

2022

# SCHULDENREPORT

# SCHULDENREPORT 2022

## Auf einen Blick

Im Kontext der Corona-Pandemie hat sich die weltweite Verschuldungssituation weiter verschärft. Länder in allen Weltregionen werden mit einer untragbaren Verschuldung aus der Pandemie gehen. Flächendeckende Zahlungseinstellungen konnten 2021 zwar vermieden werden. Doch dies gelang in vielen Fällen nur durch rigorose Sparmaßnahmen und Neuverschuldung.

**Verschuldung weltweit:** 135 von 148 untersuchten Staaten im Globalen Süden sind kritisch verschuldet. Im Vergleich zur Prognose im Schuldenreport 2021 sind damit drei Länder hinzugekommen.

- **Besonders kritisch verschuldet** sind 39 Länder, mehr als dreimal so viele wie noch vor der Pandemie. Darunter sind Länder aller Einkommenskategorien und Weltregionen. Mehr als die Hälfte der besonders kritisch verschuldeten Länder sind von bisherigen Entschuldungsmaßnahmen der G20 ausgeschlossen.
- **Die bisherigen Maßnahmen der G20 haben keine substanziellen Schuldenerlasse ermöglicht.** In vielen Ländern kann der Schuldendienst daher nur auf Kosten öffentlicher Dienstleistungen aufrechterhalten werden. Bereits 2021 wurden in 83 Niedrig- und Mitteleinkommensländern öffentliche Ausgaben gekürzt, um den Schuldendienst weiter bedienen zu können.
- **Die massive Ausweitung von multilateralen Krisenfinanzierungen** erlaubt es privaten Gläubigern, sich aus den Schuldnerländern zurückzuziehen, ohne selbst Verluste hinnehmen zu müssen. 58 Niedrig- und Mitteleinkommensländer zahlten 2020 mehr an Zins- und Tilgungszahlungen an private Gläubiger im Ausland, als sie im gleichen Zeitraum von diesen an neuen Krediten zur Verfügung gestellt bekamen.
- **Anstatt die Krise rasch zu überwinden,** werden private Forderungen damit auf die öffentlichen Haushalte abgewälzt. Gleichzeitig wurde die Atempause, die durch das Schuldenmoratorium DSSI der G20 und die massiven Liquiditätshilfen geschaffen wurde, nicht für **überfällige Reformen der Schuldenarchitektur** genutzt.

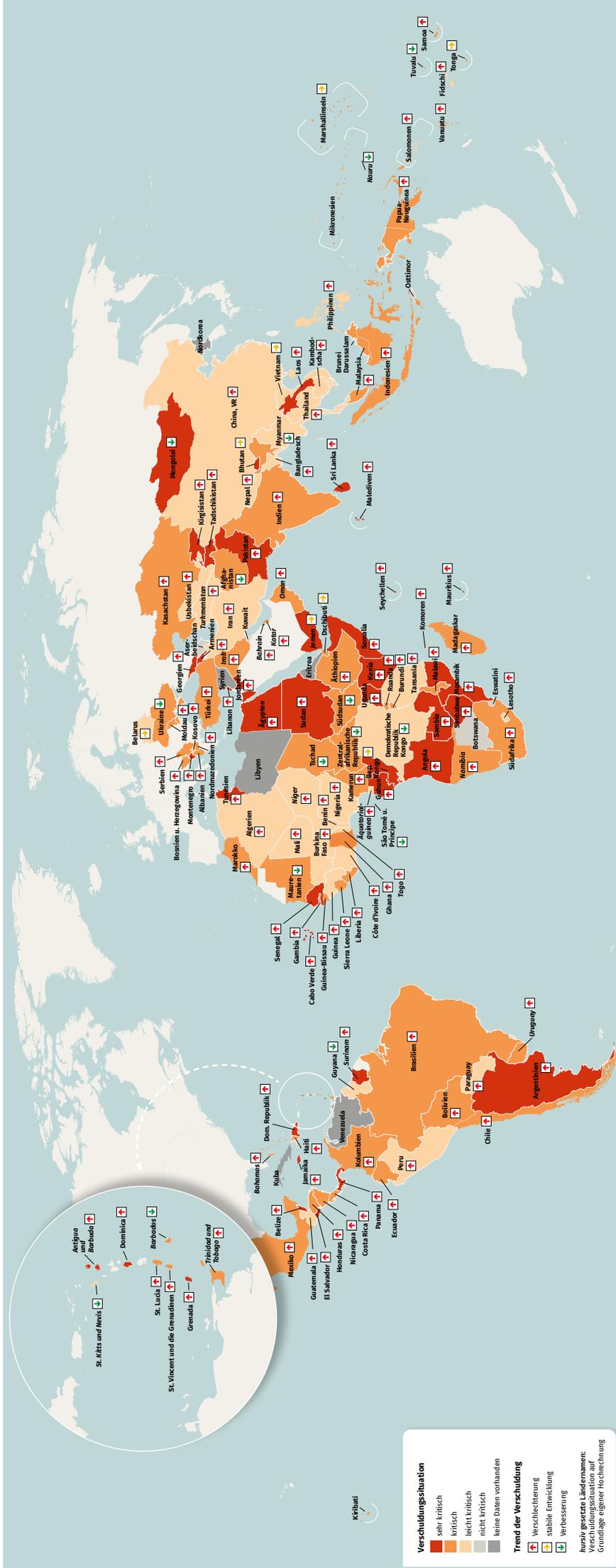
## Empfehlungen an die Bundesregierung

Die **deutsche G7-Präsidentschaft 2022** fällt in eine schuldenpolitisch wichtige Zeit, in der entscheidende Weichen für die Schaffung nachhaltiger Lösungen der globalen Schuldenkrise gestellt werden können. Anstatt abzuwarten, ob das G20-Umschuldungsrahmenwerk *Common Framework* in seiner bisherigen Form Früchte trägt, sollte die Bundesregierung folgende Maßnahmen ergreifen:

- Als Mitglied der G7, der G20 sowie des Internationalen Währungsfonds (IWF) sollte die Bundesregierung den politischen Druck erhöhen, damit **private Gläubiger in Umschuldungsverhandlungen einbezogen werden.** Im Rahmen der G7 sollte sie sich für die rechtliche Absicherung von Umschuldungen einsetzen, indem sie die Schaffung von nationalen Gesetzen anstößt, die das Unterlaufen von multilateralen Umschuldungsvereinbarungen erschweren – etwa nach dem Vorbild des britischen Anti-Geier-Fonds.
- Bei Umschuldungsverhandlungen sollte die Bundesregierung sich dafür stark machen, dass in der Auseinandersetzung mit blockierenden Privatgläubigern **Zahlungseinstellungen für Schuldnerländer möglich werden.** Dies könnte etwa durch ein klares Signal des IWF für die konsequente Anwendung seiner entsprechenden Kreditvergabepolitik und durch eine öffentliche Verpflichtung der G20 zur finanziellen und politischen Unterstützung des Schuldners geschehen.
- Im Rahmen seiner G7-Präsidentschaft sollte Deutschland **gezielt den Dialog mit Staatengruppen und Regierungen suchen, die sich ebenfalls für faire und effiziente Entschuldungsverfahren einsetzen.** Dazu gehören etwa die *Vulnerable Twenty* (V20).
- Zudem sollte die Bundesregierung die im neuen Koalitionsvertrag verankerte Absicht zur **Schaffung eines Staateninsolvenzverfahrens** zeitnah angehen und sich proaktiv für einen zwischenstaatlichen Verhandlungsprozess auf Ebene der Vereinten Nationen einsetzen.

# Überschuldete Staaten weltweit

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



# IMPRESSUM

## Schuldenreport 2022

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

erschienen am 26. Januar 2022

### Redaktion:

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

### Layout und Satz:

Elise Kopper

### Weltkarte:

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  
E-Mail: bestellung@misereor.de  
www.misereor.de

### Links:

Alle verwendeten Hyperlinks wurden nach bestem Wissen  
und Gewissen geprüft. Abrufdatum war der 13. Dezember 2021.  
Trotz sorgfältiger Prüfung können wir keine Verantwortung für  
externe Verweise übernehmen.

### Druck:

Druckhaus Sportflieger

## AUTORINNEN UND AUTOREN

**Bodo Ellmers** leitet das Programm für Finanzierung nachhaltiger Entwicklung beim Global Policy Forum Europe. Er befasst sich seit über einem Jahrzehnt mit der fairen Lösung von Schuldenkrisen, unter anderem als NRO-Aktivist und als Berater der Vereinten Nationen.

**Jürgen Kaiser** war bis Januar 2021 mehr als 20 Jahre lang Politischer Koordinator bei erlassjahr.de. Seit ihren Anfängen in den 1990er Jahren ist er Teil der Entschuldungsbewegung. Er berät das Bündnis weiterhin im Rahmen einer Projektmitarbeit.

**Kristina Rehbein** verantwortet als Politische Koordinatorin bei erlassjahr.de die Advocacy-Arbeit und die inhaltliche Ausrichtung des Bündnisses. Sie vertritt erlassjahr.de im Vorstand des *European Network on Debt and Development* (EURODAD).

**Dr. Klaus Schilder** ist seit 2012 Politikreferent für Verantwortliches Wirtschaften bei MISEREOR. Er arbeitet v.a. zu den Themen Wirtschaft und Menschenrechte, nachhaltiges Finanzsystem und Entwicklungsfinanzierung.

**Malina Stutz** ist seit April 2021 Politische Referentin bei erlassjahr.de. Sie studiert parallel Plurale Ökonomik im Master in Siegen und hat einen Bachelor in Staatswissenschaften mit den Schwerpunkten Wirtschafts- und Sozialwissenschaften von der Universität Erfurt.

erlassjahr.de wird institutionell gefördert von



mit Mitteln des  
Kirchlichen  
Entwicklungsdienstes



und mehr als 500 weiteren Mitträgerorganisationen.

# INHALT

<b>Neue Wege aus der globalen Schuldenkrise: Warum Deutschland jetzt eine besondere Verantwortung hat</b>	6
Vorwort von Pirmin Spiegel und Dr. Nora Sausmikat	
<b>Verschuldete Staaten weltweit</b>	8
von Kristina Rehbein	
<b>Keine Staatspleiten – keine Schuldenkrisen? Ein Blick auf einzelne Krisenfälle</b>	20
von Kristina Rehbein	
<b>Ungenügende Schuldenerlasse und Austerität: Eine Kritik an der internationalen Krisenreaktion auf die Corona-Pandemie</b>	26
von Malina Stutz	
<b>Jenseits der G20: Die internationale Reformdebatte in Zeiten von COVID-19. Wie Schuldenkrisen nachhaltig gelöst werden könnten</b>	34
von Bodo Ellmers	
<b>Gestern Schulden, heute Entwicklungsfinanzierung: Sind Schuldenumwandlungen ein Weg aus der Krise?</b>	40
von Jürgen Kaiser	
<b>Deutschland als Gläubiger des Globalen Südens: Ohne Transparenz ein unvollständiges Bild</b>	44
von Malina Stutz	
<b>Neue Chance für die Lösung der Schuldenkrise: Perspektiven für die deutsche G7-Präsidentschaft 2022</b>	48
von Dr. Klaus Schilder	
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	53

## VORWORT

# Neue Wege aus der globalen Schuldenkrise

Warum Deutschland jetzt eine besondere Verantwortung hat



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

Die Folgen der Corona-Pandemie haben in vielen Ländern des Globalen Südens zu einer dramatischen Verschlechterung der Gesundheitslage geführt. Zudem kam es zu großen Rückschritten in allen Entwicklungsbereichen, vor allem bei der Bekämpfung von Armut und Hunger. Trotz einzelner Fortschritte steht zu befürchten, dass im Schatten der Pandemie die Zahl der Hungertoten weiter um Millionen steigen und Kinderarbeit zunehmen wird.

Aber auch wirtschaftlich sind viele Länder unverändert in einer sehr schwierigen Lage. Die Pandemie hat zur Folge, dass sich die globale Schuldenkrise weiter verschärft hat. So wie die Corona-Pandemie nur weltweit besiegt werden kann, können wir auch die Schuldenkrise nur global bewältigen. Doch obwohl sich die Verschuldung vieler Länder im Globalen Süden weiter erhöht hat, gab es für die betroffenen Staaten keine umfassenden Schuldenerlasse – auch nicht im Rahmen der bisher ergriffenen Maßnahmen der G20-Staaten. Schuldenerlasse sind aber gerade jetzt so wichtig, weil sie die Voraussetzung dafür sind, dass die Länder auch langfristig handlungsfähig im Kampf gegen die Pandemie werden können. Auch die Hoffnung auf eine rasche wirtschaftliche Erholung, die es im vergangenen Jahr noch gab, hat sich für den Globalen Süden bislang nicht erfüllt. Im Gegenteil: Die weiter fortschreitende Verschuldung gefährdet eine nachhaltige Erholung weiter. Denn viele Länder stehen weiter vor der Herausforderung, umfassende Impfprogramme finanzieren und gleichzeitig die wirtschaftliche Rezession überwinden zu müssen. Nach wie vor fehlt vielen Ländern der haushaltspolitische Spielraum, um die wirtschaftlichen wie gesellschaftlichen Folgen der Corona-Krise abzufedern.



**Dr. Nora Sausmikat** ist habilitierte Sinologin und leitet den ChinaDesk bei urgewald e.V. Sie hat mehr als 30 Jahre Erfahrung in der Analyse politischer Reformprozesse in China mit besonderem Fokus auf Umwelt- und Menschenrechtsbewegungen. Seit März 2021 vertritt sie urgewald im Bündnisrat von erlassjahr.de.

Auch in diesem Jahr weisen erlassjahr.de und MISEREOR auf die unverändert dramatische Verschuldung im Globalen Süden hin. So ist die Zahl der kritisch verschuldeten Länder nochmals leicht angestiegen: Auf 135 von 148 untersuchten Ländern. 13 Prozent mehr Staaten als im Vorjahr angenommen befinden sich in einer besonders kritischen Situation. Im Unterschied zu den Vorkrisenjahren ist es der öffentliche Sektor, in dem die Verschuldung überproportional angestiegen ist („Verschuldete Staaten weltweit“, S. 8).

Anders als befürchtet ist es aber aufgrund massiver öffentlicher Intervention bisher nicht zu einer Welle von Staatspleiten gekommen. Die Annahme, dass eine globale Schuldenkrise abgewendet werden konnte, ist jedoch trügerisch. Hilfskredite und Zahlungsmoratorien konnten zwar kurzfristig Luft zum Atmen verschaffen, langfristig wurden die Probleme jedoch lediglich in die Zukunft verschoben. Zudem bedeutet das Ausbleiben von Zahlungseinstellungen nicht,

**Die Chancen für eine Lösung der globalen Schuldenkrise stehen unter den neuen politischen Vorzeichen in Berlin besser denn je.**

dass wir nicht schon jetzt Zeugen einer verheerenden Schuldenkrise werden. Denn in vielen Ländern des Globalen Südens konnten Zahlungseinstellungen nur durch rigorose Sparprogramme zulasten der öffentlichen Ausgaben für soziale Grunddienste verhindert werden. Diese neue Austeritätswelle im Globalen Süden dürfte sich noch viele Jahre in die Zukunft verheerend auswirken, nicht zuletzt, weil auch schon vor der Corona-Pandemie die öffentliche Finanzierung dringend notwendiger Gesundheits- und Sozialausgaben in der Krise steckte („*Ungenügende Schuldenerlasse und Austerität*“, S. 26).

Auch der Blick auf Länder mit ganz unterschiedlichen Voraussetzungen wie Angola, Sri Lanka und Surinam zeigt, dass die Tragfähigkeit der öffentlichen und der Auslandsverschuldung von Ländern des Globalen Südens sich weiter verschlechtert hat und in vielen Ländern die untragbare Verschuldung die wirtschaftliche Entwicklung gefährdet („*Keine Staatspleiten – keine Schuldenkrisen?*“, S. 20).

Zur Überwindung der Schuldenkrise und noch viel mehr zur Vermeidung künftiger erneuter Krisen ist es notwendig, den politischen Druck zu verstärken, damit umfassende Schuldenerlasse für alle hochverschuldeten Länder möglich werden. Zudem müssen die internationalen Diskussionen um strukturelle Reformen der globalen Finanzarchitektur intensiviert werden. Wir unterstützen dabei ausdrücklich die Vorschläge der Vereinten Nationen vom September 2020 zur Einrichtung einer ständigen und neutralen Instanz auf zwischenstaatlicher Ebene. Dort ist der richtige Platz, um über einen Lösungsweg für die gegenwärtige Schuldenproblematik zu verhandeln. Damit könnte sich eine demokratischere Perspektive über das von den G20-Staaten kontrollierte Umschuldungsrahmenwerk *Common Framework* hinaus eröffnen, die den betroffenen Schuldnerländern selbst eine Stimme geben würde, um nachhaltige Wege aus der Schuldenfalle zu finden („*Jenseits der G20: Die internationale Reformdebatte in Zeiten von COVID-19*“, S. 34).

Auf die neue Bundesregierung kommt in diesem Jahr eine besondere Verantwortung bei der Überwindung der globalen Schuldenkrise zu. Die Chancen für eine Lösung stehen unter den neuen politischen Vorzeichen in Berlin besser denn je. Einerseits, weil sich die Ampel-Regierung im Koalitionsvertrag ausdrücklich auf eine Initiative für ein internationales Staateninsolvenzverfahren verpflichtet hat, das auch private Gläubiger einbeziehen soll. Zum anderen, weil der Bundesregierung mit ihrer G7-Präsidentschaft 2022 die Rolle als wichtiger politischer Impulsgeber zufällt, weitreichende multilaterale Entschuldungsinitiativen und globale Schuldenerleichterungen auf den Weg zu bringen. Wir erwarten uns von der G7 unter deutscher Präsidentschaft wichtige und progressive Impulse sowohl innerhalb der Gruppe als auch im Kontext der internationalen Verschuldungsdebatte. Damit stehen, so meinen wir, die Vorzeichen für einen Kurswechsel in der Schuldenpolitik günstiger als in den Vorjahren – dieser würde zur Verbesserung der Lebenschancen von Millionen notleidender Menschen weltweit beitragen („*Neue Chancen für die Lösung der Schuldenkrise*“, S. 48).

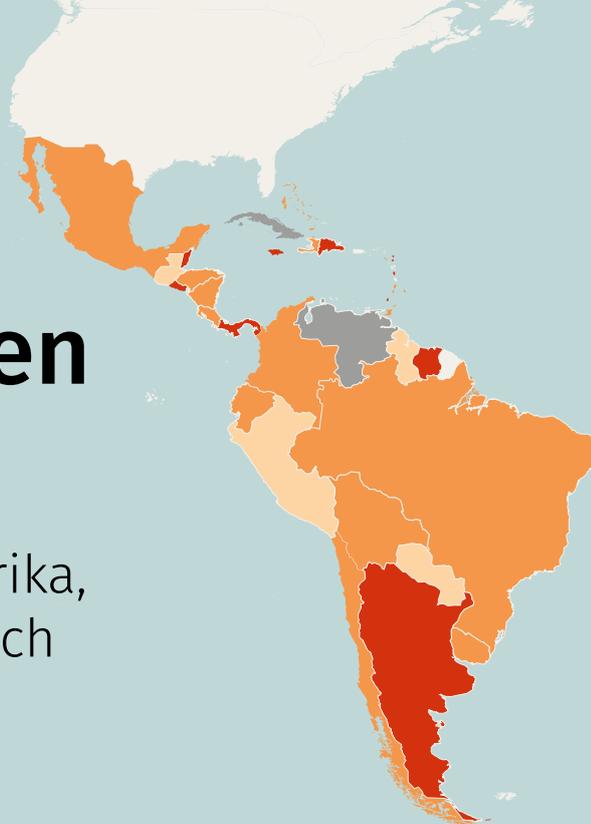
Wir hoffen auf einen guten neuen Rückenwind bei der Lösung der globalen Schuldenkrise und wünschen Ihnen eine anregende Lektüre.

Dr. Nora Sausmikat und Pirmin Spiegel

# Verschuldete Staaten weltweit

Aktuell sind 135 Länder in Asien, Afrika, Lateinamerika und Osteuropa kritisch verschuldet.

Von Kristina Rehbein



**Die Zahl der kritisch verschuldeten Länder im Globalen Süden ist vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie von einem vorher bereits hohen Niveau noch einmal leicht angestiegen: auf 135 von 148 untersuchten Staaten. Das sind drei Länder mehr im Vergleich zur Prognose aus dem letzten Jahr. Zudem wurde die bereits kritische Situation einer größeren Anzahl von Ländern weiter zementiert. 97 der 135 Staaten befinden sich in besonders kritischen Kategorien, 13 Prozent mehr als im letzten Schuldenreport prognostiziert. Die Hoffnung auf eine schnelle Erholung hat sich vor allem im Globalen Süden nicht erfüllt. Im Unterschied zu den Vorkrisenjahren ist die Verschuldung im öffentlichen Sektor überproportional angestiegen.**

Im Schuldenreport 2021 hatten wir uns zum ersten Mal dazu entschieden, von der bisherigen Methodik abzuweichen und statt auf Ist-Zahlen aus dem Vorvorjahr 2019 auf Prognosen für Ende 2020 abzustellen.<sup>1</sup> Nur so konnten die Auswirkungen der Corona-Pandemie in die Analyse miteinfließen. Nun liegen die Ist-Zahlen zum 31.12.2020 vor und wir können uns anschauen, wie sich die weltweite „Jahrhundertkrise“ auf Länder des Globalen Südens tatsächlich ausgewirkt hat.

