert hatte, brachte ihre eigenen Forderungen überhaupt nicht ein.

wachs über die bis dahin von der Weltbank dokumentierten³ 35 Länder hinaus sei auch dadurch zustande gekommen, dass die Gläubiger

eine Einbeziehung des Privatsektors ausdrücklich nicht zur Bedingung für das Moratorium gemacht hätten. Bis Anfang September erhöhte sich die Zahl der einbezogenen Länder schließlich auf 43.

Rückblende in den April 2020: Bei dem Beschluss über die DSSI waren Weltbank und IWF zwar Wortführer, beteiligten sich aber selbst nicht mit der Stundung eigener Forderungen. Der IWF setzte immerhin ein eigenes Entschuldungsprogramm für eine kleinere Gruppe von Ländern um.⁴ Die Weltbank, deren Chef das Moratorium am lautesten gefordert hatte, brachte ihre eigenen Forderungen überhaupt nicht ein.

An private Gläubiger – hauptsächlich Banken und Fonds – appellierte die G20 im April, ebenfalls bis Ende 2020 Zahlungen zu stunden. Das *Institute of International Finance* (IIF), das Sprachrohr der großen privaten Anleger weltweit, kündigte daraufhin die Erarbeitung eines Moratorium-Konzepts an und legte am 15. Juli einen „Fortschritts-Report“⁵ vor. Er enthält Leitlinien für die Beteiligung des Privatsektors, ein paar technische Vorschläge hierfür und die Versicherung, dass jegliche Teilnahme ausschließlich freiwillig erfolgen dürfe.

Nach dieser Veröffentlichung geschah – nichts. Bis zum Redaktionsschluss dieses Schuldenreports im November 2020 ist kein einziger Fall bekannt geworden, in dem private Gläubiger eine Stundung ausgesprochen hätten. Im Gegenteil legitimiert

der Diskurs zur DSSI in der öffentlichen Berichterstattung zunehmend deren Nicht-Beteiligung: Immer wieder werden Banker*innen und Fondsmanager*innen mit der Aussage zitiert, dass ein Moratorium künftige Kreditaufnahmen verteuern könnte und letztlich den Interessen der verschuldeten Länder zuwiderliefe. Ratingagenturen ließen sich schon in der Frühphase der Initiative für diese Botschaft einspannen,⁶ und selbst die Finanzminister*innen potenzieller Moratoriumskandidaten wiederholen sie und begründen damit ihre Ablehnung des G20-Angebots. Bis schließlich auch der Sprecher der im Pariser Club versammelten öffentlichen Gläubiger, die ja gerade noch an den Privatsektor appelliert haben, sich zu beteiligen, sich, wie oben gesehen, auf diese Logik einlässt. Unmittelbar nach der Frühjahrstagung hatte er sich im Gespräch mit Nichtregierungsorganisationen noch über eine derartige Haltung echauffiert.⁷

Private Gläubiger können weiter kassieren

Öffentliche Haushalte verzichten also auf Forderungen, um ärmere Staaten bei der Eindämmung der Pandemie zu unterstützen, während private Gläubiger weiter kassieren. Mehr noch: In vielen Ländern, die bereits vor der Pandemie am Rande einer Schuldenkrise standen, verbesserten sich plötzlich die Rückzahlungsaussichten für private Anleger. Um so etwas zu verhindern, integrierte der Pariser Club ansonsten in alle seine Umschuldungsvereinbarungen routinemäßig Gleichbehandlungsklauseln, die den Schuldner verpflichten, von privaten Gläubigern mindestens die gleichen Zugeständnisse zu erwirken, die der Club gewährt hat.

Wären die Umstände nicht so bitter, könnte man dem IIF zu seiner gelungenen PR gratulieren.

Wären die Umstände nicht so bitter, könnte man dem IIF zu seiner gelungenen PR gratulieren. Denn logisch ist der behauptete Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung eines angebotenen Moratoriums und einer Verteuerung künftiger Kreditaufnahmen keineswegs: Wird das Moratorium, wie von der G20 beschlossen, barwertneutral umgesetzt, gewinnt oder verliert ohnehin niemand etwas, denn dann werden die ausgefallenen Beträge zuzüglich der ursprünglichen Verzinsung nach-

gezahlt. Reden wir indes über echte Schuldenerleichterungen, ist der Effekt auf mögliche künftige Kreditgeber exakt das Gegenteil von dem, was das IIF behauptet: Wenn bereits existierende Gläubiger einem Schuldner Erleichterungen gewähren, verschlechtern sich die Rückzahlungschancen für künftige Investoren selbstverständlich nicht. Im Gegenteil, sie verbessern sich, wenn auch nur marginal. Eindrucksvoll demonstriert wurde diese positive Korrelation durch die HIPC/MDRI-Initiative ab 1996: Bis zu deren Erweiterung durch die MDRI im Jahr 2005 hatten afrikanische Länder mit niedrigem und niedrigem mittlerem Einkommen praktisch keinen Zugang zu den internationalen Anleihemärkten. Nach der Streichung von bis zu 90 Prozent ihrer Altschulden durch die Doppel-Initiative HIPC/MDRI haben zwischen 2007 und 2018 elf Länder erfolgreich häufig sogar überzeichnete Anleihen im Gesamtwert von mehr als 42 Milliarden US-Dollar an internationalen Anleihemärkten verkaufen können.⁸ Auch für die DSSI selbst wurde gezeigt,⁹ dass die Zinsaufschläge, welche die begünstigten Länder auf ihre Anleihen zahlen mussten, durch die Teilnahme an der Initiative nicht nennenswert gestiegen, sondern insgesamt sogar zurückgegangen sind.