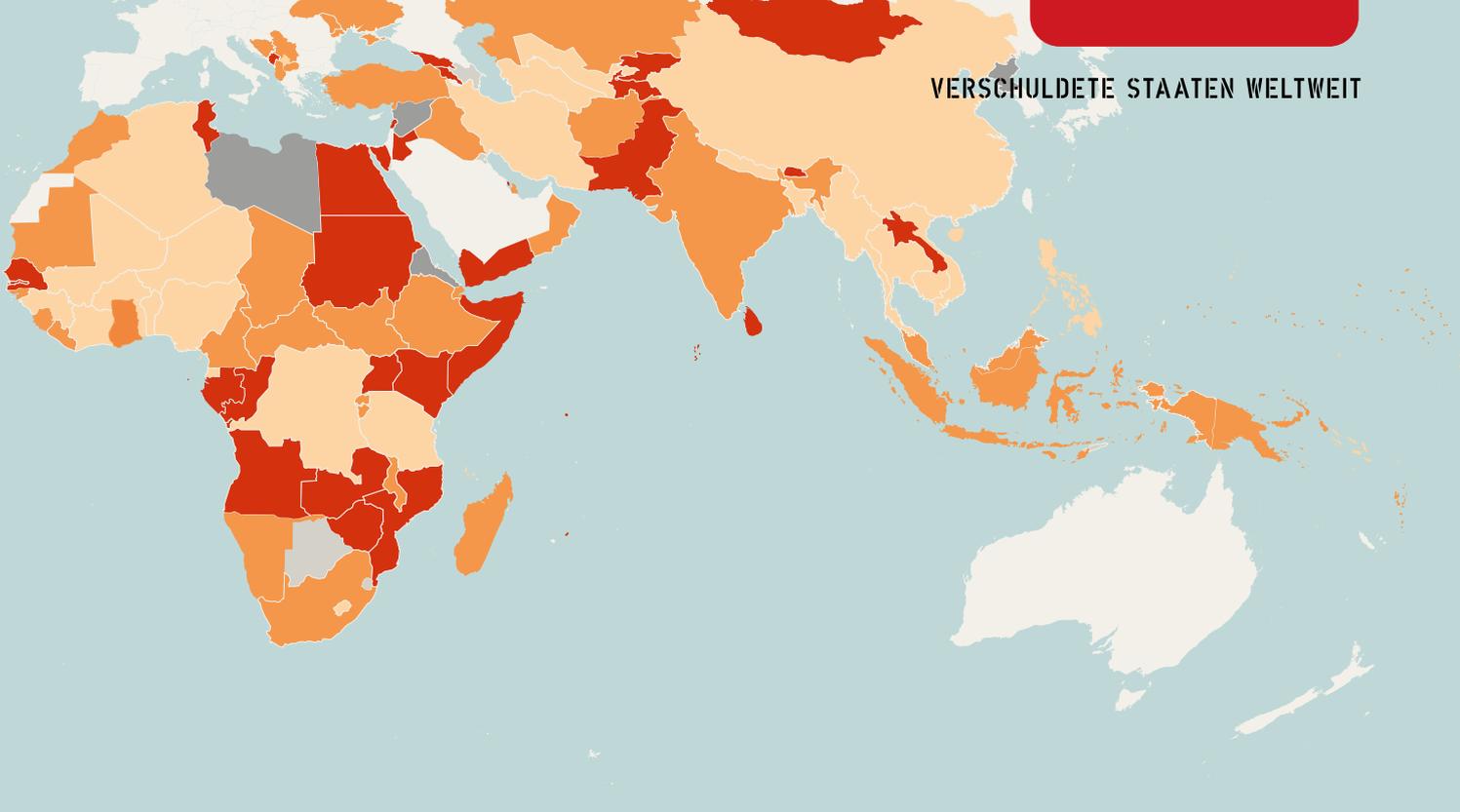
Wir beschreiben die Verschuldungssituation von Staaten anhand von fünf Indikatoren, die jeweils die Schulden beziehungsweise den Schuldendienst ins Verhältnis zu einem Indikator der Wirtschaftsleistung setzen. Dabei beziehen sich drei Indikatoren auf die gesamten öffentlichen und privaten Auslandsschulden eines Landes und zwei auf die gesamte öffent-

liche Verschuldung im In- und Ausland (siehe Abbildung 1 „Schuldenzusammensetzung“).

Die Analyse ermittelt das Überschuldungsrisiko auf zwei Arten: über die Höhe der jeweiligen Indikatoren und der daraus resultierenden Überschreitung der drei Grenzwerte für jeden Indikator; sowie hinsichtlich der Trends für die letzten vier Jahre, also 2017-2020. Für Letzteres vergleichen wir die Zahl der Verbesserungen um mindestens zehn Prozent mit der Anzahl der Verschlechterungen um mindestens zehn Prozent und erhalten so einen allgemein positiven, negativen oder indifferenten Trend.

Von 233 Ländern und Territorien, die in der UN-Datenbank angegeben werden, werden in der Analyse nicht berücksichtigt:

- 85 Länder, die OECD-Mitglieder, Mitglieder der Europäischen Union oder des Europäischen Währungsraums oder abhängige Territorien sind beziehungsweise einen vergleichbaren Status haben<sup>2</sup>
- sechs Länder des Globalen Südens ohne Schuldenprobleme<sup>3</sup> sowie
- sieben Länder ohne brauchbare Daten, von denen die meisten überschuldet und im Zahlungsausfall sind und deren besondere politische Situation die Datenverfügbarkeit einschränkt.<sup>4</sup>



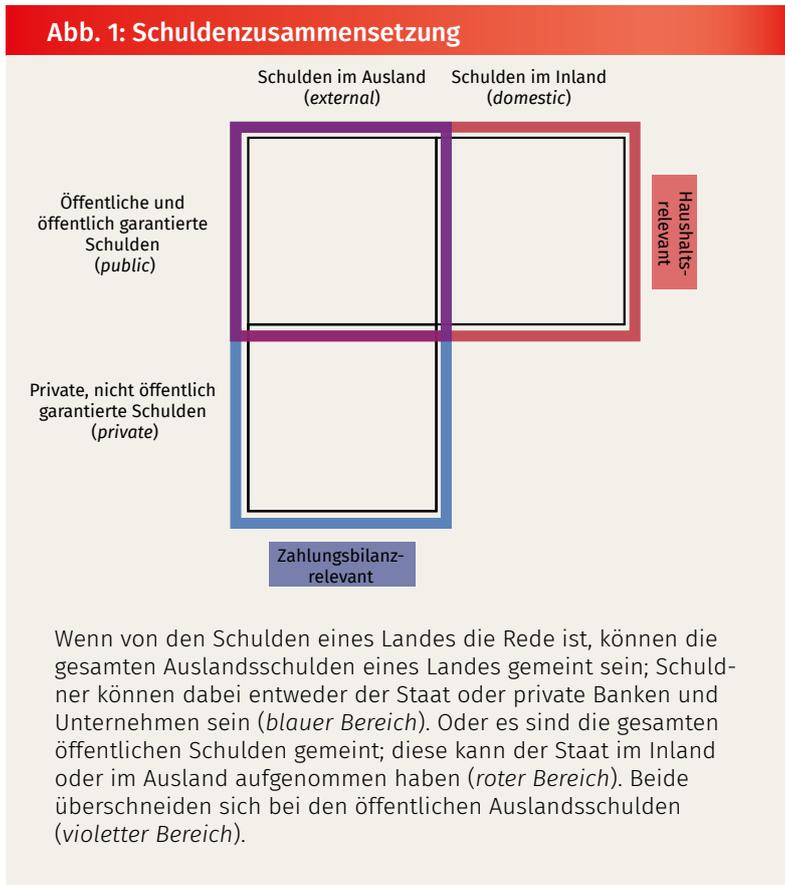
### Vergleich mit der Vorjahresprognose

Der Vergleich der Ist-Zahlen mit den Prognosen aus dem Vorjahr zeigt ein ambivalentes Bild: In 34 Ländern hat sich die Schuldensituation weniger dramatisch entwickelt als im Vorjahr vorhergesehen. Allerdings handelt es sich bei den meisten Ländern nur um leichte Abweichungen.

Nur in sechs Ländern stellt sich die Situation deutlich besser dar als erwartet.<sup>5</sup> Bei dreien von ihnen (**Malaysia**, **Niger** und **Myanmar**) ist wahrscheinlich, dass die Abweichungen mit der Datenverfügbarkeit zusammenhängen. Damit gibt es deutliche Verbesserungen der gesamten Schuldensituation oder einzelner Indikatoren nur in drei Länderfällen: Im kleinen Inselstaat **St. Kitts und Nevis** war der Einbruch der Wirtschaft (und damit der Nenner im Schuldenindikator) mit -14,4 Prozent nicht so hoch wie erwartet.<sup>6</sup> Im Falle **Mauretaniens** lag die bessere Entwicklung an einem stark gestiegenen Preis für das Exportgut Gold und der raschen Erholung des Weltmarktpreises für Eisenerz, unter anderem aufgrund der robusten Erholung beim Handelspartner China, sodass Staatseinnahmen de facto gestiegen und nicht gesunken sind. Mauretanien profitierte zudem vom Schuldenmoratorium der G20 und damit von einem geringeren Schuldendienst. Im Falle **Perus** bezieht sich die Verbesserung im Vergleich zur Prognose nur auf den Schuldendienstindikator, der von sehr kritisch auf nicht kritisch gesunken ist. Tatsächlich hat sich die Lage in Peru verschlechtert: Staatseinnahmen sind im Vergleich zur Prognose 2020 stärker gesunken als gedacht. Auch der Einbruch der Wirtschaft um -11,1 Prozent fiel um circa 40 Prozent stärker aus als erwartet.

In 48 Ländern ist die tatsächliche Entwicklung der Schuldenindikatoren hingegen schlechter ausgefallen als erwartet, in 16 Ländern sogar erheblich schlechter.<sup>7</sup> Von diesen 16 sind sieben tourismusabhängige Kleinstaaten, in denen der Nenner im Schuldenindikator, also das Wirtschaftswachstum und die Exporteinnahmen, deutlich stärker eingebrochen ist als erwartet. In einigen Ländern verschlechterten sich sowohl Zähler (Schuldenstand oder Schuldendienst) als auch Nenner gleichermaßen: In **Bolivien** lag der Wirtschaftseinbruch mit knapp neun Prozent dreimal so hoch wie erwartet. Auch Export- und Staatseinnahmen nahmen deutlich ab, unter anderem weil der Bergbausektor praktisch vollständig zum Erliegen kam. Um den Einbruch zu kompensieren, nahm die bolivianische Regierung zusätzliche Kredite auf. In **Gabun** beruht die Erhöhung der öffentlichen Schuldenquote auch auf bereits länger bestehenden, aber nun validierten Zahlungsrückständen im Inland, die in die Schuldenquote eingerechnet wurden.

Abb. 1: Schuldenzusammensetzung



**Die Dynamik aus steigender Verschuldung und schlechter werdender Schuldentragfähigkeit hat sich durch Corona weiter verschärft beziehungsweise zementiert.**

### Kritisch verschuldete Länder

Tabelle 1 im Umschlag zeigt 135 Länder mit einer kritischen Verschuldungssituation. Das sind drei Länder mehr als noch im Schuldenreport 2021. Turkmenistan, der Kosovo und der Iran wurden 2021 noch als unkritisch aufgeführt oder es gab keine Daten zu ihrer Schuldensituation. Die tatsächliche Entwicklung zeigt, dass diese Länder unter dem Eindruck der Pandemie nun mindestens einen Indikator im kritischen Bereich aufweisen.

Abbildung 2 zeigt, wie sich die Schuldenhöhen auf die Weltregionen verteilen. In allen untersuchten Regionen ist eine weitere Verschlechterung der Schuldensituation zu beobachten. Waren im Schuldenreport 2020 37 Prozent der Länder im kritischen oder sehr kritischen Bereich, sind es nun 67 Prozent. Die Gruppen der nicht und leicht kritisch verschuldeten Länder sind geschrumpft: Waren es vor der Pandemie insgesamt noch 60 Prozent (16 Prozent nicht kritisch, 44 Prozent leicht kritisch), sind es nun nur noch 27 Prozent (3 Prozent nicht kritisch, 24 Prozent leicht kritisch).<sup>8</sup>

Darüber hinaus gibt es in allen Regionen mehr Länder, deren Indikatoren sich seit 2017 deutlich verschlechtert haben, als Länder, in denen die Indikatoren gleichgeblieben sind oder sich verbessern konnten (*siehe Abbildung 3*). Besonders betroffen ist die Region Lateinamerika und Karibik, eine der beiden Regionen neben Asien und Pazifik, in denen sich vor der Pandemie die Schuldensituation nicht in gleichem Maße wie in anderen Regionen verschlechtert hat.

Die Analyse zeigt: Die Dynamik aus steigender Verschuldung und schlechter werdender Schuldentragfähigkeit, die schon vor der COVID-19-Pandemie beobachtet werden konnte, hat sich durch Corona weiter verschärft beziehungsweise zementiert. Die Gesundheits- und Wirtschaftskrise vergrößerte Finanzierungsdefizite, die viele Länder vor allem mit Neuverschuldung decken mussten, und schwächte gleichzeitig die wirtschaftlichen Fundamentaldaten beinahe aller Länder weltweit. Der Schuldenreport 2022 zeigt, dass in allen Weltregionen Länder mit einer untragbaren Verschuldung aus der COVID-19-

Pandemie gehen werden, die nicht nur die unmittelbare, sondern auch die mittel- und langfristige Erholung behindert.

**Entwicklung der Auslandsschulden 2019-2020**

*Blick auf die absolute Auslandsverschuldung*

Die Weltbank<sup>9</sup> weist zum 31.12.2020, also am Ende des ersten Jahres der Pandemie, Auslandsschulden aller Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen in Höhe von 8,687 Billionen US-Dollar aus. Das ist ein nominaler Anstieg um 548 Milliarden US-Dollar gegenüber dem Vorjahr. Insgesamt stieg die Auslandsverschuldung damit um 5,3 Prozent, ein ähnlicher Anteil wie in den beiden Jahren zuvor. Allerdings war der Anstieg 2020 vor allem vom öffentlichen Sektor getragen: Die Verschuldung privater Unternehmen in Schuldnerländern stieg gerade einmal um drei Prozent, während die des öffentlichen Sektors um beachtliche neun Prozent zunahm. Im Vorjahr war die Verteilung noch etwa hälftig.

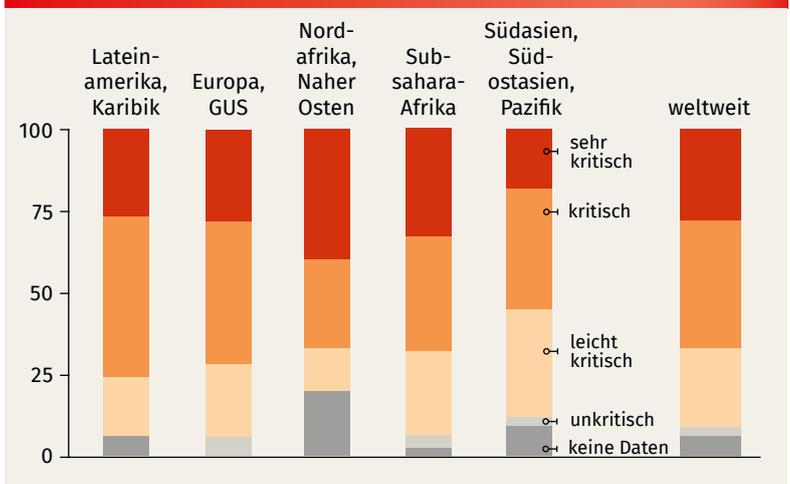
Klammert man China aus der Analyse aus, sind die langfristige Auslandsverschuldung privater Unternehmen und die kurzfristige Verschuldung im Ausland 2020 sogar gesunken, während der Anstieg der Verschuldung des öffentlichen Sektors annähernd gleich hoch bleibt (siehe Abbildung 4). Am stärksten stieg die Verschuldung in der Region Subsahara-Afrika.

*Blick auf die Schuldenindikatoren*

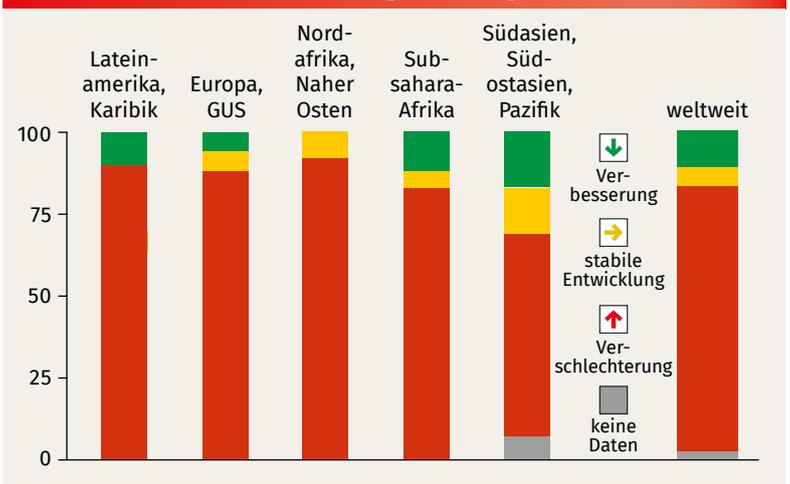
2020 waren weltweit alle betrachteten Länder im Durchschnitt mit 29 Prozent ihrer Wirtschaftsleistung beziehungsweise 123 Prozent ihrer jährlichen Exporteinnahmen im Ausland verschuldet. Das entspricht einem Anstieg gegenüber dem Vorjahr um rund elf beziehungsweise 16 Prozent. Nimmt man China aus, das als eines der wenigen Mitteleinkommensländer im Jahr 2020 eine robuste Erholung einleiten konnte, verschärft sich das Bild sogar noch: Bei der Verschuldung im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung lag der Anstieg gegenüber dem Vorjahr bei 14 Prozent, bei der Verschuldung im Verhältnis zu den Exporteinnahmen bei 22 Prozent.

Besonders stark gestiegen ist die Verschuldung im Verhältnis zu den Exporteinnahmen in Nordafrika/Nahost (von 116 auf 184 Prozent) und Subsahara-Afrika (von 156 auf 205 Prozent). Schaut man auf verschiedene Ländergruppen, so haben kleine In-

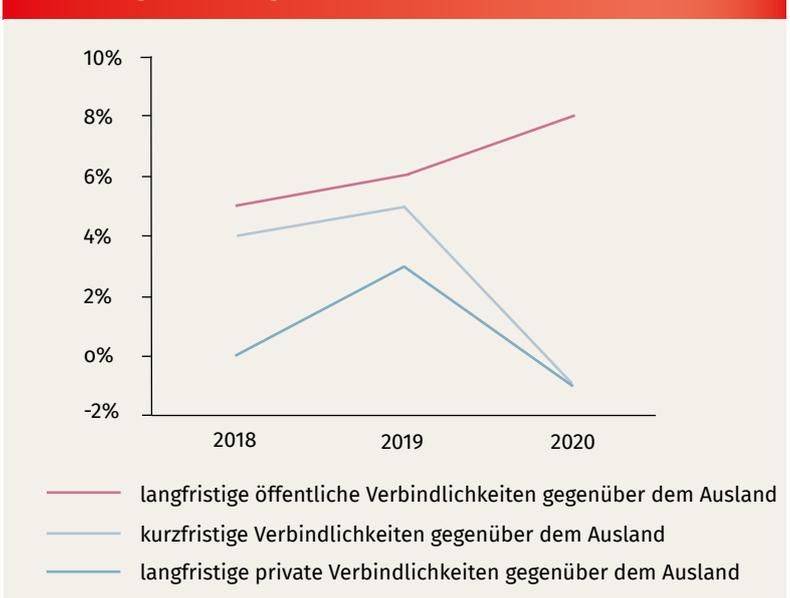
**Abb. 2: Kritisch verschuldete Länder (nach Region u. weltweit, in %)**



**Abb. 3: Trend der Verschuldung (nach Region u. weltweit, in %)**



**Abb. 4: Wachstumsraten öffentlicher und privater Auslandsverschuldung von Niedrig- und Mitteleinkommensländern (ohne China)**



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus der International Debt Statistics der Weltbank.

selentwicklungsstaaten eine beispiellose Verschärfung erlebt: von 158 auf 293 Prozent.<sup>10</sup>

Verantwortlich für die Verschlechterung der Schuldenindikatoren ist neben der Aufnahme neuer Kredite und damit der Erhöhung der absoluten Verschuldung vor allem der enorme Wirtschaftseinbruch während der Pandemie: Das Bruttonationaleinkommen aller Länder des Globalen Südens – ausgenommen China – sank um etwa neun Prozent, Exporteinnahmen sogar um etwa 15 Prozent.