Freiwilligkeit aus Prinzip

Die G20 hat von Anfang an nur für die freiwillige Beteiligung der Privatgläubiger geworben. Verschiedentlich wurden Mittel und Maßnahmen wie etwa das Angebot von Schuldentrückkäufen¹⁰ diskutiert, die es dem Privatsektor erleichtern würden, sich an der Initiative zu beteiligen. Eine tatsächliche Beteiligung privater Gläubiger wurde dadurch indes nicht erreicht.

Dass man die Beteiligung des Privatsektors auch erzwingen könnte, ist nie erwogen worden. Dabei gäbe es dafür eine Reihe von Möglichkeiten,¹¹ von denen drei besonders effizient wären:

- In Großbritannien gibt es ein „Anti-Geier“-Gesetz, welches verhindert, dass private Gläubiger vor britischen Gerichten ihre ursprünglichen Forderungen in voller Höhe durchsetzen, wenn ein beklagtes Land von der britischen Regierung Schuldenerleichterungen im Rahmen der HIPC-Initiative erhalten hat. Da mehr

als die Hälfte aller internationalen Kreditverträge von Staaten unter britischem Recht abgeschlossen werden, ist diese Bestimmung äußerst wirksam. Die andere Hälfte ist ganz überwiegend unter New Yorker Recht abgeschlossen. Eine gesetzliche Bestimmung an diesen beiden Standorten, welche Klagen privater Gläubiger gegen Staaten für die Dauer des G20-Moratoriums beziehungsweise die in seiner Nachfolge umgeschuldeten Forderungen unmöglich machte, würde eine private Beteiligung elegant erzwingen. Staaten könnten dann in Abstimmung mit der G20 und dem Pariser Club die Zahlungen an die nicht-kooperativen privaten Gläubiger einfach verweigern – zumindest solange das G20-Moratorium in Kraft ist.¹²

- Den gleichen Effekt könnte eine Resolution des Weltsicherheitsrats erzielen. Dieser hatte in der Resolution 1483 vom 22. Mai 2003 die Öleinnahmen des Irak nach dem Fall Saddam Husseins „immunisiert“. Das heißt, keiner der Gläubiger der damals über 130 Milliarden US-Dollar Auslandsschulden des Irak konnte diese Einnahmen in einem Mitgliedsland der UNO pfänden lassen. Damit war nicht nur die Grundlage für einen wirtschaftlichen Neuanfang des Landes nach Diktatur und Krieg gelegt. Auch die 2004 folgende, weitreichende Schuldenregelung im Pariser Club wurde dadurch erst ermöglicht. Niemand konnte sich auf Kosten aller anderen Gläubiger schnell auszahlen lassen. Da die Pandemie entweder weltweit oder gar nicht besiegt wird, wie es der UN-Generalsekretär ausgedrückt hat, hat die Weltgemeinschaft ein übergeordnetes Interesse, dass ärmere Staaten ihre knappen Ressourcen für die Bekämpfung von Corona

Es gäbe eine Reihe von Möglichkeiten, die Beteiligung des Privatsektors zu erzwingen.

einsetzen können. Zudem sind alle Vetomächte im Sicherheitsrat, die eine solche Resolution auch gegen den Willen einer Mehrheit verhindern könnten, gleichzeitig auch Mitglied der G20. Das heißt, sie selbst haben zulasten ihrer eigenen Steuerzahler*innen bereits einen Beitrag geleistet und sollten – soweit sie sich nicht lediglich als Agenten ihrer jeweiligen Privatsektoren verstehen – ein Interesse an einer solchen Immunisierung haben.