Setzt man den Schuldendienst ins Verhältnis zu den Exporteinnahmen, so stieg dieser Indikator für alle Länder des Globalen Südens auf 17 Prozent. Am höchsten liegt der Indikator in Lateinamerika und der Karibik mit einem Anstieg auf 30 Prozent, gefolgt von Europa/GUS mit 27 Prozent und Subsahara-Afrika mit 22 Prozent. In den ersten beiden Regionen sind viele Mitteleinkommensländer beheimatet, die ihre Schulden zu einem größeren Teil über internationale Kapitalmärkte refinanzieren müssen. Ihnen wird die Rückkehr zu Austerität empfohlen, auch um das Vertrauen von Investoren und Kreditgebern in die kreditnehmenden Länder zu stärken.<sup>11</sup>

Zum Vergleich: Durch die Schuldenerlassinitiativen zugunsten der *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) wurde eine maximale Höhe des jährlichen Schuldendienstes von 15 Prozent der Exporteinnahmen angestrebt. Und ein weiterer Vergleich: Das 1953 beschlossene Londoner Schuldenabkommen entlastete Deutschland derart, dass die junge Bundesrepublik in den Folgejahren maximal 3,4 Prozent ihrer jährlichen Exporteinnahmen für den ausländischen Schuldendienst aufwenden musste.

### *Blick auf die Gläubigerstruktur*

Die Verteilung der Auslandsschulden auf einzelne Gläubigergruppen setzt den Trend der letzten Jahre nur teilweise fort (siehe Abbildung 5):

- Die Auslandsschulden verteilen sich mittlerweile zu etwa 55 Prozent auf den Staat und zu 45 Prozent auf private Schuldner (Banken und Unternehmen).
- Im Hinblick auf den öffentlichen Sektor sind erstmals seit mehr als 20 Jahren wieder multilaterale Schulden das am stärksten wachsende

Segment. Seit 2008 waren dies ohne Unterbrechung Schulden bei Anleihehaltern.

- 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.

### *Blick auf Kreditflüsse*

Um ein Bild davon zu bekommen, welche Rolle Verschuldung bei der Reaktion auf die COVID-19-Krise gespielt hat, ist es aufschlussreich, sich neben dem Schuldenstand auch die (Netto-)Kreditflüsse<sup>12</sup> an Niedrig- und Mitteleinkommensländer anzusehen. Die Entwicklung des Schuldenstands zeigt, dass Kreditaufnahmen durch den öffentlichen Sektor eine große Rolle spielten, um die Folgen der Pandemie zu bekämpfen.

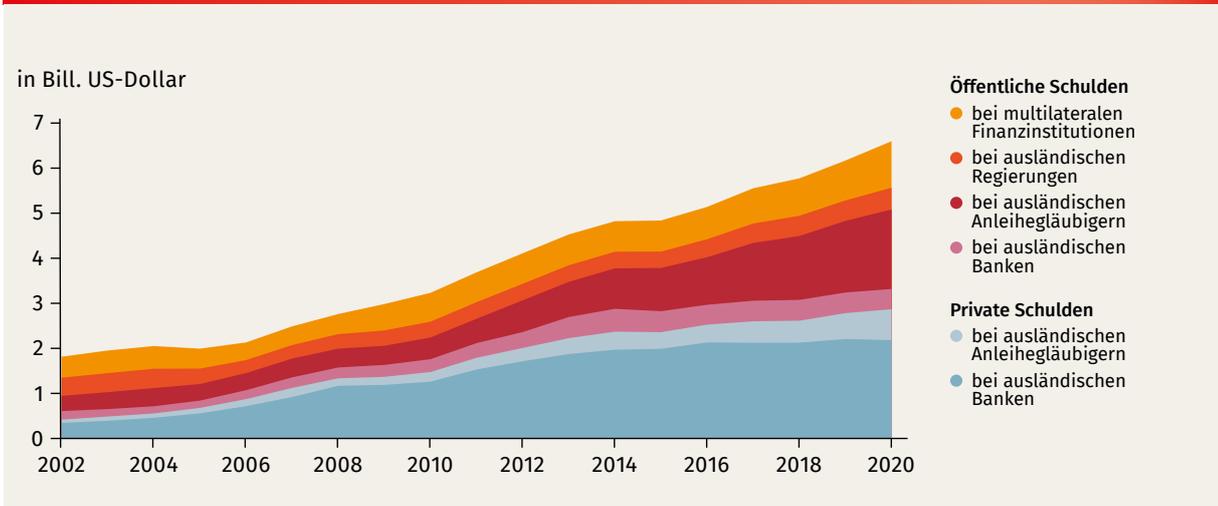
Der Zugang zu externen Finanzierungen war jedoch ungleich verteilt: Für 44 Länder verschlechterte sich das Verhältnis zwischen Rückzahlung und Neukreditvergabe. 35 Länder führten 2020 sogar mehr an Zins- und Tilgungszahlungen an das Ausland ab, als sie in Form neuer Kredite aus dem Ausland mobilisieren konnten. Sieben große Mitteleinkommensländer waren davon besonders betroffen.<sup>13</sup> Zusammen führten sie 2020 netto circa 141 Milliarden US-Dollar an das Ausland ab.

Betrachtet man umgekehrt nur die einkommensschwächsten Länder, die für das Schuldenmoratorium *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI) und das Umschuldungsrahmenwerk *Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI* der G20 qualifiziert sind, so sind die Nettokreditflüsse um circa 38 Prozent gestiegen. Netto flossen 2020 circa 52 Milliarden US-Dollar an diese Ländergruppe. Ein wichtiger Grund ist die massive Ausweitung multilateraler Krisenfinanzierung, angeführt vom Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank, die für etwa 54 Prozent der Nettokreditflüsse an DSSI-Länder verantwortlich zeichnen.

Damit lag der Anstieg der (langfristigen) Verschuldung von DSSI-Ländern im Vergleich zu allen Län-

**Der Zugang zu externen Finanzierungen ist ungleich verteilt.**

Abb. 5: Langfristige öffentliche und private Auslandsschulden nach Gläubigergruppen (2002–2020)



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus der *International Debt Statistics* der Weltbank.

den des Globalen Südens mehr als doppelt so hoch. Die Zunahme der Verschuldung des öffentlichen Sektors allein lag bei 14 Prozent, die aller Länder des Globalen Südens zusammen bei neun Prozent (siehe oben).<sup>14</sup>

Zwei Drittel der langfristigen Kredite an Länder des Globalen Südens<sup>15</sup> gehen auf die Ausweitung der multilateralen Krisentöpfe zurück. Multilaterale Kreditfinanzierungen waren 2020 für alle Länder des Globalen Südens im Vergleich zum Vorjahr doppelt so hoch und machten 90 Prozent der Nettokreditflüsse von öffentlicher Seite an Länder des Globalen Südens aus. Sie kompensierten vor allem den Zusammenbruch privater Kreditflüsse an einen Teil dieser Länder.

Die Kreditvergabe von Kapitalmarktanlegern behielt zwar im Vergleich zum Vorjahr einen ähnlich hohen Anteil an der Kreditvergabe, war jedoch recht konzentriert: Etwa 48 Prozent der Zuflüsse gingen allein an das sich 2020 wirtschaftlich schnell erholende China. Aus Subsahara-Afrika sowie Südasien flossen 2020 deutlich mehr Zins- und Tilgungszahlungen an private Gläubiger ab, als von diesen an neuen Krediten zugeflossen ist.

Finanzierungen kommerzieller Banken brachen in allen Weltregionen komplett zusammen; gleichzeitig floss an kommerzielle Banken mehr ab, als

diese an neuen Finanzierungen zur Verfügung stellen. Wenn auch nicht sonderlich überraschend, so ist dieser Umstand dennoch skandalös: War doch ein beliebtes Argument von privaten Kreditgebern wie der *Citi Bank*<sup>16</sup>, dass Länder lieber ihren Schuldendienst weiter leisten und keine Schuldenerlasse in Anspruch nehmen sollten, um sich trotz der sich verschlechternden wirtschaftlichen Lage ihren Zugang zu stabiler finanzieller Unterstützung durch Privatgläubiger zu erhalten – eine implizite Drohung, der viele Länder Folge leisteten. Die Zahlen beweisen jedoch, dass sie letztendlich von ihren Privatgläubigern weder Schuldenerleichterungen noch Überbrückungsfinanzierungen erhielten, während diese weiterhin den Schuldendienst kassierten.

**Privatgläubiger kassieren weiter den Schuldendienst, ohne selbst Schulden zu erlassen.**

### Entwicklung der öffentlichen Verschuldung

Zwei Indikatoren im Schuldenreport befassen sich mit der Verschuldung des öffentlichen Sektors im In- und Ausland (siehe auch Abbildung 1). Während nach der weltweiten Finanzkrise die (Auslands-) Verschuldung insbesondere des Privatsektors treibende Kraft war hinter der steigenden Verschuldung von Ländern des Globalen Südens, zeigt sich in der Pandemie die wachsende Abhängigkeit von öffentlicher Kreditaufnahme. In anderen Worten: Gilt in Boomzeiten der Privatsektor als Motor der Entwicklung, bei dem der öffentliche Sektor maxi-

## Der fiskalische Handlungsspielraum wird durch hohe Rückzahlungsverpflichtungen weiter eingeschränkt.

mal eine zurückhaltende Nebenrolle spielt, so ist es in Krisenzeiten genau umgekehrt.

Regional gesehen stieg von 2019 auf 2020 in allen Weltregionen die öffentliche Verschuldung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt zwischen 13,5 Prozent (Subsahara-Afrika) und knapp 30 Prozent (Europa/GUS).<sup>17</sup> In den letzten zehn Jahren waren nur 2014 und 2015 und nur in zwei Regionen (Subsahara-Afrika und Nordafrika/Nahost) Veränderungen um mehr als zehn Prozent zu verzeichnen.

Besonders dramatisch ist die Entwicklung beim Indikator, der die Verschuldung ins Verhältnis zu den Staatseinnahmen setzt. Der Anstieg liegt bei mindestens 20 Prozent (Lateinamerika/Karibik) und maximal 34 Prozent (Nordafrika/Nahost). Veränderungen in einer ähnlichen Größenordnung gab es in den zehn Jahren zuvor – ähnlich wie beim ersten Indikator – nur in Subsahara-Afrika und Nordafrika/Nahost um den Rohstoffpreiseinsturz 2014 und 2015.

Die öffentliche Verschuldung im Verhältnis zu den Staatseinnahmen liegt in Subsahara-Afrika mit mehr als 365 Prozent am höchsten, gefolgt von Lateinamerika/Karibik mit mehr als 300 Prozent – beides ist verglichen mit historischen Verschuldungsdaten beispielloos.<sup>18</sup> Der Anstieg ist vor allem zu erklären durch den flächendeckenden Kollaps der Staatseinnahmen infolge der Rezession sowie durch die gleichzeitig gestiegenen, pandemiebedingten öffentlichen Ausgaben insbesondere im Gesundheitsbereich.

Die in einigen Regionen hohe Verschuldung bedeutet, dass zum einen kaum noch Spielraum für weitere Kreditaufnahmen besteht, gleichzeitig aber auch der fiskalische Handlungsspielraum unter anderem durch hohe Rückzahlungsverpflichtungen zukünftig weiter eingeschränkt wird.

### Länder im Zahlungsausfall

Im Schuldenreport 2021 wurden noch 21 Länder im teilweisen Zahlungsausfall ausgewiesen. Seit kurzem stellt die *Bank of Canada* in Zusammenarbeit mit der *Bank of England* jedoch eine umfassende Datenbank zu weltweiten Zahlungsrückständen bereit,<sup>19</sup> die die bislang bestehende Datenlage deutlich verbessert. Mit ihrer Hilfe ist es möglich, insgesamt

36 Länder zu identifizieren, die Zahlungsrückstände an ausländische öffentliche oder private Gläubiger von mehr als einem Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts aufweisen. Das sind 15 mehr als im letzten Schuldenreport ausgewiesen.

Diese deutlich höhere Anzahl an Ländern liegt jedoch nicht etwa, wie auf den ersten Blick zu vermuten wäre, an einer Welle von Staatspleiten. Vielmehr befanden sich alle diese Länder bereits vor der Pandemie im teilweisen Zahlungsrückstand, viele bereits mehrere Jahre lang. In der Datenbank nicht zweifelsfrei erkennbar ist der jeweilige Grund der Zahlungseinstellung sowie zu welchem Zeitpunkt die Zahlungen konkret in den Rückstand geraten sind. Tatsächlich können Länder sich auch schon mit ihren Gläubigern auf eine Restrukturierung geeinigt haben. Sie stecken also nicht unmittelbar in Zahlungsschwierigkeiten, dennoch sind die Rückstände (noch) in der Datenbank aufgeführt. Aufgrund dieser Unsicherheiten verzichten wir auf eine Übersicht über Länder im Zahlungsausfall.

Im Folgenden sollen beispielhaft einige Fälle, bei denen nicht nur einzelne Zahlungen aus möglicherweise auch vernachlässigbaren Gründen ausgefallen sind, sondern die Schuldentragfähigkeit in Frage steht, näher erläutert werden.

Unter dem Druck der Pandemie zahlungsunfähig geworden sind seit dem letzten Schuldenreport **Surinam** und **Belize**. Surinam musste im November 2020 Zahlungen an seine Anleihegläubiger einstellen und begann in der Folge Umschuldungsverhandlungen (siehe Beitrag "Keine Staatspleiten – keine Schuldenkrisen?" ab S. 20). Belize verpasste im August 2021 eine Zinsrate an seine Anleihegläubiger, befindet sich jedoch seit dem Frühsommer in Restrukturierungsverhandlungen.

Der **Sudan** wird weiterhin als im Zahlungsausfall aufgeführt, kann diese Gruppe aber womöglich bald verlassen. Denn das Land hat im Juni 2021 den Decision Point und damit den Einstieg in die multilaterale Entschuldungsinitiative für hoch verschuldete arme Länder (HIPC-Initiative) erreicht, durch die das Land die Möglichkeit eines umfassenden Schuldenerlasses und damit die Chance auf einen

Neuanfang erhält. Wann der Schuldenerlass final umgesetzt wird, ist jedoch angesichts der sich seit Oktober 2021 verschlechternden politischen Lage, die den HIPC-Umsetzungsprozess verzögert, unklar.

**Sambia**, das erste Land, welches vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie seine Zahlungen an Anleger einstellen musste, hat zwar im Januar 2021 als drittes Land Verhandlungen im *Common Framework* beantragt. Allerdings wurde der Beginn der Verhandlungen vor allem durch die Präsidentschaftswahlen im August 2021 sowie durch ein undurchsichtiges Minengeschäft mit dem britisch-schweizerischen Unternehmen *Glencore* verzögert. Verhandlungen mit dem IWF um das notwendige Anpassungsprogramm haben bereits begonnen. Allerdings ist Sambia für das *Common Framework* angesichts seiner stark zersplitterten, sich gegenseitig blockierenden und teilweise intransparenten Gläubigerlandschaft ein besonders herausfordernder Fall.

**Argentinien** hat sich 2020 auf eine Umschuldung von rund 80 Milliarden US-Dollar seiner Schulden bei privaten ausländischen Anleihehabern geeinigt. Theoretisch könnte das Land damit die Liste der zahlungsunfähigen Staaten verlassen. Allerdings schuldet Argentinien den Mitgliedern des Pariser Clubs noch eine letzte Rate aus einem Umschuldungsabkommen von 2014 in Höhe von 1,9 Milliarden US-Dollar. Dieser Betrag ist seit Mitte 2019 fällig. De facto befindet sich Argentinien also auf diese Rate im Zahlungsausfall. Der Pariser Club hat Argentinien jedoch stillschweigend ein Moratorium bis Mai 2022 gewährt und das Land damit nicht öffentlich für im Zahlungsausfall erklärt. Zu verdanken hat die argentinische Regierung dies wohlgesonnenen Pariser Club-Mitgliedern wie Deutschland. Allerdings berechnet der Pariser Club dafür

einen saftigen Strafzins in Höhe von neun Prozent, sodass die Forderung inzwischen auf 2,4 Milliarden US-Dollar angewachsen ist, wovon ein Drittel auf Deutschland entfällt. Im Mai 2022 läuft das Moratorium aus.

### Ausblick

Anders als im Frühsommer 2020 befürchtet und im Schuldenreport 2021 erwartet, ist die Staatspleitenwelle bisher ausgeblieben.<sup>20</sup> Es wäre jedoch trügerisch anzunehmen, dass damit eine globale Schuldenkrise nachhaltig abgewendet werden konnte. Denn der aktuelle Schuldenreport zeigt: Die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung und Auslandsverschuldung von Ländern des Globalen Südens hat sich weiter verschlechtert, während es gleichzeitig keine umfassenden Schuldenerlasse gab.<sup>21</sup>

Kommt hinzu, dass ab 2023 die Schuldendienstbelastung sprunghaft ansteigen wird, zum einen, da dann für zahlreiche Länder die durch die DSSI gestundeten Zahlungen fällig werden, zum anderen, weil in einer Reihe von Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen umfassende Tilgungsleistungen an Anleihehalter fällig werden.<sup>22</sup>

Auch eine mögliche Abkehr von der lockeren Geldpolitik und die Anhebung des Leitzinses könnten die Refinanzierungsrisiken insbesondere von Mitteleinkommensländern mit bereits kritischer Verschuldung erhöhen. Im September 2021 kündigte die US-amerikanische Notenbank an, dass sie noch 2021 damit beginnen wolle, die monatlichen Anleihekäufe herunterzufahren. Ob und wann die Zinswende tatsächlich im nennenswerten Maße eintritt, ist unklar. In jedem Fall gibt es eine ganze Reihe an Ländern, die von einer Verschlechterung globaler Finanzierungsbedingungen akut bedroht wären.<sup>23</sup>

Während Schätzungen davon ausgehen, dass sich die Wirtschaft von Ländern des Globalen Nordens schon bald wieder bis auf Vorkrisenniveau erholen könnte, ist diese Aussicht für viele Länder im Globalen Süden deutlich unsicherer. Zumindest in rohstoffexportierenden Ländern wird sich der Nenner im Schuldenindikator, also etwa die Exporteinnahmen, aufgrund gestiegener Rohstoffpreise vom Zusammenbruch im ersten Pandemiejahr erholen, sodass der Anstieg der entsprechenden Schulden-

***Es wäre trügerisch anzunehmen, dass eine globale Schuldenkrise nachhaltig abgewendet werden konnte.***

Indikatoren in diesen Ländern voraussichtlich gestoppt wird oder die Indikatoren sogar wieder sinken.

Allerdings ist unklar, ob sie verschont bleiben von der vom IWF als wahrscheinlich angesehenen Entwicklung der „Vernarbung“, die viele Länder des Globalen Südens treffen wird.<sup>24</sup> Damit ist gemeint, dass die Konjunktorentwicklung mittelfristig unter Vor-Krisen-Niveau bleibt. Gründe dafür sind neben der hohen Verschuldung unter anderem die weiterhin geringe Impfquote in einkommensschwachen Ländern und die gleichzeitige Bedrohung durch neue Virusvarianten.

Hinzu kommt, dass in den meisten kritisch verschuldeten Ländern des Globalen Südens fiskalische Unterstützungsprogramme über 2020 hinaus nicht aufrechterhalten werden konnten und Länder beginnen, den Gürtel wieder enger zu schnallen, sprich, den öffentlichen Sektor als Krisenbekämpfer wieder zurückzufahren. Diese Entwicklung liegt auch daran, dass die öffentlichen Sektoren der von Überschuldung bedrohten Volkswirtschaften durchweg schwächer in die COVID-19-Krise gegangen sind als etwa in die globale Finanzkrise. Entsprechend gering ist die Fähigkeit der Länder, aus eigener Kraft die für die Überwindung der Rezession notwendigen Stimuli bereitzustellen.

Damit wird auch in naher Zukunft in den meisten Ländern des Globalen Südens eine Kombination aus Austerität und Neuverschuldung das Mittel der Wahl in der Krisenbekämpfung sein. Unsere Analysen auf Länderebene, die ein deutliches Übergewicht von negativen gegenüber

**Auch in Zukunft werden in den meisten Ländern des Globalen Südens Austerität und Neuverschuldung die Mittel der Wahl in der Krisenbekämpfung sein.**

positiven Trends in der Verschuldung zeigen,<sup>25</sup> unterstreichen die Annahme, dass es ohne umfassende Schuldenerleichterungen nicht zu einer deutlich verbesserten Schuldsituation kommen wird.

Auch wenn die Pandemie ein außerordentliches Phänomen war – Staatsschuldenkrisen sind weder außergewöhnlich noch selten. Vor 40 Jahren löste die Staatspleite Mexikos die sogenannte „Schuldenkrise der Dritten Welt“ aus. Die damalige Krise war weniger von rascher Überwindung als von Verzögerung geprägt: Als nach Mexiko eine Reihe weiterer großer lateinamerikanischer Staaten ihre Zahlungen ebenfalls einstellen mussten, entschieden sich die Gläubigerregierungen mehrere Jahre lang, den Schuldendienst an die (privaten) Gläubiger zu refinanzieren, anstatt diese den längst eingetretenen Verlust tragen zu lassen. 1989 endete diese Praxis durch den so genannten „Brady-Plan“.

Als etwa zu dieser Zeit auch eine Reihe einkommensschwächerer Staaten ihren Schuldendienst an die nördlichen Gläubigerregierungen nicht mehr vollständig bedienen konnten, entschlossen sich die Gläubiger erneut, den Schuldendienst gegenüber Regierungen und Banken im Globalen Norden von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds finanzieren zu lassen. Die öffentlichen Krisenfinanzierungen bewirkten nicht die Krisenüberwindung, sondern eine weitgehende Verschiebung uneintreibbarer privater Forderungen auf die öffentlichen Haushalte. Einige Jahre später konnten auch diese Schulden nicht mehr bedient werden. Viele Jahre nach Beginn der Krise kam der Schuldenschnitt durch die multilaterale Entschuldungsinitiative HIPC – durch die Verzögerung sowie die Sozialisierung der Krisenkosten zu einem hohem Preis für alle Beteiligten.

Aktuell droht sich dieses „Prä-HIPC-Szenario“ zu wiederholen. Wir befinden uns am Beginn eines erneuten Sozialisierungsprozesses: Multilaterale Geber stellen in großem Umfang Krisenfinanzierungen bereit, private Gläubiger werden in Schuldenerleichterungen nicht verpflichtend einbezogen und können sich, solange Schuldnerländer noch schulden dienstfähig sind, aus diesen zurückziehen.

Bleibt zu hoffen, dass öffentliche Geber aus früheren Fehlern lernen und die Krise, wenn auch verspätet, zum Anlass nehmen, um strukturelle Reformveränderungen auf den Weg zu bringen.

**Auch wenn die Pandemie ein außerordentliches Phänomen war – Staatsschuldenkrisen sind weder außergewöhnlich noch selten. (...) Bleibt zu hoffen, dass öffentliche Geber aus früheren Fehlern lernen und die Krise, wenn auch verspätet, zum Anlass nehmen, um strukturelle Reformveränderungen auf den Weg zu bringen.**

- <sup>1</sup> Siehe „Keine Krisenanalyse wie jede andere“ in [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) und MISEREOR (2021): „Schuldenreport 2021“, S. 9.
- <sup>2</sup> Zum Beispiel Russland, San Marino, Saudi-Arabien, Singapur oder die Vereinigten Arabischen Emirate.
- <sup>3</sup> Aserbaidschan, Brunei Darussalam, Botswana, Kuwait, Osttimor, Eswatini.
- <sup>4</sup> Eritrea, Kuba, Libyen, Nordkorea, Palau, Syrien, Venezuela.
- <sup>5</sup> Malaysia, Myanmar, Peru, St. Kitts und Nevis, Niger, Mauretanien.
- <sup>6</sup> Schätzungen gingen 2020 von einem Einbruch in Höhe von 18,7 Prozent aus.
- <sup>7</sup> Bei den 16 Ländern handelt es sich um Surinam, Namibia, Burundi, Dominica, Gabun, Irak, Madagaskar, Malediven, Katar, Seychellen, Tadschikistan, Uganda, Bolivien, Mauritius, Vanuatu, Simbabwe. Auch hier spielt in einigen Fällen die unterschiedliche Datenverfügbarkeit eine Rolle, zum Beispiel im Falle Simbabwes.
- <sup>8</sup> Vergleicht man zudem die Prognosen aus dem Schuldenreport 2021 mit der hier dargestellten tatsächlichen Situation, so zeigt sich, dass das erwartete bereits kritische Niveau noch zu optimistisch war: Wurden letztes Jahr 58 Prozent der Länder im kritischen oder sehr kritischen Bereich erwartet, sind es nun tatsächlich 67 Prozent. Einzig in Lateinamerika und der Karibik sind die Entwicklungen weitestgehend so eingetreten wie erwartet. In Europa/GUS und Subsahara-Afrika sind deutlich mehr Länder als erwartet im sehr kritischen Segment, in Asien/Pazifik betrifft das vor allem die Bewegung vom leicht kritischen in den kritischen Bereich.
- <sup>9</sup> Ausführungen in dieser Analyse basieren auf Daten, Angaben und eigenen Berechnungen auf Basis von Daten aus der *International Debt Statistics* der Weltbank, sofern nicht anders angegeben.
- <sup>10</sup> Vgl. UNCTAD Trade and Development Report 2021, S. 21. Die Ländergruppe bezieht sich dabei nicht auf ein regionales Kriterium, wie es etwa in der Tabelle 1 im Umschlag oder in den Abbildungen 2 und 3 genutzt wird, sondern bezeichnet eine Gruppe von Ländern mit ähnlichen geografischen, wirtschaftlichen und sozialen Merkmalen.
- <sup>11</sup> Vgl. u. a. Reuters (30.09.2021): „Poor country debt could worsen due to commodity prices, interest rates – Malpass“.
- <sup>12</sup> Nettokreditflüsse sind neue Kreditvergaben an ein Land abzüglich der Schuldendienstzahlungen, die aus dem Land abgeflossen sind.
- <sup>13</sup> Argentinien, Brasilien, Russland, Mexiko, Südafrika, Indien und Türkei. Eigene Berechnungen auf Basis der *International Debt Statistics*.
- <sup>14</sup> Allerdings gab es auch hier in der Gruppe deutliche Unterschiede, von einem niedrigen Anstieg von 2 Prozent in Guyana bis zu einem Anstieg von 36 Prozent in Usbekistan. In insgesamt 17 DSSI-begünstigten Ländern stieg der Schuldenstand um mehr als 20 Prozent.
- <sup>15</sup> Mit Ausnahme von China.
- <sup>16</sup> Vgl. beispielsweise Aussagen von Julie Monaco von der *Citi Bank* bei der virtuellen Veranstaltung „Rethinking Debt: Financing the Future Amid Crisis“ bei der IWF- und Weltbank-Frühjahrstagung im April 2021: „If commercial banks are forced to take a restructuring, this is going to have long-term implications for the country. (...) You're trading off immediate (debt) relief with long-term access (to private sector finance). (...) You don't want to cut off a country from the additional private sector funding that's going to be needed for them. You know, because as we know, there's trillions of dollars of gap that the private sector have to fill on helping these countries achieve their SDGs.“
- <sup>17</sup> Berechnungen nach Daten des IWF World Economic Outlook October 2021.
- <sup>18</sup> Siehe UNCTAD (2021): „Trade and Development Report 2021, S. 24“.
- <sup>19</sup> Vgl. Bank of Canada: „BoC-BoE Sovereign Default Database 2021“.
- <sup>20</sup> Weitere Hintergründe im Beitrag „Ungenügende Schuldenerlasse und Austerität“ ab S. 26 in diesem Schuldenreport.
- <sup>21</sup> Weitere Hintergründe im Beitrag „Ungenügende Schuldenerlasse und Austerität“ ab S. 26 in diesem Schuldenreport.
- <sup>22</sup> Vgl. „PPG bonds (AMT)“ in *International Debt Statistics*.
- <sup>23</sup> Vgl. die „fragilen Fünfzehn“ in Singh, K. (2021): „Why Emerging Markets Must Remain Wary of a Taper Tantrum 2.0“.
- <sup>24</sup> Vgl. IWF (2021): „World Economic Outlook – Recovery During a Pandemic. Health Concerns, Supply Disruptions and Price Pressures“, Oktober 2021, vgl. insbesondere Abbildung 1.15 - 3.
- <sup>25</sup> Siehe auch Weltkarte und Tabelle 1 im Umschlag dieses Schuldenreports.

**Box: Methodik zum Artikel „Verschuldete Staaten weltweit“**

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

- die **Verschuldungssituation**, also die Höhe der Schuldenindikatoren zum Stichtag 31.12.2020, und
- der **Trend**, also die Veränderung dieser Verschuldungssituation über einen Zeitraum von vier Jahren (2017-2020).

Die für die Analyse zugrunde gelegten Schuldenindikatoren sind:

öffentliche Schulden  
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.

öffentliche Schulden  
jähr. Staatseinnahmen

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

Auslandsschuldenstand  
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.

Auslandsschuldenstand  
jähr. Exporteinnahmen

**Sind die Auslandsschulden von Staat, Unternehmen und Einzelpersonen 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.

Schuldendienst  
jähr. Exporteinnahmen

**Ist der laufende Auslandsschuldendienst von Staat, Unternehmen und Einzelpersonen 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 Unterlegung der Werte in verschiedenen Farbtönen lässt erkennen, in welche Stufe der Wert einzusortieren ist (siehe Tabelle 1 auf der hinteren Umschlagseite). Ein rot eingefärbter Wert bedeutet, dass alle drei Grenzwerte überschritten werden und der Wert damit in der dritten und höchsten Risikostufe einzuordnen ist. Werte unter dem niedrigsten Grenzwert sind grau eingefärbt.

**Stufen der Überschuldungsgefahr**

	<b>Keine Gefahr</b> <i>(in Prozent)</i>	<b>Erste Stufe</b> <i>(in Prozent)</i>	<b>Zweite Stufe</b> <i>(in Prozent)</i>	<b>Höchste Stufe</b> <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 (IWF) aktuell 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 bei allen fünf Schuldenindikatoren alle drei Grenzwerte, so weist es einen Wert von 15 auf. Als zusätzlicher Faktor fließt das Überschuldungsrisiko laut IWF in die Bewertung ein. 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 2017 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.

# Keine Staatspleiten – keine Schuldenkrisen?

## Ein Blick auf einzelne Krisenfälle

Von Kristina Rehbein

**Kurz nach Beginn der Corona-Pandemie im Frühsommer 2020 wuchs weltweit die Sorge vor einer systemischen Schulden- und Finanzkrise. Ratingagenturen fürchteten eine Welle von bankrotten Staaten im Globalen Süden; die Reformierung der Finanzarchitektur stand im Zentrum der politischen Diskussion. Zwar blieben 2021 flächendeckende Zahlungseinstellungen aus. Doch die Verschuldungssituation hat sich in vielen Ländern im Globalen Süden weiter verschärft und gefährdet die nachhaltige Erholung.**

Die Corona-Pandemie und ihre wirtschaftlichen Folgen wirken sich unterschiedlich aus auf die Verschuldungssituation von Ländern des Globalen Südens. Im Folgenden werden drei Staaten näher betrachtet. Zwei davon galten bei Finanzfachleuten als sichere Kandidaten für eine teilweise Zahlungseinstellung, ein Land ist in den Staatsbankrott gerutscht. Im Fokus stehen dabei folgende Fragen: Wie wurde im konkreten Länderfall die Insolvenz abgewendet? Wie wurde mit einer eingetretenen Zahlungseinstellung umgegangen? Ist es gerechtfertigt, eine Schuldenkrise an einer Zahlungseinstellung festzumachen? Und welche Optionen haben Länder für die Lösung ihres Schuldenproblems?

### **Angola: Pleite gerade noch abgewendet**

Nach der Staatspleite Sambias im November 2020 stand Angola bei Investoren als nächster Pleitekandidat auf dem afrikanischen Kontinent in der Diskussion. Im Januar 2021 erwartete die Weltbank, dass Angola im Rahmen des Umschuldungsrahmenwerks der G20, des *Common Framework for*

*Debt Treatments beyond the DSSI*, eine Umschuldung beantragen müsse. Schon seit 2016 befand sich die angolansische Wirtschaft in der Rezession. Neben der strukturell schwächelnden Ölproduktion wurde die Wirtschaft hart getroffen vom Kollaps des Weltmarktpreises für das Exportgut Öl zu Beginn der Pandemie, dem schlechteren Zugang zu Fremdfinanzierungen sowie durch mehrere Lockdowns. 2020 stieg die öffentliche Verschuldung auf mehr als 130 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Der Internationale Währungsfonds (IWF) hält maximal 70 Prozent für tragbar, die nationale Schulden-tragfähigkeitsgrenze liegt bei 60 Prozent.

Angola beantragte einen Aufschub seiner Schuldendienstzahlungen unter dem G20-Schuldenmoratorium, der DSSI, zu der sich auch China, der wichtigste bilaterale Gläubiger Angolas, als G20-Mitglied verpflichtet hatte. Allerdings liegt ein Großteil der Verbindlichkeiten gegenüber chinesischen Institutionen, etwa 14,5 von geschätzten 20 Milliarden US-Dollar, bei der *China Development Bank* (CDB). Diese betrachtet die chinesische Regierung als kommerzielle Bank und somit als Privatgläubiger, der nicht unter die Regelungen zur Zahlungsaussetzung fällt. Doch dann wurde bekannt, dass sich die angolansische Regierung außerhalb der DSSI mit den größten chinesischen Gläubigern (der CDB, der chinesischen *Export-Import-Bank* und der *Industrial and Commercial Bank of China*) auf einen dreijährigen Zahlungsaufschub einigen

**Nach der Staatspleite Sambias im November 2020 stand Angola als nächster Pleitekandidat in der Diskussion.**

konnte. Damit erhält Angola bis 2022 Schuldendiensterleichterungen in Höhe von insgesamt rund 8,6 Milliarden US-Dollar, das entspricht mehr als 50 Prozent der fälligen Zahlungen an ausländische Gläubiger in diesem Zeitraum. Zusammen mit Hilfsfinanzierungen des IWF und der Ausschüttung von einer Milliarde US-Dollar in Form von IWF-Sonderziehungsrechten konnte Angola so kurzfristig Zahlungseinstellungen vermeiden. Ende 2021 profitierte das Land zudem von steigenden Ölpreisen, die die fiskalisch angespannte Lage weiter beruhigen werden.

Mittelfristig bleibt die Schuldensituation Angolas allerdings kritisch und das Risiko von Zahlungseinstellungen hoch. Die Zahlungen wurden nicht gestrichen, sondern müssen sämtlich ab 2023 nachgeholt werden. Entsprechend muss das Land mittelfristig Jahr für Jahr mehr als 80 Prozent der Staatseinnahmen für den öffentlichen Schuldendienst aufwenden; ab 2023 entfällt der Großteil davon an ausländische Gläubiger.<sup>1</sup> Dadurch fehlt das Geld für Ausgaben für soziale Bereiche. Dabei leiden 17 Prozent der Bevölkerung an Hunger und sind dringend auf staatliche Unterstützung angewiesen. Auch die Ausgaben für den Gesundheitsbereich liegen weit unter den geforderten Mindestanstrengungen zur Erreichung des dritten der 17 Ziele nachhaltiger Entwicklung (SDGs) der Agenda 2030: Angola müsste dreimal so viel dafür ausgeben wie bisher, um die Mindestanforderung von jährlich 4,3 Prozent des BIP zu erreichen.<sup>2</sup>

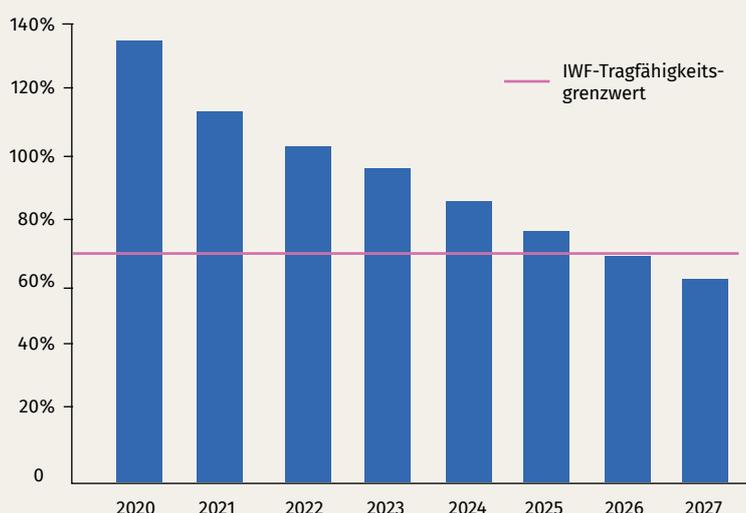
Schon vor der Pandemie stellten die hohen Schuldendienstzahlungen an das Ausland ein Risiko dar: Zwischen 2016 und 2019 zahlte Angola jährlich

rund neun Milliarden US-Dollar an seine ausländischen Gläubiger, durchschnittlich mehr als 40 Prozent der Exporteinnahmen. Zudem bleibt die Abhängigkeit von der strukturell schwächelnden Ölproduktion und den schwankenden Weltmarktpreisen. Der IWF geht davon aus, dass die öffentliche Schuldenquote Angolas erst ab 2027 unter den Tragfähigkeitsgrenzwert sinkt (siehe Abbildung 1).

Dies geschieht jedoch für den IWF nur dann, wenn Angola einen harten Sparkurs durchhält und die in der Zwischenzeit gestiegenen Ölpreise nicht wieder fallen. Dabei ist nicht gesagt, dass ein solcher Sparkurs auch tatsächlich zu einer tragbaren Verschuldung führt.

Für den IWF ist die öffentliche Verschuldung unter diesen Voraussetzungen tragbar. Schuldentragfähigkeit wird im Falle Angolas damit rein aus Sicht der unmittelbaren Zahlungsfähigkeit beurteilt, nicht im Hinblick auf andere Faktoren, wie die schnelle Bewältigung der Corona-Pandemie oder die Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen Erholung. So lobt der IWF die Einsparungsmaßnahmen Angolas im Jahr 2020 und 2021, um die Schuldensituation zu verbessern. Unsichtbar bleibt hinter diesem Lob, wie die Einsparung möglich wurde: Anstatt beispielsweise mit den Einnahmen aus den 2021 wieder gestiegenen Ölpreisen die Bereitstellung des COVID-19-Impfstoffes sicherzustellen und zusätzliches Personal im Gesundheitsbereich einzustellen, wurden im Gegenteil öffentliche Investitionen stark eingeschränkt. Die zusätzlichen Öleinnahmen wurden also größtenteils dazu verwendet, einen ausgeglichenen Haushalt zu ermöglichen. Dabei hat der IWF an anderer Stelle immer

Abb. 1: Angola – Öffentliche Verschuldung im Verhältnis zum BIP



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten im IMF Country Report 21/140: „Angola – Fifth Review under the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility and Request for Modifications of Performance Criteria“ vom 22.07.2021, S. 36.

wieder davor gewarnt, dass eine zu frühe Rückkehr zur Austerität die globale Erholung gefährden würde. Er setzte sich sogar dafür ein, dass Länder eine lockere Fiskalpolitik vorerst beibehalten.<sup>3</sup> Auch andere Institutionen wie die Konferenz für Handel und Entwicklung der Vereinten Nationen (UNCTAD) warnen davor, dass in Abwesenheit ausreichender öffentlicher Unterstützung (wie etwa durch günstige Finanzierungen oder Schuldenstreichungen) Ländern nichts anderes übrig bleibt, als ihre hohen Schulden mit Austerität zu bekämpfen. Damit wird nicht nur die weltweite wirtschaftliche Erholung gefährdet, sondern auch die Gefahr eines „verlorenen Entwicklungsjahrzehnts“ hingenommen.<sup>4</sup>

Doch in der Schuldentragfähigkeitsanalyse des IWF gibt es kein alternatives Szenario, in dem Maßnahmen wie echte Schuldenstreichungen die Schuldenquote auf ein tragfähiges Niveau reduzieren. Dabei ist Angola ein begünstigtes Land unter der DSSI und hat Zugang zum *Common Framework* der G20. Erklärtes Ziel der DSSI war es, Zeit zu gewinnen, um in Ländern mit bedrohter Schuldentragfähigkeit zeitig weitergehende Umschuldungsverhandlungen im Rahmen des *Common Framework* einleiten zu können. Doch ein Szenario, wie sich ein Teilerlass auf die Stabilisierung der Schuldenquote und die wirtschaftliche Erholung auswirken könnte, wird nicht ausgearbeitet. Dabei könnte auf diese Weise ein Umschuldungsbedarf rascher identifiziert und vor allem ein Anreiz gesetzt werden, Umschuldungsverhandlungen auch zeitig anzustreben.

Das gilt insbesondere für das *Common Framework* und sollte damit auch der G20 und den ausführenden Institutionen wie dem IWF ein Anliegen sein. Denn bislang ist das Rahmenwerk für Schuldnerländer unter anderem aufgrund befürchteter Reputationsverluste gegenüber Gläubigern und Investoren nicht sonderlich attraktiv. Noch im Juni 2020 signalisierte die angolansische Regierung entsprechend, dass sie über einen Zahlungsaufschub hinaus keine weiteren Schritte für nötig halte.

### **Sri Lanka: „Durchwurschteln“ statt soziale Gerechtigkeit**

Auch der südasiatische Inselstaat Sri Lanka galt bei Finanzfachleuten als sicherer Kandidat für die nächste Staatspleite, als im Juli 2021 eine Staatsanleihe in Höhe von einer Milliarde US-Dol-

lar zur Zahlung fällig wurde. Durch die Pandemie kam der Tourismus, ein zentraler Wirtschaftszweig, 2020 praktisch vollständig zum Erliegen und hat sich bis heute nicht erholt. Die Schuldenindikatoren des Landes zählen zu den höchsten weltweit, mit einer Verschuldung im Verhältnis zu den öffentlichen Staatseinnahmen von mehr als 1.000 Prozent. Die Schuldendienstbelastung ist hoch – und das nicht nur kurzfristig. Zwischen 2020 und 2028 sind Jahr für Jahr im Schnitt 4,4 Milliarden US-Dollar an Schuldendienstzahlungen an das Ausland fällig – bei jährlichen Staatseinnahmen in Höhe von durchschnittlich nur sieben Milliarden US-Dollar.

Im Juli 2021 konnte das Land die Zahlungsunfähigkeit gerade noch abwenden. Dies gelang vor allem durch einen Währungsswap<sup>5</sup> mit der *People's Bank of China* in Höhe von 1,5 Milliarden US-Dollar, durch verschiedene multilaterale und bilaterale Kreditvereinbarungen – etwa mit der *China Development Bank* und der *Export-Import Bank of Korea* – sowie durch den Abbau der Devisenreserven.