- Ein dritter Vorschlag stammt von internationalen Rechts- und Schuldenexpert*innen.¹³ Sie regen an, eine *Central Credit Facility* (CCF) zu schaffen, an die jedes an der Initiative teilnehmende Schuldnerland seinen vertraglichen Schuldendienst leistet, statt die eigentlichen Gläubiger zu bedienen. Die G20 sichert diese Umleitung von Mitteln dadurch ab, dass sie die Corona-Pandemie zu einem weltweiten Notstand erklärt (was sie in der Sache zweifellos ist). Dies wiederum bedeutet, dass keine Rechtsmittel gegen Staaten, die ihre Handlungsfähigkeit durch die Nichtbegleichung von Schuldendienst erhalten, eingelegt werden können. Die CCF investiert die Mittel in die Bekämpfung der Pandemie in den einzahlenden Ländern und die ursprünglichen Gläubiger erhalten im Gegenzug einen Rechtsanspruch gegenüber der CCF. Da die CCF den gleichen völkerrechtlichen Status hätte wie Weltbank und Währungsfonds, wäre sie auch gegen Rechtsmittel immun und könnte nach eigenem Ermessen Vorschläge machen für eine zeitlich und vom Umfang her angemessene Auszahlung der Privatgläubiger.
- Eine vierte, allerdings weniger verbindliche Möglichkeit hat die internationale Gemeinschaft im Zusammenhang mit der Bedrohung einiger entlasteter HIPC-Staaten durch Geierfonds beschlossen: Unter dem Dach der Afrikanischen Entwicklungsbank wurde 2008 die *African Legal Support Facility* geschaffen. Ihr Ziel ist es, Staaten bei der Abwehr von Geierfonds-Angriffen durch rechtliche Expertise und auch durch konkreten Rechtsbeistand zu unterstützen.¹⁴ Das Modell könnte für die G20 besonders attraktiv sein, weil die Staaten im

Zusammenhang mit der DSSI verhindern wollen, dass private Gläubiger auf Kosten der öffentlichen begünstigt werden, aber vor der Schaffung statuarischer Regelungen zurückschrecken. Die Androhung, zahlungsunwillige Schuldnerstaaten vor den jeweils heimischen Gerichten zu unterstützen – von der Finanzierung von Rechtsbeiständen über *Amicus Curiae* Interventionen bis zur Modifizierung einschlägiger Gesetze –, könnte bereits ein hinreichend glaubwürdiges Bedrohungsszenario aufbauen, um kooperationsunwillige Gläubiger von der Beschreitung von Rechtswegen von vornherein abzuschrecken.

Diese und möglicherweise weitere Gelegenheiten, den Privatsektor zu einem Beitrag zur Bekämpfung der Pandemie zu zwingen, haben die G20 beziehungsweise der Pariser Club verstreichen lassen. Stattdessen haben sie sich auf das Narrativ der Gläubiger eingelassen, nach dem eine Beteiligung ausschließlich freiwillig erfolgen dürfe, weil andernfalls die künftigen Kreditkosten für die einbezogenen Länder jegliche Schuldenerleichterungen mehr als wettmachen würden. Obwohl belastbare Belege für diese Behauptung nicht existieren.

Die G20 hat sich auf das Narrativ der Gläubiger eingelassen.

Wessen Verantwortung?

Das IIF hat mit seiner scheinbaren Kooperation mit der G20 unterschwellig suggeriert, es werde bestimmt Privatanleger geben, die aus Verantwortung für das große Ganze heraus einem Zahlungsaufschub zustimmen würden. Es gab nicht einen einzigen. Und das ist auch nicht verwunderlich. Ein Fonds, der auf Ansprüche verzichtet (was die meisten Anlegerschutzgesetze den Fondsverwaltern verbieten), während die Konkurrenz dies nicht tut, handelt nicht philanthropisch, sondern gegen seine Kerninteressen. Auf Kreditforderungen zu verzichten entlastet den Staatshaushalt in begrenztem Maße. Ob das aber wiederum der Bekämpfung der Pandemie oder der Armutsbekämpfung zugute kommt, darauf hat der großzügige Privatgläubiger – anders als der IWF und seine Mitglieder – nicht den geringsten Einfluss. Deswegen sind solche freiwilligen Verzichte bis heute so gut wie nie vorgekommen.¹⁵

Versagt haben an dieser Stelle daher nicht private Gläubiger, die einen trickreichen Weg gefunden haben, gleichzeitig guten Willen zu signalisieren und real absolut keinen Beitrag zu leisten, um die Zahlungsfähigkeit ihrer Schuldner wiederherzustellen. Versagt haben die Regierungen der G20 und des Pariser Clubs: Sie hätten dies vorhersehen und die Beteiligung auf einem der oben beschriebenen Wege oder einem anderen erzwingen müssen.

Versagt haben nicht die trickreichen privaten Gläubiger – versagt haben die Regierungen der G20 und des Pariser Clubs.