Die Abwendung der Zahlungsunfähigkeit durch die pünktliche Bedienung der fälligen Verbindlichkeiten hat jedoch einen hohen Preis. So hat der Abbau der Devisenreserven dazu geführt, dass Devisen für den privatwirtschaftlichen Verkehr knapp sind und Colombo Importrestriktionen für einige Güter verhängen musste. Viele Basisgüter, darunter auch medizinische Güter, sind nicht mehr erhältlich und die Preise für Güter des täglichen Bedarfs steigen rasant. Die Nahrungsmittelproduktion, die auf ausländische Zulieferungen etwa von Düngemitteln angewiesen ist, sinkt.<sup>6</sup> Gleichzeitig fließen laut Medienberichten mehr als 80 Prozent der öffentlichen Einnahmen allein in die Bedienung von Schuldzinsen.<sup>7</sup> Viel Spielraum für die Bekämpfung der Pandemie oder gar für Entwicklungsinvestitionen bleibt damit nicht. Der Anteil der Menschen, die mit weniger als 3,20 US-Dollar pro Tag leben müssen,<sup>8</sup> stieg allein in 2020 von 9,2 auf 11,7 Prozent an. Mehr als 44 Prozent der Menschen in Sri Lanka wissen nicht, ob sie sich am nächsten Tag noch regelmäßige Mahlzeiten leisten können.<sup>9</sup>

Das Land hat nicht erst seit der Corona-Pandemie ein Schuldenproblem. Fiskalische Spielräume wurden anhaltend durch Kreditaufnahme zu über-

wiegend teuren Bedingungen ausgeweitet: Seit 2011 haben sich die gesamten Auslandsschulden des Landes mehr als verdoppelt, unter anderem aufgrund der Kreditaufnahme für den Infrastruktur-Wiederaufbau nach Ende des Bürgerkriegs 2009. Die Schulden bei Anleihegläubigern sind besonders nach 2012 gewachsen, als Sri Lanka vom Niedrig- zum Mitteleinkommenland hochgestuft und der Zugang zu günstigen Entwicklungshilfekrediten stark eingeschränkt wurde. Schon 2016 vereinnahmte der öffentliche Schuldendienst ein Drittel der öffentlichen Einnahmen. Schon vor der Pandemie war es immer wieder fraglich, ob die Devisenreserven Sri Lankas sowohl für den pünktlichen Schuldendienst als auch für die Importe wichtiger Güter ausreichten. Immer wieder schaffte es die Regierung Sri Lankas jedoch, zeitnah Mittel aufzutreiben, um den Schuldendienst doch noch zu refinanzieren.

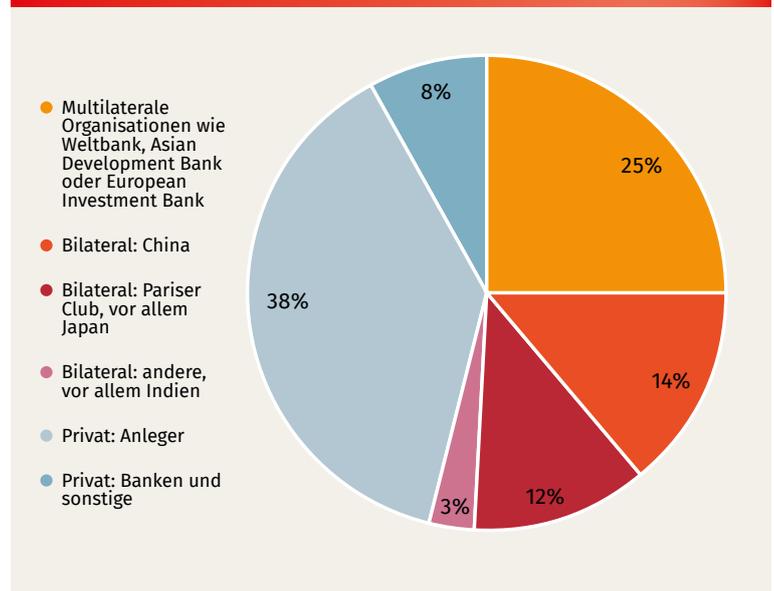
Nie wurden allerdings Umschuldungen in Erwägung gezogen: Bis auf eine Ad-hoc-Umschuldung im Mai 2005 nach dem verheerenden Tsunami Ende 2004 hat das Land noch nie Schuldenerlasse ausgehandelt. Für die Schuldendienstleistungen zur Bewältigung der Folgen der Pandemie – den Katastrophenfonds CCRT des IWF, die DSSI oder das *Common Framework*

**Sri Lanka braucht eine Schuldenrestrukturierung unter Beteiligung aller Gläubiger.**

– ist Sri Lanka als Land mit niedrigem mittlerem Einkommen nicht qualifiziert. Von einer zeitweiligen Zahlungsaussetzung wie in der DSSI vorgesehen, hätte Sri Lanka als Land mit extrem hohen Schuldenindikatoren auch gar nicht viel zu gewinnen. Vielmehr bräuchte es umgehend eine umfassende Schuldenrestrukturierung unter Beteiligung aller Gläubiger. Das Gläubigerprofil ist jedoch komplex (siehe Abbildung 2), was in Ermangelung eines koordinierten und verbindlichen Verfahrens eine Restrukturierung der Schulden immens erschwert.

Entsprechend sieht die Regierung Sri Lankas kaum eine andere Option, als ihre Reputation als guter, sprich allzeit verlässlich und pünktlich zahlender Schuldner aufrechtzuerhalten und den Schutz der Rechte und Gewinnerwartungen seiner Gläubiger über die Erwartungen und Verpflichtungen gegenüber der eigenen Bevölkerung zu stellen.

Abb. 2: Sri Lanka – Gläubigerzusammensetzung



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus der *International Debt Statistics* der Weltbank für das Jahr 2020.

Da dies auch von der zweifelhaften Bereitschaft einzelner Gläubiger abhängt, Sri Lanka regelmäßig Rettungsfinanzierungen zur Verfügung zu stellen, schlug der sri-lankische Energieminister im September 2021 als Ausweg aus der Schuldenkrise vor, die bislang nicht erfolgreichen Bemühungen zur Exploration und dem Export von Öl und Gas im Mannar-Becken zu intensivieren.<sup>10</sup> Eine Option, die aus umwelt- und klimapolitischer Sicht fatal wäre. Vielmehr sollten Gläubiger an den Anpassungskosten beteiligt werden.

**Surinam: Kampf um Rohstoffreserven bremst Schuldenerleichterungen**

Surinam, ein kleiner Staat an der nordöstlichen Küste Südamerikas, war nach Sambia das zweite Land weltweit, das im Kontext der Pandemie teilweise in den Zahlungsausfall geriet. Im April 2020 wurde das Land von einzelnen Ratingagenturen in seiner Kreditwürdigkeit herabgestuft, im November musste es schließlich die Zahlungen an seine Anleihezeichner einstellen. Durch die coronabedingte Rezession brach die vom Tourismus und einigen wenigen Rohstoffexportgütern abhängige Wirtschaft um knapp 16 Prozent ein. Entsprechend verschlechterte sich die Tragfähigkeit der Verschuldung: Die öffentliche Verschuldung im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung stieg von bereits hohen 85 Prozent im Jahr 2019 auf 148 Prozent im Jahr 2020 (siehe Abbildung 3).

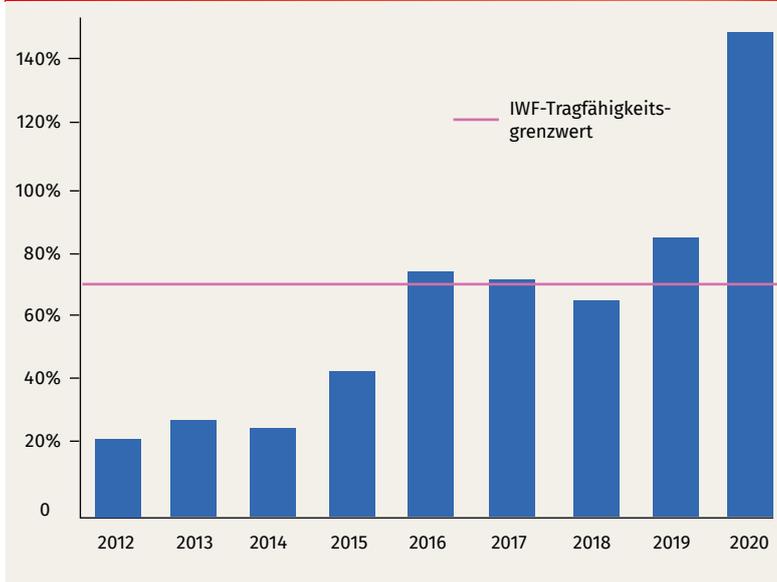
Der Wachstumseinbruch, durch den Staats- und Exporteinnahmen deutlich sanken, traf zudem auf ein Jahr mit besonders hohen Schuldendienstverpflichtungen: Mehr als 40 Prozent der Staatseinnahmen sollten in den Schuldendienst fließen. Das Gesundheitssystem des Landes war schon vor der Pandemie geschwächt. Angesichts fehlender Ressourcen war das Land im Kampf gegen die Pandemie weitestgehend auf Unterstützung von außen angewiesen.

Auch die Schuldsituation war schon vor der Pandemie kritisch: 2015 und 2016 geriet Surinam unter anderem im Zuge des weltweiten Rohstoffpreisverfalls in eine schwere wirtschaftliche Depression. Gleichzeitig begann 2016 eine Phase hoher Kreditaufnahme. Das Land platzierte im Oktober 2016 seine erste Staatsanleihe, welche trotz enormer Risiken bei Investoren auf hohe Nachfrage stieß. 2019 folgte eine zweite Anleihe. Hinzu kamen große Infrastrukturprojekte mit China, mittlerweile der drittgrößte Gläubiger Surinams, sowie weitere Kredite von multilateralen Entwicklungsbanken wie der interamerikanischen Entwicklungsbank. Vor allem durch den Einstieg in globale Finanzmärkte veränderte sich das Schuldenprofil des Landes dramatisch; der Schuldendienst vervierfachte sich ab 2016.

Als Mitteleinkommensland ist Surinam von der DSSI, dem *Common Framework* sowie von der Schuldenerlassinitiative CCRT des IWF ausgeschlossen. Im Juli 2020 konnte das Land mit seinen Anleihehaltern eine Umschuldung von Zins- und Tilgungszahlungen für sechs Monate vereinbaren. Im Oktober 2020 kündigte die surinamische Regierung die Aufnahme von Restrukturierungsverhandlungen an. Zwei Monate später wurden die Zahlungen erneut bis Ende März 2021 gestundet; ein Angebot, welches im März 2021 vorerst verlängert wurde.

In der Zwischenzeit beantragte Surinam ein IWF-Hilfsprogramm für 2021 bis 2024, Verhandlungen dazu wurden im April 2021 aufgenommen. Der IWF machte deutlich, dass Schuldenerlasse sowohl von öffentlichen als auch von privaten Gläubigern nötig sein würden, um die Schuldentragfähigkeit wiederherzustellen. Surinam ist eines der wenigen kritisch verschuldeten Länder, zu denen der IWF

Abb. 3: Surinam – Öffentliche Verschuldung im Verhältnis zum BIP



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten aus der *IMF World Economic Outlook Database* (Oktober 2021), Indikator „General government gross debt in percent of GDP“.

seit Beginn der Pandemie eine deutliche Umschuldungsempfehlung ausspricht. Das liegt vor allem daran, dass das Land bereits teilweise Zahlungen einstellen musste.

Im September 2021 gaben die Pariser Club-Gläubiger des Landes (Frankreich, Israel, Italien, die Niederlande und Schweden) an, mit Surinam über seine ausstehenden Forderungen verhandeln zu wollen. Da Surinam keinen Zugang zum *Common Framework* hat, ist unklar, inwieweit sich auch chinesische Gläubigerinstitutionen beteiligen.

Im Juni 2021 legte Surinam ein Restrukturierungsangebot an seine Anleihezeichner vor. Das Angebot sieht einen *Haircut* (Schuldenschnitt) von 70 Prozent auf die beiden mit 12,875 und 9,25 Prozent sehr hoch verzinsten Anleihen und damit eine Reduktion von 786 Millionen US-Dollar auf 236 Millionen US-Dollar vor. Außerdem wird ein *Haircut* in Höhe von 30 Prozent auf die deutlich günstigeren öffentlichen Forderungen angeboten. Doch mit den Anlegern gibt es Streit. Zuerst schlug die surinamische Regierung vor, die Anleger an Einnahmen aus den noch nicht erschlossenen Rohstoffvorkommen zu beteiligen. Doch der IWF inter-

venierte und empfahl, die noch nicht ausreichend geprüften Ölreserven aus der Berechnung des Umschuldungsrahmens auszuklammern.

Aber die Anleger wehrten sich und kündigten die Stundung auf, sodass sie rechtlich wieder Anspruch auf die unmittelbare Wiederaufnahme des Schuldendienstes hatten. Dabei waren ihnen die Investitionsrisiken bei der Kreditvergabe wohl bekannt: Diese wurden nicht nur in den Angebotsunterlagen zur Anleihe ausführlich dokumentiert, sondern zeigen sich auch in der hohen Risikoprämie, die Surinam auf seine Anleihen zahlt. Die Staatsanleihen waren damit zu jeder Zeit spekulative Investitionen. Die Anleger, die bereits die Risikoprämie kassiert haben, haben damit zumindest moralisch kein Anrecht auf die Beteiligung an den nationalen Ressourcen des Landes. Bis zum Redaktionsschluss und damit ein Jahr nach Ankündigung der Restrukturierungsverhandlungen gibt es weder eine Einigung noch ein IWF-Programm. Ob Anleger rechtliche Schritte einleiten, ist zum aktuellen Zeitpunkt unklar.

Die Regierung Surinams äußerte sich zur Konfrontation mit seinen Anlegern gelassen: *„We have offered our proposals. They have responded that they do not agree with that, is that the end of the world? No. We are showing leadership, and we are continuing to negotiate.“*<sup>11</sup>

## Fazit

Der Handlungsdruck durch die Folgen der Pandemie und die Schaffung zusätzlicher Entschuldungsverfahren durch die G20 haben am grundsätzlichen Umgang mit Schuldenkrisen nichts verändert. Er ist weiterhin geprägt von Verzögerungstaktiken, mangelnder Gläubigerkoordination sowie der Priorisierung kurzfristiger Einnahmeerwartungen auf Kosten sozialer und wirtschaftlicher Stabilisierung. Dies zeigen die drei beschriebenen Länderfälle Angola, Sri Lanka und Surinam exemplarisch.

Weil die Pleitewelle – und damit auch Restrukturierungsverhandlungen – ausblieb, behandeln IWF und die G20 die aktuelle Krise nicht als systemische Krise. Sie sehen daher keine Notwendigkeit, weitergehende Antworten<sup>12</sup> auf die Schuldenkrise im Globalen Süden zu finden. Doch der Schein trügt. Auch wenn Länder nicht gezwungen waren,

ihren Schuldendienst einzustellen, ist ihre wirtschaftliche Erholung weiterhin bedroht. Schuldenerlassverhandlungen wären deshalb eine sinnvolle Alternative.

Ein „guter Schuldner“ zu sein sollte nicht damit verwechselt werden, unter allen Umständen und auf Kosten der nachhaltigen Erholung den kurzfristigen Schuldendienst aufrecht zu erhalten. Schuldnerländer sollten eine Zahlungseinstellung und anschließende Restrukturierung ihrer Schulden nicht fürchten müssen. Anreize für frühzeitige Umschuldungsverhandlungen zu setzen und das Stigma zu minimieren, das auf Restrukturierungsverhandlungen liegt, ist eine zentrale Aufgabe der internationalen Gemeinschaft. Dazu zählt, wie zum Beispiel im Fall Surinams, die Schuldnerregierung dabei zu unterstützen, eine nachhaltige Lösung auch gegen Widerstand durchzusetzen.

<sup>1</sup> Siehe IMF Country Report 21/140: „Angola – Fifth Review under the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility and Request for Modifications of Performance Criteria“ vom 22.07.2021. Die Schuldentragfähigkeitsanalyse des IWF-Berichts ist Grundlage für die folgenden Ausführungen.

<sup>2</sup> Vgl. zum SDG *benchmark* EURODAD (2020): „Covid-19 and debt in the global south: Protecting the most vulnerable in times of crisis“.

<sup>3</sup> Siehe zum Beispiel IWF (2021): „Fiscal Monitor Update, January 2021“. S. 2: „Most countries are projected to experience lower fiscal deficits in 2021 as revenues rise and expenditures decline automatically with the recovery and temporary pandemic-related measures expire. However, without additional fiscal support beyond that included in 2021 budgetary plans, projected fiscal contractions this year could slow the recovery, whose pace and extent remain uncertain.“

<sup>4</sup> Siehe etwa UNCTAD (2020): „Trade and Development Report 2020 – From Global Pandemic to Prosperity for All: Avoiding another lost decade“.

<sup>5</sup> Ein bilateraler Währungsswap ist ein Tausch von Währungen zwischen zwei Ländern. Durch den Tausch erhält in diesem Fall Sri Lanka kurzfristig Zugang zu Liquidität in Form der chinesischen Währung Renminbi, im Tausch für die eigene als Weichwährung geltende Sri-Lanka-Rupie an die chinesische Zentralbank. Die beteiligte Zentralbank kann die Devisen an sri-lankische Institutionen weiter verleihen, diese können damit unter anderem Importrechnungen aus China bezahlen. Zudem ist der Handlungsspielraum in Bezug zur Verwendung von in Dollar denominierten Reserven größer. Siehe auch *erlassjahr.de*-Hintergrundpapier: „Währungsswaps als Rettungsinstrument“ (erscheint 2022).

<sup>6</sup> Siehe Shiraz, N. und Thowfeek, R.: „Opinion: Avoiding IMF won't help us avoid austerity“, Lanka Business Online, 26.08.2021.

<sup>7</sup> Siehe Arnold, T. und Jones, M.: „Analysis: Debt-hobbled Sri Lanka risks running out of options“, Reuters, 03.08.2021.

<sup>8</sup> Armutsgrenze, die 2018 von der Weltbank für Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen eingeführt wurde.

<sup>9</sup> Siehe Weltbank: „The World Bank in Sri Lanka“.

<sup>10</sup> Siehe „Sri Lanka turns to Mannar's basin and fossil fuels to pay off debt“, Tamil Guardian, 19.09.2021.

<sup>11</sup> Siehe Ellsworth, B.: „Suriname slams creditors for 'confrontational' attitude“, Reuters, 23.06.2021.

<sup>12</sup> Vgl. etwa Vorschläge, die im Rahmen des UN Financing for Development in the Era of COVID-19 and beyond gemacht wurden, siehe Beitrag *Jenseits der G20: Die internationale Reformdebatte in Zeiten von COVID-19“* ab S. 34 in diesem Schuldenreport.

# Ungenügende Schuldenerlasse und Austerität

## Eine Kritik an der internationalen Krisenreaktion auf die Corona-Pandemie

Von Malina Stutz

**Die Vereinten Nationen riefen 2020 dazu auf, Niedrig- und Mitteleinkommensländern Schulden zu erlassen und solche Finanzhilfen zur Verfügung zu stellen, die keine neuen Schulden generieren. Stattdessen vergaben multilaterale Finanzinstitutionen in großem Maß Hilfskredite. Den Preis zahlen vor allem die Ärmsten der Bevölkerung. Schon jetzt zeichnet sich ab, dass die Länder Zahlungseinstellungen und Umschuldungsverhandlungen nur vermeiden können, indem sie weitere Kürzungen in öffentlichen und sozialen Dienstleistungen vornehmen.**

Eine globale Krise wie keine andere brauche eine internationale Krisenantwort wie nie zuvor. So ließ sich Kristalina Georgieva, Direktorin des Internationalen Währungsfonds (IWF), zu Beginn der Pandemie im April 2020 zitieren.<sup>1</sup> Im gleichen Monat riefen die Vereinten Nationen die Weltgemeinschaft auf, ihren Solidaritätsbekundungen Taten folgen zu lassen. So forderte die UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) 2,5 Billionen US-Dollar an internationaler Unterstützung für Niedrig- und Mitteleinkommensländer:

- Eine Billion US-Dollar sollte Ländern des Globalen Südens in Form von neu geschöpften **Sonderziehungsrechten** zur Verfügung gestellt werden.<sup>2</sup>
- Eine weitere Billion US-Dollar sollte durch **Schuldenerlasse** freigesetzt werden.

- Die übrigen 500 Milliarden US-Dollar sollten von Ländern des Globalen Nordens und multilateralen Finanzinstitutionen als **Zuschüsse** an Niedrig- und Mitteleinkommensländer vergeben werden.

Der Vorschlag der Vereinten Nationen zielte also darauf ab, durch umfassende Liquiditätshilfen, die keine neuen Schulden generieren, den Handlungsspielraum von Ländern des Globalen Südens inmitten der Krise zu erweitern. Gleichzeitig sollte die Verschuldung der Staaten verringert werden, um ihnen eine erfolgreiche wirtschaftliche Erholung nach der Pandemie zu ermöglichen.

Doch wie sah die Krisenreaktion im Jahr 2020 und 2021 tatsächlich aus?

### Sonderziehungsrechte

Nachdem die US-Regierung unter Präsident Donald Trump eine Neu-Allokation von Sonderziehungsrechten (SZR) lange verhindert hatte, wurden im August 2020 endlich SZR im Umfang von 650 Milliarden US-Dollar geschöpft und an die Mitgliedsstaaten verteilt. Entsprechend den Quoten beim IWF erhielten Hocheinkommensländer den Großteil der neugeschöpften Mittel. An Niedrig- und Mitteleinkommensländer flossen SZR im Wert von rund 275 Milliarden US-Dollar.

Wenngleich diese Ausschüttung sehr willkommen war, wurde das von den Vereinten Nationen dies-

bezüglich gesteckte Ziel von einer Billion US-Dollar dennoch um circa 725 Milliarden US-Dollar verfehlt.