- ¹ Zur detaillierten Beschreibung und Diskussion der DSSI siehe den Beitrag „Schuldenrestrukturierung in Corona-Zeiten“ ab S. 20 in diesem Schuldenreport.
- ² G20 (2020): „Working Group Report“, <http://www.publicnow.com/view/B3B830A5D0E1BE795FDE16A4C6EB635D3CE266C3>.
- ³ Die je aktuelle Liste der potenziell von der DSSI begünstigten Länder und ihr Status bezüglich Annahme und tatsächlicher Entlastung finden sich auf der Website der Weltbank unter <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>.
- ⁴ Die Entschuldung aus Mitteln des *Catastrophe Containment and Relief Trust* (CCRT) wird ebenfalls im Beitrag „Schuldenrestrukturierung in Corona-Zeiten“ ab S. 20 in diesem Schuldenreport beschrieben.
- ⁵ IIF (2020): „Progress Update on Private Sector Engagement in the G20 Debt Service Suspension Initiative (DSSI)“.
- ⁶ Dabei wird indes gern übersehen, dass – etwa durch *Fitch* – in 2020 nur ein einziges Land tatsächlich herabgestuft wurde, während bis August 38 Länder nur einen von positiv auf stabil oder von stabil auf negativ herabgestuften Ausblick erhielten. Siehe: *FitchWire* (25.08.2020): „Coronavirus Sovereign Rating Shock Subsides, Prolonged Stress Ahead“.
- ⁷ Mitschrift eines informellen virtuellen Meetings mit Guillaume Chabert am 24.05.2020.
- ⁸ Raffinot, M., Ferry, M. and G. Donnat (2020): „The rise in international bond issuance by low-income African countries: a shift of pattern or trend that already fades away?“ table 1.
- ⁹ Lang, V., Mihalyi, D. and A. Presbitero (2020): „Borrowing costs after debt relief“.
- ¹⁰ Gemeint ist damit die Verwendung multilateraler Mittel, um schwer einzutreibende Forderungen des Privatsektors diesem mit einem Abschlag abzukaufen. Zur Abrundung der HIPC-Initiative hat die Weltbank mit der *Debt Reduction Facility* dieses Modell erfolgreich angewandt. Allerdings nur in einigen wenigen Fällen und das auf der Grundlage einer zuvor schon feststehenden Schuldenreduzierung. Diese gibt es bei der DSSI naturgemäß nicht. Deswegen wäre ein solches Modell für eine mit dem Moratorium der DSSI vergleichbare Entlastung weniger geeignet.
- ¹¹ Auf eine Diskussion der Chancen und Grenzen von *Collective Action Clauses* (CACs), die seit 2003 das Instrument der Wahl für G8, G20, Pariser Club, IWF und Weltbank sind, wird hier verzichtet. CACs müssen im Voraus in Kreditverträgen verankert werden. Das heißt, sie kommen als ex-post-Krisenreaktionen etwa auf die von Corona ausgelöste Schuldenkrise im Einzelfall nicht in Betracht. Für eine kurze Würdigung der Chancen und der Schwächen von *Collective Action Clauses* siehe: Kaiser, J. (2016): „Contractual vs. Rulesbased Approaches to Sovereign Debt Restructuring“, in: *Development* (2016) 59:94-99.
- ¹² Betrieben vom *Jubilee USA*-Netzwerk hat es in der vorletzten Legislaturperiode auch Versuche gegeben, Gesetze des Staates New York in einer ähnlichen Weise zu modifizieren. Leider ist es trotz Unterstützung aus beiden Parteien nicht gelungen, innerhalb einer Wahlperiode ein entsprechendes Gesetz durchzubringen.
- ¹³ Bolton, P., Buchheit, L. et al. (2020): „Necessity is the mother of invention: How to implement a comprehensive debt standstill for Covid-19 in low- and middle-income countries“.
- ¹⁴ Weitere Informationen unter ALSF, <https://www.afsf.org/who-we-are>.
- ¹⁵ So genannte *Debt for Development Swaps*, bei denen Privatgläubiger tatsächlich verzichten, sind ein anderer Fall, denn dort haben sie tatsächlich Einfluss auf die Verwendung der freiwerdenden Mittel und erhalten so im Gegenzug zumindest eine immaterielle Leistung.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BIP	–	Bruttoinlandsprodukt
BMF	–	Bundesministerium der Finanzen
CAC	–	Collective Action Clause
CCF	–	Central Credit Facility
CCRT	–	Catastrophe Containment and Relief Trust
DSA	–	Debt Sustainability Analysis
DSSI	–	Debt Service Suspension Initiative
EURODAD	–	European Network on Debt and Development
FZ	–	Finanzielle Zusammenarbeit
G20	–	Gruppe der 20
G7	–	Gruppe der 7
G77	–	Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer in den Vereinten Nationen
G8	–	Gruppe der 8
GUS	–	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HF	–	Handelsforderungen
HIPC	–	Heavily Indebted Poor Countries (dt. hoch verschuldete arme Länder)
IDA	–	International Development Association
IFI	–	Internationale Finanzinstitutionen
IIF	–	Institute of International Finance
IWF	–	Internationaler Währungsfonds
k.A.	–	keine Angaben
KfW	–	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LATINDADD	–	Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social
MDRI	–	Multilateral Debt Relief Initiative
Mio.	–	Millionen
PR	–	Public Relations
PRGT	–	Poverty Reduction and Growth Trust
SDG	–	Sustainable Development Goals (dt. nachhaltige Entwicklungsziele)
SIDS	–	Small Island Developing States (dt. kleine Inselentwicklungsstaaten)
UCT	–	Upper Credit Tranche
UNCTAD	–	United Nations Conference on Trade and Development (dt. Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung)
UNO	–	United Nations Organisation (dt. Vereinte Nationen)

Tab. 1: Überschuldungsgefährdete Länder weltweit (Stand 2020)