Angesichts des deutlich geringeren Umfangs fordern mehr als 250 zivilgesellschaftliche Organisationen und Wissenschaftler\*innen Hocheinkommensländer dazu auf, die ihnen zur Verfügung gestellten SZR an Niedrig- und Mitteleinkommensländer umzuwidmen.<sup>3</sup> Ein Vorschlag, der auch vom IWF bereits in die Debatte eingebracht wurde.<sup>4</sup> Einige Hocheinkommensländer wie Kanada, die USA und Frankreich haben bereits angekündigt, dem (teilweise) nachkommen zu wollen. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Staaten SZR nur in Form von Krediten weitergeben werden.

Dadurch aber geht der entscheidende Vorteil verloren, dass SZR, die Staaten unmittelbar durch eine Allokation des IWF erhalten, den Schuldenstand der Empfängerstaaten nicht erhöhen. Andere Hocheinkommensländer wie Deutschland weigern sich bislang, die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel überhaupt umzuwidmen.<sup>5</sup>

### Schuldenerlasse

Im Laufe der Corona-Pandemie wurden drei Maßnahmen ergriffen. Schuldenerlasse wurden bisher (Stand November 2021) jedoch ausschließlich im Rahmen der Schuldenerlassinitiative des IWF in Höhe von circa 850 Millionen US-Dollar gewährt. Das entspricht noch nicht einmal 0,1 Prozent der von der UN geforderten Summe.

#### Schuldenerlass des IWF (CCRT)

Im Rahmen der Schuldenerlassinitiative des IWF wurde 31 Niedrigeinkommensländern der Schuldendienst erlassen, den diese zwischen April 2020 und Januar 2022 hätten leisten müssen. Der IWF wurde dafür von seinen einkommensstarken Mitgliedsstaaten durch die Aufstockung des *Catastrophe Containment and Relief Trust* (CCRT) entschädigt.

In acht begünstigten Ländern machten die gestrichenen Zahlungen mehr als 20 Prozent der Auslandsschuldendienstverpflichtungen des öffentlichen Sektors 2020 und 2021 aus (siehe Tabelle 1). Insgesamt wurden durch die Initiative Zins- und

Tilgungszahlungen in Höhe von circa 850 Millionen US-Dollar gestrichen. Global gesehen ist das nur ein sehr kleiner Tropfen auf einem sehr heißen Stein: 2020 entsprachen die gestrichenen Zahlungen rund fünf Prozent des Schuldendienstes, den alle Niedrig- und Mitteleinkommensländer an den IWF zu entrichten hatten, beziehungsweise circa 0,1 Prozent des öffentlichen Schuldendienstes, der an alle ausländischen Gläubiger gezahlt wurde.<sup>6</sup>

**Tab. 1: Ausgewählte Länder, die am stärksten von der Schuldenerlassinitiative des IWF profitiert haben**

Land	Erlasse des IWF in Millionen US-Dollar April 2020 - Januar 2022	Erlasse des IWF im Verhältnis zum gesamten Auslandsschuldendienst des öffentlichen Sektors 2020 und 2021
Liberia	52,33	77,53 %
Sierra Leone	65,37	65,95 %
Zentralafr. Republik	14,46	57,44 %
Burundi	20,32	34,17 %
Guinea	73,87	26,75 %
Malawi	40,54	23,97 %
Ruanda	59,06	23,80 %
Komoren	4,29	22,74 %

**Quelle:** Eigene Berechnung. Erlasse des IWF auf Grundlage von Daten des IWF (2021): „COVID-19 Financial Assistance and Debt Service Relief“. Angaben zum gesamten Auslandsschuldendienst auf Grundlage von Daten aus der *International Debt Statistics* der Weltbank.

#### Schuldenmoratorium der G20 (DSSI)

Mit dem Schuldenmoratorium *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI) boten die G20-Staaten und weitere Pariser Club-Mitglieder 73 Staaten der Welt an, ihren Schuldendienst vorübergehend auszusetzen. Von der DSSI begünstigt wurden grundsätzlich nur einkommensschwache Länder; viele kritisch verschuldete Mitteleinkommensländer, die vom wirtschaftlichen Einbruch infolge der Pandemie ebenfalls hart getroffen waren, konnten nicht von der Initiative profitieren. Allein bis Dezember 2020 wurden den 73 Staaten Stundungen im Umfang von circa 20 Milliarden US-Dollar in Aussicht gestellt.

Die G20 und der IWF hofften, dass öffentliche bilaterale Gläubiger rund zwölf Milliarden und private Gläubiger weitere acht Milliarden US-Dollar stunden würden.<sup>7</sup> Später wurde die Initiative bis Ende 2021 ausgeweitet.

Entgegen den Ankündigungen wurden bis Ende 2020 jedoch lediglich 5,3 Milliarden und bis einschließlich Juni 2021 weitere fünf Milliarden US-Dollar gestundet.<sup>8</sup> Zum einen nahmen nur 46 der potenziell 73 begünstigten Länder das Moratorium tatsächlich in Anspruch.<sup>9</sup> Zum anderen konnten auch diese Länder zwischen Mai 2020 und Juni 2021 im Schnitt lediglich 23 Prozent ihres Schuldendienstes aussetzen.<sup>10</sup>

Ursächlich für Letzteres sind vor allem zwei grundlegende Konzeptionsfehler der DSSI: Weder multilaterale Finanzinstitutionen noch private Gläubiger wurden verbindlich verpflichtet, am Moratorium teilzunehmen. Die wiederholten öffentlichen Aufrufe insbesondere an die privaten Gläubiger, sich doch auf freiwilliger Basis zu beteiligen, zeigten – wie zu erwarten – keine Wirkung.

Im Vergleich zu den von der Weltbank berechneten potenziell zu stundenden Zahlungen haben jedoch auch öffentliche bilaterale Gläubiger nur knapp die Hälfte der an sie anfallenden Schuldendienstes gestundet (siehe Tabelle 2). China, das mit circa 5,7 Milliarden Dollar den Löwenanteil der Initiative finanzierte, hat rund 45 Prozent, die übrigen G20- und Pariser Club-Staaten haben rund 59 Prozent des nach Angaben der Weltbank an sie anfallenden Schuldendienstes gestundet.

Bisher lässt sich nicht zweifelsfrei feststellen, ob und in welchem Umfang öffentliche Gläubiger von den teilnehmenden Staaten tatsächlich Schuldendienstzahlungen kassierten oder ob die Differenz zwischen den Stundungen und dem anfallenden Schuldendienst auf eine fehlerhafte Berichterstattung der Weltbank zurückzuführen ist.<sup>11</sup> Bei der Dokumentation darüber, welche Stundungen im Rahmen der DSSI möglich seien, bezogen sich die G20-Staaten auf die Angaben der Weltbank und stellten somit umfangreichere Stundungen in Aussicht als bisher gewährt wurden.

**Tab. 2: Schuldendienstzahlungen der 46 Staaten, die Stundungen im Rahmen der DSSI beantragt haben (Mai 2020 – Juni 2021)**

Kreditgeber	Gestundete Zahlungen (in Mrd. USD)	Erhaltene Zahlungen (in Mrd. USD)	Prozent der gestundeten Zahlungen
bilaterale öffentliche Gläubiger	10,3	11	48 %
multilaterale öffentliche Gläubiger	0,6 (erlassen*)	10,4	5 %
private Gläubiger	0,024**	14,9	0,2 %
Gesamt	10,9	36,4	23 %

Quelle: Jubilee Debt Campaign (2021): „How the G20 debt suspension initiative benefits private lenders“.

\* bezieht sich auf die circa 600 der insgesamt 850 Millionen US-Dollar, die der IWF im Rahmen seiner Erlässinitiative DSSI-begünstigten Ländern im Zeitraum zwischen April 2020 und Juni 2021 erlassen hat.

\*\* Eine italienische Bank stundete Sambia circa 24 Millionen US-Dollar.

#### Das Common Framework der G20-Staaten

Die im Rahmen der DSSI gestundeten Schulden müssen bereits ab 2023 zusätzlich zu den dann ohnehin anfallenden Zins- und Tilgungsbeträgen zurückgezahlt werden. Dass dies vielen kritisch verschuldeten Staaten nicht möglich sein wird, sehen auch die G20-Staaten. Im Rahmen ihres Umschuldungsrahmenwerks *Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI* bieten sie den 73 DSSI-begünstigten Ländern daher seit November 2020 die Möglichkeit, in einzelfallbezogenen Verfahren über den weiteren Umgang der ausstehenden Forderungen zu verhandeln. Dadurch sollten weitergehende Restrukturierungen vor dem Auslaufen der DSSI ermöglicht werden.

Im Schuldenreport 2021 sprach der damalige Staatssekretär im Bundesfinanzministerium Wolfgang Schmidt davon, dass „wir im April 2021 vermutlich bereits mitten in der Umsetzung für die ersten Länder sein (werden)“<sup>12</sup>. Bewährt hat sich das neue Rahmenwerk bis heute jedoch nicht. Nur drei Länder – Tschad, Äthiopien und Sambia – haben bislang Umschuldungen im Rahmen des *Common Framework* beantragt. Verbindliche Einigungen wurden bisher in keinem einzigen Fall erzielt.

Dabei betonten die Regierungen der G20-Staaten wiederholt, dass die ersten Fälle beispielhaft verlaufen müssten, um weitere Länder zur Aufnahme von Verhandlungen zu bewegen.

**Tschad** galt zunächst als ein Fall, in dem die Koordination der Gläubiger keine allzu großen Schwierigkeiten bereiten sollte und von dem man daher hoffte, dass die Verhandlungen schnell abgeschlossen wären. Denn der Tschad ist mehrheitlich bei öffentlichen Gläubigern verschuldet; der einzige relevante Privatgläubiger ist ein in Großbritannien niedergelassener Arm des Rohstoffriesen *Glencore*. Doch auch im Falle Tschads wurde bisher (Stand November 2021) keine Einigung erreicht – Medienberichten zufolge aufgrund der Weigerung von *Glencore*, sich den Zugeständnissen der öffentlichen Gläubiger anzuschließen, da das Rohstoffunternehmen bereits 2015 und 2018 Forderungen umgeschuldet hatte. Seit Anfang Oktober wird nun darüber berichtet, dass *Glencore* und der Tschad „konstruktive Gespräche“ aufgenommen hätten.<sup>13</sup>

Zivilgesellschaftliche Akteure haben das *Common Framework* von Anfang an als ungenügend kritisiert, da es die grundlegende Machtasymmetrie zwischen Schuldnern und Gläubigerinstitutionen auch nicht ansatzweise überwinde.<sup>14</sup> Der Verlauf der bisherigen Verhandlungen zeigt darüber hinaus, dass auch das Problem der Gläubigerkoordination durch das *Common Framework* nicht befriedigend gelöst wird und dass daher auch in Einzelfällen keine zeitnahen umfassenden Umschuldungen zu erwarten sind.

### Zuschüsse und andere Finanzflüsse

Nach vorläufigen Angaben der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) vergaben öffentliche bilaterale Gläubiger 2020 Zuschüsse in Höhe von rund 155,8 Milliarden US-Dollar.<sup>15</sup> Die Internationale Entwicklungsorganisation der Weltbankgruppe (IDA) gewährte im gleichen Zeitraum rund 5,5 Milliarden US-Dollar an Zuschüssen an Niedrigeinkommensländer. Auch das dritte Ziel der Vereinten Nationen, insgesamt 500 Milliarden US-Dollar an Zuschüssen bereitzustellen, wurde somit weit verfehlt.

Der umfangreiche Finanzierungsbedarf wurde stattdessen vor allem durch die Vergabe neuer Kredite – insbesondere von multilateralen Finanzinstitutionen – gedeckt. Der IWF gewährte 2020 Hilfskredite im Umfang von rund 50 (netto 43,7)<sup>16</sup> Milliarden US-Dollar. Zwischen April 2020 und Oktober 2021 wurden vom IWF Kreditvergaben in Höhe von circa 117 Milliarden US-Dollar zugesagt. Multilaterale Entwicklungsbanken vergaben 2020 weitere 111 (netto 55) Milliarden US-Dollar, davon circa 20 (netto 10) Milliarden zu vergünstigten Konditionen.

Diese Zuflüsse konnten eine systemische Staatspleitenwelle zumindest kurzfristig verhindern. Gleichzeitig erhöhen sie jedoch die Schuldenstände der Empfängerländer und ermöglichen es privaten Gläubigern, sich bei weiterhin unverbindlichen Schuldenerlassinitiativen zurückzuziehen und die Beteiligung an den Krisenkosten zu vermeiden.

Denn obwohl die meisten Regierungen es aus Angst vor dem Verlust ihres hart erarbeiteten Marktzugangs tunlichst vermieden, auch nur den Verdacht aufkommen zu lassen, dass sie Umschuldungen (mit privaten Gläubigern) anstreben könnten, waren die Nettokreditflüsse privater Gläubiger in vielen Ländern negativ: 58 Niedrig- und Mittlereinkommensländer zahlten 2020 mehr an Zins- und Tilgungszahlungen an private Gläubiger im Ausland, als sie im gleichen Zeitraum von diesen an neuen Krediten zur Verfügung gestellt bekamen. Das von den Privatgläubigern verbreitete Narrativ, dass der Verzicht auf Umschuldungsverhandlungen dabei helfen würde, stabile Finanzbeziehungen mit privaten Kreditgebern aufrechtzuerhalten, erwies sich somit – wenig überraschend – als irreführend.<sup>17</sup>

### Kein Handlungsspielraum inmitten der Pandemie

Infolge der ungenügenden internationalen Krisenantworten konnten sich Niedrig- und Mittlereinkommensländer 2020 nur einen Bruchteil der öffentlichen Unterstützung leisten, die Hoheinkommensländern zur Verfügung stand.<sup>18</sup> Zudem

**Das Common Framework überwindet die Machtasymmetrie zwischen Schuldnern und Gläubigern nicht einmal ansatzweise.**

mussten Niedrigeinkommensländer die Mehrausgaben durch Ausgabenkürzungen in anderen essentiellen Bereichen gegenfinanzieren. So gaben zum Beispiel die DSSI-begünstigten Staaten 2020 im Bildungsbereich gemessen am BIP im Schnitt 0,2 Prozent weniger aus als zu Jahresbeginn noch vorgesehen. Die Investitionsausgaben brachen um 1,1 Prozent des BIP ein.<sup>19</sup>

Durch diese unzureichenden Krisenreaktionen nahm die Zahl der Menschen, die in extremer Armut leben müssen, allein 2020 um mehr als 100 Millionen Menschen zu.<sup>20</sup> Und Schätzungen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO zufolge haben gut vier Milliarden Menschen weltweit auch inmitten der Krise keinerlei Zugang zu sozialen Sicherungsleistungen.<sup>21</sup>

### **Beginn einer neuen Austeritätswelle**

Um den Schuldendienst weiter bedienen zu können, wurden vergangenes Jahr die öffentlichen Primärausgaben in 83 Ländern des Globalen Südens gekürzt. Bis 2023 steigt diese Zahl voraussichtlich auf 115 Länder an,<sup>22</sup> was 85 Prozent aller Länder des Globalen Südens entspricht, für die Daten vorhanden sind. Dabei handelt es sich nicht um kurzfristige Ausgabenkürzungen, durch die „lediglich“ die Mehrausgaben von 2020 wieder zurückgenommen werden. Vielmehr ist nach den vorhandenen Daten davon auszugehen, dass die Kürzungen bis 2026 anhalten werden und die öffentlichen Primärausgaben 2026 in 80 Ländern unter dem Ausgabenniveau von 2019, also von vor der Pandemie, liegen werden.

Die wirtschaftlichen und sozialen Folgen dieser neuen Austeritätswelle dürften sich als verheerend erweisen – nicht zuletzt, weil bereits vor der Corona-Pandemie die öffentlichen Gesundheits- und Sozialausgaben in vielen Ländern auf einem sehr niedrigen Niveau lagen. Doch entgegen den öffentlichkeitswirksamen Bekundungen der IWF-Spitze verharrt die Finanzinstitution in ihren Politikempfehlungen an die einzelnen Länder auf ihrer konservativen Linie: Eine Analyse von Oxfam von März 2021 konnte zeigen, dass 85 Prozent der Hilfskredite, die der IWF im Rahmen der Covid-19-Krise vergeben hatte, mit der Empfehlung verbunden waren, die öffentlichen Ausgaben zu kürzen, sobald die Pandemie abklinge.<sup>23</sup>

Am häufigsten empfiehlt der IWF, die Gehälter im öffentlichen Dienst zu kürzen. Allein in zwölf Niedrigeinkommensländern führte dies zwischen 2016 und 2021 Schätzungen zufolge zum Stellenabbau von fast 600.000 Lehrkräften und fast 400.000 Krankenpflegekräfte.<sup>24</sup>

Bemerkenswert ist dabei vor allem, dass hinter den Empfehlungen des IWF keine klare Logik zu stehen scheint, wann und in welchem Umfang Kürzungen legitim und notwendig seien. Vielmehr handelt es sich um eine Standard-Empfehlung, die sowohl Ländern angeraten wird, in denen die öffentliche Lohnquote recht hoch ist (zum Beispiel Simbabwe mit 17,1 Prozent oder Liberia mit 10,1 Prozent vom BIP), als auch Ländern, in denen nur ein sehr geringer Anteil des BIP für öffentliche Gehälter ausgegeben wird (z.B. Nepal mit 3,7 Prozent, Uganda mit 3,5 Prozent oder Nigeria mit 1,9 Prozent).<sup>25</sup>

**Die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der neuen Austeritätswelle dürften sich als verheerend erweisen.**

### **Bailout privater Gläubiger**

Dem IWF ist es nach seinen eigenen Statuten nur erlaubt, Kredite zu vergeben, wenn die Rückzahlung dem kreditnehmenden Land mit hoher Wahrscheinlichkeit möglich ist. Um dies sicherzustellen, stehen dem IWF prinzipiell drei Mechanismen zur Verfügung: Erstens kann er die Kreditvergabe an Konditionen gegenüber dem Schuldnerland binden. Zweitens kann er die Auszahlung der Hilfgelder davon abhängig machen, dass sich andere Gläubiger im Programmzeitraum ebenfalls bereit erklären, neue Gelder zur Verfügung zu stellen. Drittens kann die Auszahlung an die Bedingung geknüpft werden, dass bestehende Verbindlichkeiten restrukturiert werden, das heißt, dass andere Gläubiger einer Rückzahlungsverlängerung oder einer partiellen Streichung ihrer Forderungen zustimmen.

Umfangreichen Gebrauch macht der IWF jedoch nur von der erstgenannten Option. Das ist weder fair, da durch Ausgabenkürzungen und andere Anpassungsmaßnahmen die Kosten der Krise einseitig auf die Bevölkerung im Schuldnerland abgewälzt werden. Noch ist es wirtschaftlich sinnvoll, da die geforderten Anpassungsmaßnahmen häufig dazu führen, dass sich die wirtschaftliche Situa-



Bild: Robin Prime / Cancel The Debt Coalition

London, 9. März 2021: Die internationale *Cancel the Debt Coalition*, ein zivilgesellschaftliches Bündnis, fordert Privatgläubiger wie J. P. Morgan, HSBC und BlackRock zum Schuldenerlass auf.

tion – und damit auch die Bereitschaft kommerzieller Gläubiger, Kredite zur Verfügung zu stellen – weiter verschlechtert statt sich zu verbessern.<sup>26</sup>

### Mehr Druck auf Gläubiger notwendig

Stattdessen sollte der IWF in Fällen, in denen die Schuldenlast des antragstellenden Landes kritisch ist, viel häufiger Restrukturierungen zur Bedingung der eigenen Kreditvergabe machen, das heißt, Druck auf öffentliche und private Gläubiger ausüben. Doch in den vergangenen Jahren und auch im Rahmen der in Reaktion auf die Corona-Krise vergebenen Hilfskredite macht der IWF von dieser Option selten Gebrauch.<sup>27</sup> Dadurch werden die Rechte der Gläubiger auf Rückzahlung implizit als unantastbar, die grundlegenden Rechte der Bevölkerung jedoch als beliebig weit einschneidbar gehandelt.

Damit unkooperative Gläubiger durch ihre Weigerung, Forderungen zu restrukturieren, nicht den gesamten Vergabeprozess blockieren können, sollte der IWF in Kombination mit der Forderung nach Umschuldungen zudem eine weitere ihm zur

Verfügung stehende Möglichkeit pro-aktiver nutzen: Die sogenannte *Lending into Arrears Policy* erlaubt es dem Fonds, Kredite auch dann zur Verfügung zu stellen, wenn sich das Schuldnerland im Zahlungsverzug gegenüber privaten oder öffentlichen Gläubigern befindet. Ausschlaggebend dafür ist vor allem, dass das Schuldnerland nach Einschätzung des IWF gewillt ist, mit seinen Gläubigern in angemessener Weise zu verhandeln.

Wenn private oder bilaterale öffentliche Gläubiger nicht bereit sind, Zugeständnisse im ausreichenden Umfang zu machen, damit die Schuldentragfähigkeit eines antragstellenden Landes wiederhergestellt und dadurch auch die Rückzahlung der Hilfskredite gesichert werden kann, sollte der IWF die Schuldnerländer explizit dazu ermutigen, Zahlungen gegenüber diesen Gläubigern einzustellen und das Schuldnerland durch die Auszahlung von Hilfskrediten finanziell während der Zahlungseinstellung unterstützen. Nur so könnte gesichert werden, dass die vom IWF vergebenen Kredite nicht lediglich den *Bailout* anderer Gläubiger finanzieren. Und gleichzeitig würde ein Anreiz dafür

geschaffen, dass restrukturierungsunwillige Gläubiger an den Verhandlungstisch kommen.