Indikator Länder nach Regionen	Öffentliche Schulden		Öffentliche Schulden		Auslandsschulden-		Auslandsschulden-		Auslandsschulden-		Risiko der Über-
	/ BIP	Trend¹	/ Staatseinnahmen	Trend¹	stand / BIP	Trend¹	stand / Export-	Trend¹	dienst / Export-	Trend¹	scheidung laut IWF²
Südasiens, Südostasien, Pazifik											
Afghanistan	7,7	—	25,4	▼	7,7	▲	163,8	▲	5,0	▲	
Bangladesch	39,6	▲	484,8	▲	18,7	—	148,4	▲	31,3	▲	
Bhutan	121,3	▲	439,1	▲	135,0	▲	328,0	—	7,4	▼	
China, VR	61,7	▲	253,1	▲	16,6	▲	85,6	▲	11,1	▲	
Fidschi	83,8	▲	566,1	▲	24,3	▲	45,6	▲	8,1	▲	
Indien	89,3	▲	494,1	▲	22,6	▲	108,1	—	9,9	▼	
Indonesien	38,5	▲	325,9	▲	39,0	▲	197,0	—	39,6	▲	
Kambodscha	31,5	▼	145,6	▼	64,5	▲	72,8	—	7,3	▲	
Kiribati	17,7	▼	18,2	▼	k. A.		k. A.		k. A.		
Laos	70,9	▲	599,5	▲	92,8	—	233,0	▼	7,4	▼	
Malaysia	67,6	▲	333,7	▲	332,2	▲	546,2	▲	k. A.		
Malediven	118,3	▲	704,9	▲	69,0	▲	143,8	▲	10,4	▲	
Marshallinseln	27,4	▼	36,0	▼	k. A.		k. A.		k. A.		
Mikronesien	16,5	▼	23,7	▼	k. A.		k. A.		k. A.		
Mongolei	77,3	▼	291,6	▼	261,1	▲	364,2	▼	135,7	▲	
Myanmar	42,4	▲	281,6	▲	27,9	▲	157,6	▲	35,7	▲	
Nauru	59,8	▼	52,1	▼	34,3	—	172,4	▲	0,1	▼	
Nepal	39,2	▲	193,0	▲	20,8	▲	270,1	▲	11,3	—	
Pakistan	87,2	▲	577,0	▲	42,2	▲	396,1	▲	59,5	▲	
Papua-Neuguinea	46,7	▲	343,3	▲	54,9	▼	131,9	▼	23,8	▼	
Philippinen	48,9	▲	283,8	▲	23,0	—	84,5	—	11,9	—	
Salomonen	15,3	▲	48,9	▲	13,6	▼	51,7	▲	1,9	▼	
Samoa	55,6	▼	195,6	—	53,1	—	181,8	—	10,7	▲	
Sri Lanka	98,3	▲	1.061,6	▲	74,0	▲	298,1	▲	33,5	▲	
Thailand	50,4	▲	240,0	▲	36,3	—	56,6	▲	8,6	▲	
Tonga	41,9		91,8		30,6	▼	114,8	▼	2,2	▼	
Tuvalu	16,0	▼	13,8	▼	k. A.		k. A.		k. A.		
Vanuatu	47,7	▲	100,6	—	48,6	▲	92,4	▲	5,2	▲	
Vietnam	46,6	▼	274,6	—	44,0	—	k. A.		k. A.		
Subsahara-Afrika											
Angola	120,3	▲	671,1	▲	94,0	▲	266,3	▲	23,4	▼	
Äquatorialguinea	51,2	▲	318,3	▲	13,8	▲	38,8	▲	6,7	▲	
Äthiopien	56,1	—	489,5	▲	32,2	—	585,5	▲	32,0	▲	
Benin	41,8	▼	305,5	—	25,1	—	115,1	—	5,7	▲	
Burkina Faso	46,6	▲	211,2	▲	23,0	▼	61,2	—	4,3	▲	
Burundi	65,1	▲	298,6	—	21,7	—	228,4	▼	12,8	▼	
Cabo Verde	137,5	—	470,9	—	108,4	—	383,0	▲	18,0	▲	
Côte d'Ivoire	41,7	—	290,6	▲	41,0	▲	17,1	▼	10,1	▼	
Dschibuti	40,6	▼	191,2	▼	75,0	▲	176,9	▲	8,8	▲	
Eritrea	185,8	▲	592,7	▼	k. A.		k. A.		k. A.		*
Gabun	73,9	▲	478,2	▲	50,6	▲	k. A.		k. A.		
Gambia	83,1	▼	352,0	▼	46,6	▼	269,4	—	16,9	▲	
Ghana	76,7	—	647,5	▲	56,0	—	164,2	▲	22,9	▲	
Guinea	44,9	—	330,2	▲	30,7	▲	110,4	▲	2,0	▼	
Guinea-Bissau	79,8	▲	473,0	▲	44,9	▲	k. A.		k. A.		
Kamerun	43,5	▲	302,1	▲	32,7	▲	225,1	▲	20,5	▲	
Kenia	66,4	▲	396,6	▲	47,2	—	507,5	▲	121,3	▲	

Fortsetzung Tab. 1: Überschuldungsgefährdete Länder weltweit (Stand 2020)