### Fazit

2020 riefen die Vereinten Nationen dazu auf, Niedrig- und Mitteleinkommensländern umfangreiche Finanzhilfen zur Verfügung zu stellen, die keine neuen Schulden generieren, und ausstehende Forderungen im großen Umfang zu streichen. Stattdessen vergaben insbesondere multilaterale Finanzinstitutionen in großem Maße Hilfskredite.

Zwar wurde dadurch eine systemische Staatspleitenwelle zumindest kurzfristig verhindert, doch birgt diese Strategie mindestens zwei Gefahren in sich: Erstens werden notwendige Umschuldungen und Schuldenerlasse vermutlich lediglich in die nahe Zukunft verschoben. Sollte sich dies in den nächsten Jahren bestätigen, haben sich private Gläubiger aus vielen kritisch verschuldeten Staaten wahrscheinlich schon weitgehend zurückgezogen. Statt frühzeitig eine faire Kostenteilung zwischen den verschiedenen Gläubigergruppen zu gewährleisten, wurden öffentliche Gelder dann einmal mehr für den *Bailout* privater Gläubiger verwendet. Zweitens zeichnet sich bereits jetzt deutlich ab,

dass Länder Zahlungseinstellungen und Umschuldungsverhandlungen nur zulasten ihrer Bevölkerung vermeiden können.

Dazu trägt auch der IWF bei, der den Ländern weitere Kürzungen bei den öffentlichen und sozialen Dienstleistungen nahelegt, um Kreditrückzahlungen sicherzustellen, statt die Reduzierung von Gläubigeransprüchen zur Bedingung von Hilfskrediten zu machen.

Auch die G20-Staaten sollten Schuldnerländer explizit zu Umschuldungen motivieren, sie während Umschuldungen finanziell unterstützen und insbesondere durch Gesetzesänderungen in Ländern des Globalen Nordens die Verantwortung dafür übernehmen, dass sich private Gläubiger zeitnah und gleichberechtigt an Schuldenerlassen beteiligen. Das *Common Framework* erweist sich in dieser Hinsicht bisher als zahnloser Tiger. Entgegen allen Anzeichen weiter darauf zu hoffen, dass sich das *Common Framework* doch noch „etabliert“, und daher keine weiteren pro-aktiven Schritte zu unternehmen, ist angesichts der schon jetzt hohen menschlichen Tribute nicht zu verantworten.

**Länder werden Zahlungseinstellungen und Umschuldungsverhandlungen nur zulasten ihrer Bevölkerung vermeiden können.**

- <sup>1</sup> Georgieva, K. (20.04.2020): „A Crisis Like No Other, Needs a Global Response Like No Other“.
- <sup>2</sup> Bei SZR handelt es sich um eine Währung, die vom IWF nach Zustimmung seiner Mitgliedsstaaten geschöpft und an diese entsprechend ihrer Quote beim IWF verteilt werden kann. Anders als bei Krediten müssen Mitgliedsstaaten die ihnen zur Verfügung gestellten SZR nicht zurückzahlen. Wie auch die Vergabe von Zuschüssen erhöhen SZR daher nicht die Verschuldung der Empfängerstaaten.
- <sup>3</sup> Bretton Woods Project (30.09.2021): „Open letter to G20 Finance Ministers, Central Bank Governors and the IMF: Civil society organizations call for principles for fair channeling of Special Drawing Rights“.
- <sup>4</sup> Siehe dazu u.a. Pazarbasioğlu, C.; Ramakrishnan, U. (08.10.2021): „Sharing the Recovery: SDR Channeling and a New Trust“.
- <sup>5</sup> Zu Umwidmungsmöglichkeiten siehe: Ellmers, B. (2021): „Mit historischer Finanzspritze aus der Coronakrise?“.
- <sup>6</sup> Die Angaben bezüglich der Schuldenerlasse des IWF sind nicht auf monatlicher oder jährlicher Basis, sondern nur aggregiert für die einzelnen Tranchen aufbereitet. Für die zweite Tranche von Oktober 2020 bis April 2021 wurde angenommen, dass sich die gesamten Erlasse im Umfang von circa 237 Mio. US-Dollar gleichmäßig auf die Monate aufteilen, sprich, dass zwischen Oktober und Dezember 2020 ca. 99 Millionen US-Dollar erlassen wurden. Würde man die gesamten 237 Millionen US-Dollar im Jahr 2020 anrechnen, hätte der IWF 2020 ca. 6,8 Prozent des an ihn anfallenden Schuldendienstes im Rahmen des CCRT erlassen.
- <sup>7</sup> Siehe Fußnote 1.
- <sup>8</sup> IWF (2021): „Joint IMF-WBG Staff Note: DSSI Fiscal Monitoring Update“.
- <sup>9</sup> Mit Kirgisistan und St. Vincent und den Grenadinen haben mittlerweile zwei weitere Länder die Initiative in Anspruch genommen. Für diese Länder sind bisher jedoch keine Daten bezüglich der umgeschuldeten Summen verfügbar.
- <sup>10</sup> JubileeDebtCampaign (2021): „How the G20 debt suspension initiative benefits private lenders“.
- <sup>11</sup> Nach den Daten der Weltbank hatte zum Beispiel Senegal im Moratoriumszeitraum circa 32 Millionen US-Dollar Schuldendienstzahlungen an Deutschland zu entrichten, die anscheinend nicht gestundet wurden. Deutschland selbst weist diese Forderungen jedoch nicht als öffentliche Forderungen aus; siehe auch den Beitrag „Deutschland als Gläubiger“ ab S. 44 in diesem Schuldenreport.
- <sup>12</sup> Schmidt, W.; Miranda, P. (2021): „Schulden mit noch mehr Schulden bekämpfen? Ein Gespräch mit Wolfgang Schmidt (BMF) und Patricia Miranda (LATINDADD).“ in: erlassjahr.de / MISEREOR: „Schuldenreport 2021“.
- <sup>13</sup> Reuters (16.10.2021): „Glencore opens talks with Chad over debt restructuring“.
- <sup>14</sup> Stutz, M. (2021): „Schuldenrestrukturierungen in Corona-Zeiten: Gruppenbasiert, koordiniert aber letztlich rein symbolisch?“ in: erlassjahr.de/MISEREOR: „Schuldenreport 2021“.
- <sup>15</sup> OECD (2021): „COVID-19 spending helped to lift foreign aid to an all-time high in 2020. Detailed Note“.
- <sup>16</sup> Als Nettokreditvergabe wird hier die Neukreditvergabe minus der Zins- und Tilgungszahlungen bezeichnet. Der IWF und die Weltbank berichten häufig von den sogenannten Netto-Finanzflüssen, bei denen sie jedoch lediglich die Tilgungs-, nicht die Zinszahlungen von den neuvergebenen Summen abziehen.
- <sup>17</sup> Dazu, wie private Finanzinstitutionen dieses Narrativ aktiv in ihrer Lobbyarbeit nutzten, siehe: Van der Stichele, M. (2021): „The IIF & debt relief“.
- <sup>18</sup> Zwischen April 2020 und Oktober 2021 gab der öffentliche Sektor in Hocheinkommensländern im Schnitt 11,7 Prozent des eigenen Bruttoinlandsproduktes zusätzlich aus, um die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-Krise im eigenen Land abzufedern. Mitteleinkommensländer konnten im Schnitt 5,6 Prozent und Niedrigeinkommensländer 3,1 Prozent ihres Bruttoinlandsproduktes (BIP) an Hilfgeldern für die eigene Bevölkerung und die heimische Wirtschaft zur Verfügung stellen. Siehe dazu: IWF (2021): „Fiscal Monitor: Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic“.
- <sup>19</sup> Siehe Fußnote 9.
- <sup>20</sup> Die Weltbank berichtete im Januar 2021 von schätzungsweise 119-124 (228-236) Millionen Menschen, die durch die Pandemie unter die Armutsgrenze von 1,90 (3,20) US-Dollar pro Tag rutschen. Weltbank (2021): „Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty“. Die Azim Premji Universität in Indien berichtete im Mai 2021 allein in Indien von mehr als 230 Millionen Menschen, die unter die nationale Armutsgrenze rutschten. Azim Premji Universität (2021): „State of working India 2021“.
- <sup>21</sup> International Labour Organization (2021): „World Social Protection Report 2020-2022“.
- <sup>22</sup> Eigene Berechnung auf Grundlage von Daten des World Economic Outlook 2021 des IWF. Als Primärausgaben werden die öffentlichen Ausgaben des Staates bezeichnet, die nicht in die Zins- und Tilgungszahlungen fließen.
- <sup>23</sup> Oxfam (2021): „Adding Fuel to Fire – How IMF demands for austerity will drive up inequality worldwide“.
- <sup>24</sup> ActionAid (2021): „The Public Versus Austerity – Why public sector wage bill constraints must end. Executive Summary“.
- <sup>25</sup> Ebd.
- <sup>26</sup> Auch eine IWF-interne Auswertung kommt zu dem Ergebnis, dass die Programmziele deutlich besser erreicht wurden, wenn in Ländern mit Überschuldungsgefahr zu Beginn der Kreditvergabe Schuldenrestrukturierungen umgesetzt wurden. IWF (2019): „2018 Review of Program Design and Conditionality“.
- <sup>27</sup> Siehe JubileeDebtCampaign (2019): „Preventing and resolving sovereign debt crises: Stop bailing out reckless lenders“ und JubileeDebtCampaign (2020): „IMF loans bailing out private lenders during the Covid-19 crisis“.

# Jenseits der G20: Die internationale Reformdebatte in Zeiten von COVID-19

## Wie Schuldenkrisen nachhaltig gelöst werden könnten

Von Bodo Ellmers

**Seit Beginn der COVID-19-Pandemie stehen Schuldenkrisen ganz oben auf der Agenda der Vereinten Nationen. Die Staats- und Regierungschef\*innen haben auf höchster Ebene einen umfassenden Katalog von innovativen Reformvorschlägen entwickelt. Deren Realisierung würde Schuldenkrisen schneller, fairer und nachhaltiger lösen. Um den Schritt von der Rhetorik zur Umsetzung zu machen, muss mehr politischer Druck aufgebaut werden.**

Die COVID-19-Krise war ein Weckruf. Sie hat neuen Schwung in internationale Reformdebatten gebracht. Nach einigen Jahren Aktivismus, ausgelöst durch die Geierfonds-Prozesse gegen Argentinien um 2014/15, waren die Reformen in einen andauernden Dornröschenschlaf gefallen. Dies führte dazu, dass in jüngerer Zeit keine hinreichenden Innovationen stattgefunden haben, um Schuldenkrisen zu lösen – abgesehen von Veränderungen an Umschuldungsklauseln in Anleiheverträgen, den sogenannten *Collective Action Clauses* (CACs)<sup>1</sup>.

Der Reformstau trug dazu bei, dass sich die Schuldenindikatoren in Ländern des Globalen Südens seit 2013 kontinuierlich verschlechterten und bereits vor dem COVID-19-Schock ein Rekordhoch erreichten. Die Auswirkungen der Pandemie führten für viele Länder zu einem weiteren sprunghaften Anstieg der Staats- und Auslandsverschuldung (siehe Artikel „Verschuldete Staaten weltweit“ ab S. 8).

Für Entwicklungsländer ergibt sich daraus eine doppelte Problemstellung. Einerseits drohen bei der hohen und steigenden Schuldenlast akute Schuldenkrisen, also Zahlungsausfälle. Andererseits absorbieren steigende Ratenzahlungen einen immer größeren Teil der Staatseinnahmen, sodass sie für andere Staatsaufgaben wie etwa die Bereitstellung von Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen oder soziale Sicherheit nicht mehr zur Verfügung stehen.

### Reformen der Vereinten Nationen

Insbesondere der zweite Aspekt bewegte im Frühjahr 2020 die Vereinten Nationen dazu, sich wieder verstärkt mit der Lösung von Schuldenkrisen zu beschäftigen. Im April veröffentlichte UN-Generalsekretär António Guterres einen alarmierenden *Policy Brief*,<sup>2</sup> in dem er die Weltöffentlichkeit eindringlich warnte, dass die weltweite Schulden-situation sich zu einer großen Gefahr für die Ziele der Agenda 2030 entwickelt habe. Der UN-Generalsekretär forderte von der internationalen Staatengemeinschaft umgehend Reformen in Form einer dreigleisigen Strategie: sofortige Zahlungseinstellung, um Gelder für die Krisenbekämpfung freizusetzen; Schuldenerlasse für Länder, die sie benötigen; sowie eine Strukturreform der internationalen Finanzarchitektur.

Im Mai 2020 lud Guterres die Staats- und Regierungschef\*innen ein, um im Rahmen des UN-Son-

derprozesses *Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond* nach Lösungen zu suchen. Ein Ruf, dem auch Bundeskanzlerin Angela Merkel und EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen folgten. Über den Sommer 2020 hinweg tagten sechs thematische Arbeitsgruppen, von denen sich zwei exklusiv mit dem Thema Schulden beschäftigten, sowie eine weitere mit dem eng verwandten Thema der Sicherstellung ausreichender Liquidität.<sup>3</sup> Im Herbst legten sie das knapp 200-seitige *Menu of Options* vor, einen umfassenden Katalog aus bekannten beziehungsweise modernisierten und auch neuen Vorschlägen zur Prävention und Lösung von Schuldenkrisen.<sup>4</sup>

Im Bereich Zahlungsstopp wird zum Beispiel empfohlen, das Schuldenmoratorium der G20, die DSSI, zeitlich zu verlängern und auf mehr Ländergruppen auszuweiten. Beim Thema Schuldenerlass werden verschiedene Optionen diskutiert, etwa die Einbindung multilateraler Gläubiger durch Treuhandfonds oder die Einbindung privater Gläubiger über verschiedene Varianten von Schuldenumstrukturierungen über Schuldenumwandlungen bis hin zu sogenannten *buy backs*<sup>5</sup>.

Im Bereich der Schuldenarchitektur schlägt der Katalog vor, ein *Sovereign Debt Forum* beziehungsweise eine *Sovereign Debt Authority* einzurichten, also eine ständige Instanz und einen neutralen Ort, an dem über die Lösung von Schuldenkrisen zumindest diskutiert oder an dem sie vielleicht gar organisiert werden kann. Der Pariser Club – als Kartell der bilateralen Gläubiger des Westens – kann diese Lücke offensichtlich nicht füllen. Auch seine Erweiterung zum *Common Framework*, durch Einbeziehung Chinas, war nach diesen Kriterien kein Fortschritt.

### Ohne Mandat keine nachhaltigen Reformprozesse

Der UN-Prozess war ein sogenannter *Multistakeholder*-Prozess, bei dem neben der UN und ihren Mitgliedstaaten auch der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank, Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Lobbygruppen aus dem Privatsektor wie das *Institute of International Finance* dabei waren. Der Optionen katalog wurde einerseits durch die Zusammenführung von Vor-

schlägen der verschiedenen *Stakeholder* entwickelt, andererseits wurde auch auf politische Befindlichkeiten Rücksicht genommen.

So kommt es, dass zwar radikale Optionen gelistet sind, beispielsweise der Vorschlag, Schuldenumstrukturierungen mittels einer Resolution des UN-Sicherheitsrats rechtskräftig und damit verbindlich zu machen. Gleichzeitig wurde jedoch einiges „weichgespült“ – so wird den multilateralen Gläubigern milde empfohlen, positive Nettoflüsse zu garantieren, also mehr Neukredite zu vergeben, als ihre Schuldner an Raten zurückzahlen. Dies, da sich die Weltbank vehement gegen ihre Einbindung in neue Schuldenerlasse wehrte.

Der Optionen katalog wurde im September 2020 auf zwei hochrangigen und gut besuchten virtuellen Events der UN diskutiert, eines auf Ebene der Finanzminister\*innen, ein weiteres auf Ebene der Staats- und Regierungschef\*innen. Besonders für Entwicklungsländer war die Schuldenproblematik dort ein zentrales Thema. Die kurze Redezeit erlaubte es jedoch nicht, dabei ins Detail zu gehen und die Events selbst waren nicht mandatiert, Beschlüsse zu fassen.

Auch 2021 haben die Vereinten Nationen dem Thema Schuldenkrisen höchste Bedeutung beigemessen. Im März richteten sie erneut ein hochrangiges Event aus, das sich exklusiv mit dem Thema „Schulden und Liquidität“ befasste. Der UN-Generalsekretär hatte zu dessen Vorbereitung ein weiteres Papier mit Politikoptionen zum Schuldenproblem vorgelegt.<sup>6</sup> Zur Enttäuschung aller, die sich für eine nachhaltige Lösung von Schuldenkrisen einsetzen, widmeten die meisten Staats- und Regierungschef\*innen ihre auf drei Minuten beschränkte Redezeit der kurzfristigen Liquiditätsproblematik, forderten zumeist eine Verlängerung der DSSI sowie eine Sonderallokation von Sonderziehungsrechten seitens des IWF.

Das Thema Umgang mit drohenden Solvenz Krisen kam hingegen zu kurz. Nur wenige Redner\*innen wie etwa Andrew Holness, Premierminister von

**Radikale Reformvorschläge, die weichgespült wurden.**

Jamaika, oder Alberto Fernández, Präsident von Argentinien, forderten Reformen der internationalen Finanzarchitektur, um so eklatante Defizite im Bereich der schnellen, fairen und nachhaltigen Schuldenrestrukturierungen zu beseitigen.

Leider fehlte dem gesamten UN-Sonderprozess das Mandat, konkrete Entscheidungen zu treffen. Auch das kurz darauf folgende *Financing for Development*-Forum des Wirtschafts- und Sozialrats der UN (ECOSOC) brachte wenig konkrete Fortschritte. Damit harren die Politikvorschläge aus dem Optionen-katalog der UN weiterhin ihrer Umsetzung.

Seit Beginn der COVID-Krise hat es die UNO versäumt, einen konkreten Gegenvorschlag vorzulegen, der über die DSSI und das *Common Framework* der G20 hinausging. Auch dadurch ist es bedingt, dass DSSI und *Common Framework* von vielen Regierungen bislang noch als alternativlos angesehen werden. Stattdessen hat sie sich auf Nebenschauplätze fokussiert und dort womöglich verzettelt. So wurde zum Beispiel relativ umfangreiche Arbeit zum negativen Einfluss von Rating-Agenturen geleistet, da die Androhung von Herabstufungen viele Länder von der Teilnahme an der DSSI abgehalten hat. Dies geschah unter anderem durch einen Bericht der unabhängigen Expertin der UN zu Schulden und Menschenrechten, Yuefen Li.<sup>7</sup> Auch hat die UN-Wirtschaftskommission für Afrika (UNECA) einen technisch komplexen Vorschlag für eine Liquiditätsfazilität vorgelegt, bei dem durch *Swaps* und Garantien seitens der Zentralbanken wirtschaftlich starker Länder die hohen Zinskosten in schwachen Ländern gesenkt werden sollen. Zivilgesellschaftliche Gruppen kritisierten, dass UNECA dabei mit PIMCO zusammengearbeitet habe, einer privaten Investmentgesellschaft der Allianz-Gruppe, die im Anleihegeschäft aktiv ist.<sup>8</sup>

### Die Schritte des IWF

Auch der IWF hat in der Pandemie keine klare Linie gefahren. Es gab zwar einige konzeptionelle Arbeiten zur Schuldenkrisenarchitektur und auch gelegentliche Warnrufe seitens des Managements, doch beides war eher zaghaft. Ein Dilemma des IWF war sicherlich, dass er in der Krise zunächst zur kontrazyklischen Fiskalpolitik aufrufen musste, also zu schuldenfinanzierter Ausgabenerhöhung, und

eine Betonung der Schuldenproblematik dabei kontraproduktiv gewesen wäre.

Allerdings hat der IWF mit Hilfe des *Catastrophe Containment and Relief Trust* (CCRT) die einzige „echte“ Schuldenerlassinitiative in der COVID-Krise durchgeführt.<sup>9</sup> Während bei der DSSI Ratenzahlungen nur gestundet wurden, wurden durch den CCRT jene Schuldendienstzahlungen gegenfinanziert, die Schuldner des IWF in der Periode ab April 2020 auf ihre IWF-Kredite hätten leisten müssen (siehe „Ungenügende Schuldenerlasse und Austerität“ ab S. 26). Ähnlich wie bei der DSSI können sich auch hier nur Länder niedrigen Einkommens für Schuldenerlasse qualifizieren.

**Der IWF hat mit dem CCRT die einzige „echte“ Schuldenerlassinitiative durchgeführt.**

Der wesentliche Beitrag des IWF zur Debatte um die Reform der internationalen Schuldenkrisenarchitektur beschränkte sich auf eine Bestandsaufnahme der Optionen zur Einbindung privater Gläubiger.<sup>10</sup> In dem im Oktober 2020 vorgelegten Papier argumentieren die Autor\*innen des IWF, dass es bei der Umstrukturierung privater Anleiheschulden Verbesserungen gegeben habe. Dies durch die neuen CACs, die es leichter machen, Mehrheitsentscheidungen der Anleihehalter durchzusetzen, und damit die Prozesse beschleunigen.