Länder nach Regionen	Indikator		Öffentliche Schulden		Auslandsschulden-		Auslandsschulden-		Auslandsschulden-		Risiko der Über- schuldung laut IWF ²
	Öffentliche Schulden / BIP	Trend ¹	Öffentliche Schulden / Staatseinnahmen	Trend ¹	stand / BIP	Trend ¹	stand / Export- einnahmen	Trend ¹	stand / Export- einnahmen	Trend ¹	
Komoren	30,4	▲	158,9	▲	29,7	▲	265,2	▲	6,9	▲	
Kongo, Demokratische Republik	16,1	—	152,7	▲	13,8	▼	40,6	▲	5,7	▲	
Kongo, Republik	104,5	—	473,1	▲	55,3	—	71,7	▼	12,5	▲	
Lesotho	47,2	—	94,4	▼	53,0	▲	125,9	▲	8,2	▲	
Liberia	61,8	▲	216,1	▲	39,2	▼	180,6	▼	5,6	▲	
Madagaskar	44,2	▲	353,6	▲	53,2	▲	260,8	▲	18,4	▲	
Malawi	78,2	▲	354,3	▲	34,9	▲	262,4	▲	7,4	▲	
Mali	44,8	▲	221,0	▲	30,1	▲	123,4	▲	6,6	▲	
Mauretanien	65,5	▼	366,7	—	64,7	▼	215,6	▼	26,3	▲	
Mauritius	85,7	▲	417,1	▲	k. A.		k. A.		k. A.		
Mosambik	121,3	—	493,4	—	197,5	▲	676,4	▲	25,5	—	
Namibia	67,6	▲	209,3	▲	66,3	—	186,4	—	k. A.		
Niger	41,7	—	236,9	—	49,7	▼	534,4	▲	14,6	▲	
Nigeria	35,0	▲	591,3	▲	7,0	▼	80,2	—	48,0	▲	
Ruanda	61,6	▲	306,6	▲	63,1	▲	481,6	▲	35,1	▲	
Sambia	120,0	▲	666,7	▲	125,8	▲	345,9	▲	32,5	▲	*
São Tomé und Príncipe	73,6	▼	300,6	—	53,8	▼	471,9	▲	7,8	▲	
Senegal	65,4	—	304,5	▲	81,3	▲	388,9	▲	30,0	▲	
Seychellen	88,6	▲	251,8	▲	150,3	▲	186,4	▲	5,4	▼	
Sierra Leone	77,4	▲	391,1	—	55,0	▲	269,6	▲	12,1	▲	
Simbabwe	2,4	▼	16,6	▼	68,5	▲	k. A.		k. A.		
Südafrika	78,8	▲	291,4	▲	55,3	—	180,7	▲	k. A.		
Sudan	259,4	▲	3.814,7	▲	253,1	▲	1.375,5	▲	7,1	▲	
Südsudan	71,7	▲	222,6	▲	37,1	—	57,6	▼	9,4		
Tansania	38,5	—	254,3	—	31,4	▼	195,2	▲	14,7	▲	
Togo	73,5	—	320,4	▼	25,2	▲	79,2	▲	4,8	—	
Tschad	46,4	—	248,3	▼	31,5	▲	120,2	—	6,0	▼	
Uganda	46,0	▲	356,8	▲	24,5	▼	285,4	▲	39,6	▲	
Zentralafrikanische Republik	46,6	▼	236,2	▼	39,7	▲	275,7	—	7,2	▼	
Lateinamerika, Karibik											
Antigua und Barbuda	113,6	▲	636,3	▲	k. A.		k. A.		k. A.		
Argentinien	96,7	▲	292,8	▲	73,0	▲	363,5	▲	52,5	▲	
Bahamas	68,7	—	408,9	▲	29,2	▲	188,0	▲	22,9	▲	
Barbados	134,1	▲	459,6	▲	41,0	▼	132,0	▼	16,8	▲	
Belize	134,6	▲	430,3	▲	96,0	▲	140,4	—	10,5	—	
Bolivien	69,4	▲	251,9	▲	35,0	—	148,9	▲	17,6	▲	
Brasilien	101,4	▲	361,6	▲	48,3	▲	210,6	▼	57,2	▲	
Costa Rica	70,1	▲	534,3	▲	48,0	—	168,4	▲	17,2	▲	
Chile	32,8	▲	158,9	▲	76,0	▲	254,6	—	81,9		
Dominica	90,8	▲	275,2	▲	50,9	▼	216,3	▲	25,5	▲	
Dominikanische Republik	68,8	▲	550,2	▲	44,7	—	275,9	▲	40,3	▲	
Ecuador	68,9	▲	228,9	▲	60,2	▲	271,9	▲	35,8	▲	
El Salvador	89,0	▲	439,3	▲	68,4	▲	k. A.		15,2	▼	
Grenada	71,5	▼	288,5	—	101,9	▼	351,4	▼	14,6	▼	
Guatemala	32,2	▲	312,2	▲	35,7	▲	185,6	▲	26,5	—	
Guyana	37,0	▼	208,6	▲	28,1	▼	64,9	—	5,6	▲	
Haiti	54,4	▲	393,4	▲	28,0	—	189,2	▲	9,2	▲	
Honduras	46,0	▲	180,0	▲	42,7	▲	125,2	▲	33,5	▲	

Fortsetzung Tab. 1: Überschuldungsgefährdete Länder weltweit (Stand 2020)

Länder nach Regionen	Indikator		Öffentliche Schulden		Auslandsschulden-		Auslandsschulden-		Auslandsschulden-		Risiko der Über- schuldung laut IWF ²
	Öffentliche Schulden / BIP	Trend ¹	Öffentliche Schulden / Staatseinnahmen	Trend ¹	stand / BIP	Trend ¹	stand / Export- einnahmen	Trend ¹	Auslandsschulden- dienst / Export- einnahmen	Trend ¹	
Jamaika	101,3	—	360,0	—	105,3	—	265,4	▼	39,0	—	
Kolumbien	68,2	▲	262,7	▲	64,1	▲	508,7	▲	99,0	▲	
Mexiko	65,5	▲	268,2	—	45,5	▲	111,2	—	24,4	▲	
Nicaragua	48,3	▲	185,7	▲	101,3	▲	213,2	—	21,1	▲	
Panama	55,0	▲	367,9	▲	172,9	—	580,2	▲	k. A.		
Paraguay	35,5	▲	196,5	▲	44,7	▼	153,3	▲	17,4	▲	
Peru	39,5	▲	215,5	▲	39,8	—	173,8	▲	37,8	▲	
St. Kitts und Nevis	69,1	—	200,5	—	k. A.		k. A.		k. A.		
St. Lucia	85,1	▲	424,5	▲	39,9	▲	120,1	▲	32,2	▲	
St. Vincent und die Grenadinen	87,9	—	306,2	—	63,0	▲	235,9	▲	25,6	▲	
Trinidad und Tobago	57,5	▲	284,8	▲	19,0		k. A.		k. A.		
Surinam	145,3	▲	636,2	▲	102,6	▲	158,1	▲	k. A.		
Uruguay	69,5	▲	226,5	—	k. A.		k. A.		k. A.		
Nordafrika, Naher Osten											
Ägypten	86,6	▼	452,0	—	33,2	▲	243,5	▲	40,1	▲	
Algerien	57,2	▲	203,2	▲	k. A.		k. A.		k. A.		
Bahrain	128,3	▲	665,8	▲	k. A.		k. A.		k. A.		
Irak	68,3		222,1		k. A.		k. A.		k. A.		
Jemen	81,7	—	1.424,7	▲	k. A.		k. A.		k. A.		*
Jordanien	88,4	—	372,0	—	76,7	—	258,2	▲	33,2	▲	
Katar	68,1	▲	192,5	▲	k. A.		k. A.		k. A.		
Libanon	171,7	▲	1.429,8	▲	173,8	▲	440,0	▲	110,0	▲	
Marokko	76,9	▲	279,4	▲	54,0	▲	131,7	—	9,7	▼	
Oman	81,5	▲	265,9	▲	70,0		k. A.		k. A.		
Tunesien	84,8	▲	339,0	▲	109,9	▲	275,0	▲	23,9	▲	
Europa, GUS											
Albanien	83,3	▲	340,4	▲	62,4	—	297,5	▲	19,0	▲	
Armenien	60,7	▲	261,3	—	93,3	—	295,8	▲	27,6	▼	
Bosnien und Herzegowina	38,9	▼	97,9	—	72,4	▲	225,3	▲	20,3	—	
Georgien	58,7	▲	240,1	▲	111,4	—	287,3	▲	25,5	▼	
Kasachstan	23,4	▲	131,4	▲	100,0	▼	265,4	▼	50,6	▲	
Kirgisistan	68,1	▲	214,3	▲	87,5	—	294,6	▲	24,8	▼	
Moldau	37,8	▼	126,7	—	69,6	▼	237,5	—	79,7	▲	
Montenegro	90,8	▲	229,4	▲	190,9	▲	584,3	▲	39,9	▲	
Nordmazedonien	50,3	▲	183,1	▲	74,8	—	174,0	▲	52,2	▲	
Serbien	59,5	▼	156,7	▼	68,6	▼	148,5	—	39,8	▲	
Tadschikistan	47,8	▲	196,6	▲	77,0	▲	439,6	▲	149,7	▲	
Türkei	41,7	▲	143,7	▲	72,0	▲	183,8	▼	35,7	—	
Ukraine	65,7	▼	168,0	▼	93,0	▼	245,3	—	k. A.		
Usbekistan	36,1	▲	146,2	▲	46,3	▲	185,2	▲	29,0	▲	
Weißrussland	50,9	—	141,2	▲	69,1	▼	97,5	▼	10,3	▼	

¹ ▲ Anstieg um mehr als 10 Prozent; ▼ Rückgang um mehr als 10 Prozent; — Stagnation (Veränderung um weniger als 10 Prozent)

² □ niedriges Überschuldungsrisiko; □ mittleres Überschuldungsrisiko; □ hohes Überschuldungsrisiko; ■ zahlungsunfähig;
□ keine Risikoeinschätzung durch IWF und Weltbank

* Die aktuelle Risikoeinschätzung des IWF gibt hier nicht das aktuelle Überschuldungsrisiko wieder. Land befindet sich im Zahlungsausfall.

Regulär gesetzte Zahlen: Prognosen des IWF; *kursiv* gesetzte Zahlen: eigene Hochrechnungen auf Basis von Informationen von Weltbank und IWF

Quellen: Worldbank (2020): „International Debt Statistics 2021“; IMF (2020): „World Economic Outlook October 2020: A Long and Difficult Ascent“; IWF-Schuldentragfähigkeitsanalysen 2020 für einzelne Länder; eigene Berechnungen.



Als Werk für Entwicklungszusammenarbeit der katholischen Kirche kämpft MISEREOR für Gerechtigkeit und Bildung, gegen Hunger, Krankheit, Ausgrenzung und Menschenrechtsverletzungen sowie deren Ursachen. Gemeinsam mit einheimischen Partnern unterstützt MISEREOR Menschen unabhängig von ihrem Glauben und ihrer Kultur. Seit der Gründung von MISEREOR im Jahr 1958 wurden mehr als 110.500 Projekte in Afrika und dem Nahen Osten, in Asien und Ozeanien, in Lateinamerika und der Karibik gefördert.

MISEREOR fördert Eigeninitiative

MISEREOR-Projekte fördern die Hilfe zur Selbsthilfe, sodass die Menschen nicht dauerhaft von Unterstützung abhängig sind. Daher setzen sich MISEREOR-Projektpartner zum Beispiel für Kleinbäuerinnen und Kleinbauern ein, bilden Jugendliche in zukunftsfähigen Berufen aus und unterstützen Kleingewerbe.

MISEREOR baut auf Partnerschaft

Bei der Projektarbeit baut MISEREOR ganz auf seine lokalen Partner. Diese Organisationen, Gemeinden oder Selbsthilfegruppen kennen die Lage vor Ort am besten und genießen das Vertrauen der Betroffenen. Gemeinsam mit ihnen gestalten sie die Entwicklung vor Ort und werden dabei von MISEREOR beraten und finanziell unterstützt.

MISEREOR redet den Mächtigen ins Gewissen

MISEREOR bekämpft nicht nur Armut, Hunger und Unrecht, sondern auch ihre Ursachen. Als politische Lobby der Benachteiligten hinterfragt MISEREOR das global vorherrschende Wirtschaftsmodell, pocht auf entschiedenere Schritte gegen den Klimawandel und prangert ungerechte Gesellschaftsstrukturen in den Ländern des Globalen Südens an.

MISEREOR lebt vom Engagement vieler Menschen

MISEREOR steht für gelebte Solidarität mit den in Armut Lebenden: Engagierte Einzelpersonen und Gruppen, Pfarrgemeinden und Institutionen organisieren Solidaritätsläufe, Fastenessen und Wallfahrten, unterstützen Kleinbäuerinnen und Kleinbauern durch den Kauf fair gehandelter Produkte und fördern Entwicklungsprojekte mit Spenden, Schenkungen oder Erbschaften.

www.misereor.de/schuldenkrise



Das deutsche Entschuldungsbündnis „erlassjahr.de – Entwicklung braucht Entschuldung e. V.“ setzt sich dafür ein, dass den Lebensbedingungen von Menschen in verschuldeten Ländern mehr Bedeutung beigemessen wird als der Rückzahlung von Staatsschulden. erlassjahr.de wird von derzeit über 600 Organisationen aus Kirche, Politik und Zivilgesellschaft bundesweit getragen und ist eingebunden in ein weltweites Netzwerk nationaler und regionaler Entschuldungsinitiativen.

erlassjahr.de will erreichen,

- dass arme Länder bei künftigen Schuldenkrisen in einem fairen und transparenten Verfahren Schuldenerlasse erhalten können – statt weiterhin von Gnade und Einsicht ihrer Gläubiger im Einzelfall abzuhängen;
- dass Auslandsschulden, die unter Missachtung internationaler Rechtsstandards zustande gekommen sind und die die Erreichung von international vereinbarten Entwicklungszielen verhindern, gestrichen werden;
- dass Standards für verantwortliche Kreditvergabe und Kreditaufnahme entwickelt und durchgesetzt werden, um die gemeinsame Verantwortung von Gläubigern und Schuldnern festzuschreiben.

Gemeinsam aktiv

Der Einsatz für faire Entschuldung wäre nicht möglich ohne die Unterstützung der Mitträgerorganisationen und vielen engagierten Einzelpersonen.

Gemeinsam tragen wir dazu bei, eine gerechte Lösung für Staatsschuldenkrisen zu erwirken.

www.erlassjahr.de

SCHULDENREPORT 2021

eine gemeinsame Publikation von
erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung e.V. und Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.
www.erlassjahr.de www.misereor.de