Der IWF identifiziert in dem Papier allerdings auch eine Reihe neuer Herausforderungen. Dazu gehören der große Bestand an Quasi-Staatsschulden, die keine CACs enthalten, zum Beispiel bei den Schulden von Unternehmen der öffentlichen Hand, oder generell Kredite, die – anders als Anleihen – in der Regel keine CACs enthalten. Folgerichtig empfiehlt der IWF, in Zukunft auch bei Kreditverträgen und öffentlichen Unternehmen den Einsatz von CACs.

Sehr zaghaft macht er in dem Papier auch Empfehlungen, die über den vertraglichen Ansatz hinausgehen und sich auf wirksame gesetzliche Regeln erstrecken. Überwiegend wird eine Ausweitung von nationalen Anti-Geierfonds-Gesetzen empfohlen, wie es sie in einigen Ländern bereits gibt. Darüber hinaus werden einige prozedurale Verbesserungen empfohlen. So soll zum Beispiel durch mehr

Transparenz und bessere Autorisierungsverfahren verhindert werden, dass immer mehr Schulden im Globalen Süden besichert werden, indem zum Beispiel Einnahmen aus dem Rohstoffexport verpfändet werden, wie es unter anderem im Tschad geschehen ist.

Eine große Lücke im Report, wie auch in der Reaktion des IWF allgemein, ist seine Zurückhaltung bei der Ausgestaltung multilateraler Vorschläge zur Lösung von Staatsschuldenkrisen. Dies ist erstaunlich für die Institution, die Anfang der 2000er Jahre mit dem *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* (SDRM) den bislang einflussreichsten Vorschlag in die Reformdiskussion einbrachte und sich allgemein als führendes Kompetenzzentrum für das Thema betrachtet. Diese Zurückhaltung könnte sich allerdings ändern, wenn eine neue größere Insolvenzwellen eintritt, die viele Länder gleichzeitig erfasst, und die Einbindung privater Gläubiger durch das *Common Framework* nicht wie geplant funktioniert.

### Schuldenerlassinitiativen für Länder in besonderen Situationen

Die meisten Innovationen seit Beginn der Pandemie befassten sich mit der Schuldenkrise in Ländern niedrigen Einkommens. Doch auch andere Ländergruppen befinden sich in Zahlungsschwierigkeiten. Die sogenannten kleinen Inselentwicklungsstaaten (engl. *Small Island Developing States*, SIDS) hat die COVID-19-Krise besonders hart getroffen, da es zu einem fast völligen Wegfall der Tourismuseinnahmen und zum Einbruch vieler Rohstoffpreise kam. Auch von Naturkatastrophen werden SIDS überdurchschnittlich schwer getroffen, besonders von Hurrikans.<sup>11</sup>

Die SIDS sind infolge solcher Probleme die am höchsten verschuldete Ländergruppe weltweit. Bereits bei der Verabschiedung der Aktionsagenda von Addis Abeba im Jahr 2015 wurde nach einer dringenden Lösung für die Schuldenprobleme kleiner Inselstaaten gerufen.<sup>12</sup>

Die Allianz kleiner Inselstaaten (engl. *Alliance of Small Island States*, AOSIS) hat sich während der Pandemie mit einem Vorschlag zu Wort gemeldet, wie die Schuldenkrise der SIDS nachhaltig gelöst werden könnte.<sup>13</sup> AOSIS fordert einen holistischen

Ansatz, bei dem kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen ineinander greifen.

Kurzfristig soll eine Kombination von Liquiditätshilfen und geordneter Aussetzung des Schuldendienstes eine ungeordnete Welle von Zahlungsausfällen verhindern. Die Liquidität soll dabei von multilateralen Entwicklungsbanken zur Verfügung gestellt werden, die ihre Kriterien für den Zugang zu Zuschüssen und konzessionären Krediten ändern sollen. Da die meisten SIDS zu den Ländern mittleren Einkommens gehören, haben sie nur Zugang zu relativ teuren Krediten, die zu Marktbedingungen vergeben werden, nicht aber zu den zinsgünstigen Krediten von der *International Development Association* (IDA) der Weltbank-Gruppe. Ihre hohen Finanzierungskosten zählen zu den Hauptgründen, warum sie überhaupt in die Schuldenfalle geraten sind.

**AOSIS fordert einen holistischen Ansatz.**

Die Aussetzung des Schuldendienstes soll laut dem AOSIS-Vorschlag sofort für volle zwei Jahre gewährt werden. Ein weiterer Unterschied zur DSSI ist, dass hier auch explizit die Einbindung der Schulden bei privaten Gläubigern gefordert wird, während sich die DSSI lediglich auf bilaterale Kredite erstreckt. Nur durch diese Einbindung könne auch jenen SIDS geholfen werden, bei denen die Schulden bei privaten Gläubigern den überwiegenden Anteil der Staats- und Auslandsschulden ausmachen. Außerdem könne nur dies verhindern, dass Ersparnisse aus dem Erlass öffentlicher Schulden zum *Bailout* privater Gläubiger verwendet werden müssen.

Mittel- bis langfristig, so die AOSIS, bräuchten SIDS einen echten Schuldenerlass mittels Umstrukturierung der Altschulden. Wie ein dazu notwendiger multilateraler Mechanismus aussehen könnte, darauf hat die Allianz indes keine Antwort. Zunächst könnte ein ganzer Werkzeugkasten an Maßnahmen infrage kommen, unter anderem auch Schuldenumwandlungen zugunsten von sozialen, Gesundheits- oder Klimaschutzprojekten. Insbesondere von den sogenannten *Debt-for-Climate-Swaps* ver-

**Mittel- bis langfristig brauchen SIDS einen echten Schuldenerlass mittels Umstrukturierung der Altschulden.**

sprechen sich SIDS Vorteile, da sie aufgrund ihrer geografischen Lage für diese prädestiniert sind.

AOSIS betont, dass die internationale Gemeinschaft die besondere multidimensionale Vulnerabilität von SIDS anerkennen müsse und eine reine Betrachtung von Einkommen irreführend sei. Dies führe nur dazu, dass SIDS bei Initiativen wie jüngst der DSSI, die auf Ländergruppen maßgeschneidert sind, regelmäßig übergangen würden. Dies, obwohl sie für Naturkatastrophen, Klimawandel und Wirtschaftskrisen besonders anfällig seien.

Die COVID-19-Krise hat damit auch die Diskussion über die Definition von Vulnerabilität neu angefacht. Bereits seit einigen Jahrzehnten fordern SIDS einen Index, mit dem multidimensionale Vulnerabilität gemessen wird. Auch die Zivilgesellschaft hat sich des Themas angenommen. So haben erlassjahr.de und Brot für die Welt einen Index entworfen, der die Bedrohungen von Klimawandel und Pandemie aufaddiert.<sup>14</sup>

2020 wurde der UN-Generalsekretär beauftragt, sich mit dem Thema zu befassen. In seinem Report vom Juli 2021 wird der Nutzen eines universal akzeptierten Index anerkannt sowie eine Reihe von Prinzipien dafür definiert. Ist der Index einmal operationsfähig, könnte er für eine ganze Reihe von Zwecken eingesetzt werden, darunter zur Bestimmung der Allokation von Geldern, zur Entwicklung von Politikmaßnahmen, und nicht zuletzt auch für das Design von Schuldenumstrukturierungen. Allerdings meinte der UN-Generalsekretär auch, dass ein solcher Index die breite Akzeptanz der Mitgliedstaaten brauche, und spielte damit den Ball zurück an die UN-Generalversammlung. Diese soll nun eine Expert\*innengruppe einsetzen, die bis Ende 2022 einen Index ausarbeiten soll.<sup>15</sup>

In Zukunft könnte ein solcher Index dazu beitragen, dass Schuldenerlassinitiativen bedarfsgerechter ausgearbeitet werden, als das bei DSSI und *Common Framework* der Fall ist. Denn diese waren allesamt nur auf Niedrigeinkommensländer (engl. *Low Income Countries*, LICs) ausgerichtet und ließen damit einige der höchstverschuldeten Länder außen vor.

## Fazit und Ausblick

Die Reformdebatte bei den Vereinten Nationen ist wichtig, um den Schuldnerländern selbst eine Stimme zu geben. Die Initiativen der G20 seit Beginn der Krise befassten sich nur mit dem Schuldenproblem von Drittländern. Nur Länder niedrigen Einkommens haben Zugang zu DSSI, *Common Framework* und CCRT, aber kein einziges dieser Länder ist in der G20 repräsentiert. Die Debatte bei den Vereinten Nationen leistet damit wichtige Beiträge, um Schuldenprobleme umfassender zu diskutieren, auch in Bezug zu Schulden anderer Ländergruppen wie den kleinen Inselstaaten.

**Die Debatte in den Vereinten Nationen leistet wichtige Beiträge, um Schuldenprobleme umfassender zu diskutieren.**

Die UNO kann dabei auf langjähriger Vorarbeit aufbauen: Beispielsweise wurde im Rahmen der UN bereits 2012 eine Reihe von Prinzipien für die verantwortliche Kreditvergabe entwickelt. 2015 hat sich die UN-Generalversammlung auf Prinzipien für die Umstrukturierung von Staatsschulden geeinigt, beraten von einer Expert\*innengruppe der UNCTAD, die zuvor eine *Roadmap* für die Lösung von Schuldenkrisen vorgelegt hatte. Ein großer Vorteil von UN-Prozessen ist, dass sie Schuldenkrisen und ihre Auswirkungen integral betrachten – also auch im Einklang mit der Förderung nachhaltiger Entwicklung, der Bekämpfung des Klimawandels und der Realisierung der universalen Menschenrechte.

Tragischerweise reichte die politische Dynamik in der Pandemie nicht aus, um fundamentale Schuldenerlassinitiativen im Allgemeinen sowie Prozesse außerhalb der G20 im Besonderen zu fördern. Die Atempause, die durch die DSSI und – wichtiger noch – die massiven Liquiditätshilfen seitens der Zentralbanken des Globalen Nordens und des IWF geschaffen wurde, wurde nicht für überfällige Reformen der Schuldenarchitektur genutzt. Im Gegenteil sind die Schuldenberge in den letzten zwei Jahren noch gewachsen, was sich dann drastisch auswirken wird, wenn das sogenannte

**Die Atempause, die durch die DSSI und die massiven Liquiditätshilfen geschaffen wurde, wurde nicht für überfällige Reformen der Schuldenarchitektur genutzt.**

*Tapering* beginnt, also Zentralbanken keine neue Liquidität mehr in die Kapitalmärkte pumpen und die Zinsen erhöhen.<sup>16</sup>

Um fundamentale Strukturreformen der Schuldenarchitektur anzustoßen, wäre es wichtig, international genügend politischen Druck aufzubauen und ein Entscheidungsmoment herbeizuführen. Zivilgesellschaftliche Organisationen haben die UN denn auch aufgefordert, angesichts der globalen Coronakrise einen Weltgipfel zum wirtschaftlichen Wiederaufbau und zu systemischen Reformen einzuberufen.<sup>17</sup> Politisch hilfreich wäre es, wenn sich die G7 für den Gipfel ausspricht, was bei entsprechendem Druck von Aktivist\*innen unter der deutschen Präsidentschaft im Jahr 2022 passieren könnte. 20 Jahre nachdem der SDRM bei der ersten UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung 2002 in Monterrey heiß diskutiert wurde, könnte dieser Weltgipfel ein wichtiger Meilenstein im Reformprozess sein.

**Ein Weltgipfel zum wirtschaftlichen Wiederaufbau könnte ein wichtiger Meilenstein im Reformprozess sein.**

- <sup>1</sup> CACs sollen Mehrheitsentscheidungen bei der Umstrukturierung von Anleiheschulden möglich machen und damit verhindern, dass eine Minderheit unkooperativer Investoren, darunter häufig auch spezialisierte Geierfonds, den Prozess sabotieren.
- <sup>2</sup> United Nations (17.04.2020): „Debt and COVID-19. A Global Response in Solidarity“.
- <sup>3</sup> Die erste Gruppe behandelte die Schuldenproblematik allgemein, die zweite fokussierte auf das Thema „Einbindung privater Gläubiger“, siehe Webseite der Initiative: <https://www.un.org/en/coronavirus/financing-development>.
- <sup>4</sup> Ebd., Part II.
- <sup>5</sup> Bei „buy backs“ werden öffentliche Gelder eingesetzt, um Schulden von Krisenländern weit unter dem Nominalwert zurückzukaufen und anschließend zu erlassen.
- <sup>6</sup> United Nations (2021): „Liquidity and Debt Solutions to Invest in the SDGs. The Time to Act is Now“.
- <sup>7</sup> UN Human Rights Council (2020): „Debt relief, debt crisis prevention and human rights. The role of credit rating agencies; Report of independent expert on debt and human rights“.
- <sup>8</sup> Munevar, D. (2021): „Liquid illusions. Who really benefits from the Liquidity and Sustainability Facility?“.
- <sup>9</sup> Vgl. IWF-Pressemitteilung No 20/116 (27.03.2020): „IMF Enhances Debt Relief Trust to Enable Support for Eligible Low-Income Countries in the Wake of the COVID-19 Pandemic.“
- <sup>10</sup> Vgl. IWF (2020): „The International Architecture for Resolving Sovereign Debt Involving Private-Sector Creditors—Recent Developments, Challenges, And Reform Options“.
- <sup>11</sup> Vgl. AOSIS (Juni 2020): „AOSIS Statement on Debt“.
- <sup>12</sup> Vgl. United Nations (2015): „Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development“, Paragraph 93.
- <sup>13</sup> Neben der AOSIS haben sich auch andere Schuldnerzusammenschlüsse mit konkreten Vorschlägen zu Wort gemeldet, darunter beispielsweise die *Vulnerable Twenty* (V20) mit ihrem „V20 Statement on Debt Restructuring Option for Climate-Vulnerable Nations“ vom 27.10.2021.
- <sup>14</sup> Brot für die Welt / erlassjahr.de (2021): „Climate Change, Debt and COVID-19“.
- <sup>15</sup> United Nations (2021): „Follow-up to and implementation of the SIDS Accelerated Modalities of Action (SAMOA) Pathway and the Mauritius Strategy for the Further Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States. Report of the Secretary-General“, S. 14-18.
- <sup>16</sup> Vgl. Kavaljit Singh (2021): „Why Emerging Markets Must Remain Wary of a Taper Tentrum 2.0“, Briefing Paper No. 46.
- <sup>17</sup> Vgl. Civil Society Financing for Development Group (o.J.): „Time for a UN Economic Reconstruction Summit. Towards a New Global Economic Architecture that works for the People and the Planet“.

# Gestern Schulden, heute Entwicklungsfinanzierung

## Sind Schuldenumwandlungen ein Weg aus der Krise?

Von Jürgen Kaiser

**Mit der sich zuspitzenden globalen Schuldenkrise vor und während der Corona-Pandemie schaffte es auch ein Instrument wieder auf die entwicklungspolitische Tagesordnung, das dort lange nicht aufgetaucht war: die Umwandlung von Schulden in Entwicklungsfinanzierungen. Welchen Beitrag können solche Debt Swaps für die soziale Entwicklung eines verschuldeten Landes und zur Überwindung einer drohenden oder bereits eingetretenen Überschuldung leisten?**

Die Idee klingt bestechend: Ein verschuldeter Staat einigt sich mit seinem Gläubiger, den fälligen Schuldendienst nicht an ihn zu entrichten, sondern ihn stattdessen in gemeinsam vereinbarte Entwicklungsprojekte im eigenen Land zu investieren.

Damit werden mindestens zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen: Zum einen wird der Schuldner befreit von einer nicht mehr tragbaren Schuldenlast, indem er ein Äquivalent oder einen Teil davon in heimischer Währung in die soziale Entwicklung des eigenen Landes investiert. Der Gläubiger wiederum ersetzt eine Forderung, die er möglicherweise ohnehin nicht hätte eintreiben können, durch eine Investition im Rahmen seiner Entwicklungszusammenarbeit. Und schließlich sorgt die direkte Kontrolle der freigewordenen Mittel dafür, dass diese nicht etwa in dunklen Kanälen des möglicherweise nicht ganz korruptionsfreien Schuldnerlandes verschwinden. Schließlich wird der unwiderrufliche Schuldenerlass erst ausgesprochen, wenn die letzte Rate für das vereinbarte Entwicklungsvorhaben eingezahlt worden ist.

Selbst für private Gläubiger, die kein entwicklungspolitisches Interesse haben, kann sich dieses Verfahren lohnen. Zum Beispiel dann, wenn die Rückzahlung besonders unwahrscheinlich ist oder die Abschreibung steuerlich geltend gemacht werden kann und dem privaten Kreditgeber überdies ein Imagegewinn winkt, wenn damit gut sichtbare Umweltschutz- oder Entwicklungsinitiativen finanziert werden.

### Kurzer Rückblick

Die Idee, eine nicht mehr leistbare Schuld in eine anderweitige (Zahlungs-)Verpflichtung umzuwandeln und so den Schuldner aus einer Illiquiditäts- oder gar Insolvenzsituation zu befreien, ist nicht neu. Aus dem Jahr 1989 stammt der sogenannte Brady-Plan: Nach diesem Konzept wurden öffentliche Schulden bei US-amerikanischen Banken mit einem spürbaren Abschlag in von der US-Re-

**Abb. 1: Standard-Schuldenumwandlung**



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an eine Darstellung des World Food Programme.

**Debt-for-Environment-Swaps  
sind 2021 erneut zum Topthema  
in der politischen Diskussion  
geworden.**

gierung garantierte Anleihen umgewandelt. Diese waren frei handelbar, sodass die Gläubigerbanken sie halten oder verkaufen konnten – wie ihre eigene Situation es gerade erforderte. Der Schuldner reduzierte so seinen laufenden Schuldendienst spürbar, der Gläubiger tauschte Forderungsvolumen gegen mehr Sicherheit.

Etwa zur gleichen Zeit kamen *Debt-for-Equity-Swaps* in Mode. Bei diesen wurde der ursprüngliche Bankenkredit durch die Übertragung von Eigentumsrechten an zuvor öffentlichen Unternehmen im Schuldnerland abgelöst: eine frühe Form der Privatisierung zu Beginn der neoliberalen Epoche. In Folge nahmen auch Umwelt- und Entwicklungsorganisationen die Idee auf und sprachen sich dafür aus, freiwerdende Mittel entsprechend umzuleiten. Für die verschuldeten Regierungen entstand so der zusätzliche Anreiz, in die soziale Entwicklung der eigenen Bevölkerung und/oder in den Umweltschutz zu investieren.

Auch die Entwicklungsministerien ließen sich vom Charme dieses doppelten Nutzens ansprechen:<sup>1</sup> Die US-Regierung setzte 1991 den bis heute größten *Debt-for-Environment-Swap* zugunsten des polnischen *Eco-Fund* um und sicherte sich damit auch Einfluss auf die Politik des Landes in der Umbruchssituation der frühen 1990er Jahre. Umweltbezogene Schuldenumwandlungen waren seither der Schwerpunkt eines allerdings seit 2016 nicht mehr genutzten Programms der USA. Mit dem zunehmend dramatischen Klimawandel sind sie 2021 erneut zum Topthema in der politischen Diskussion geworden.

Erfahrungen mit einem *Swap* zugunsten der *Blue Economy* in den Seychellen wurden zum Vorbild für weitere Vorhaben in kleinen und klimaverletzlichen Staaten wie etwa Belize. Im gleichen Jahr und im Rahmen ihrer Entschuldungsinitiative zum 700-jährigen Jubiläum der Eidgenossenschaft legte die Schweiz eine Reihe von Gegenwertfonds auf.<sup>2</sup> An diesem Vorbild wiederum orientierte sich die damalige deutsche Bundesregierung bei der Weltumweltkonferenz 1992 in Rio de Janeiro, indem sie die Schaffung einer Schuldenumwandlungsfazilität im Bundeshaushalt ankündigte. Diese diente zunächst dazu, Umweltvorhaben durch Umwandlung zurückfließender deutscher Entwicklungshil-

fe zu finanzieren.<sup>3</sup> Inzwischen wurde sie sowohl in Bezug auf ihr Mandat als auch auf ihre finanzielle Ausstattung deutlich ausgeweitet.

In den Folgejahren schufen auch die Regierungen von Italien und Spanien im Rahmen ihrer jeweiligen Staatshaushalte ähnliche Instrumente. Frankreich wiederum definierte im Rahmen seines „C2D“-Programms<sup>4</sup> Umwandlungen als zusätzliche Bedingung für die Streichung der letzten zehn Prozent Forderungen an die HIPC-Staaten<sup>5</sup>, während andere bilaterale Gläubiger den multilateral vereinbarten Erlass von 90 Prozent freiwillig und ohne weitere Bedingungen auf 100 Prozent erhöhten.

**Zunahme von trilateralen Swaps**

Nach einer Phase, in der Umwandlungen kaum mehr als ein Nischenthema der Schuldenproblematik waren, spielen Schuldenumwandlungen heute wieder eine größere Rolle. Zwei Entwicklungen sind dafür ursächlich:

- die zunehmende globale Überschuldung<sup>6</sup>
- die wachsende Kluft zwischen den finanziellen Erfordernissen von Entwicklungs- und Klimafinanzierung und den relativ dazu schrumpfenden Entwicklungsbudgets der traditionellen Geberländer

Das Miteinander dieser zwei Faktoren hat unter anderem dazu geführt, dass immer mehr multilaterale Entwicklungsorganisationen versuchen, als Akteure von Schuldenumwandlungen aufzutreten. Sie propagieren statt der traditionellen bilateralen nunmehr trilaterale *Swaps*, bei denen die jeweilige Institution nicht nur als Impulsgeber und Berater, sondern vor allem als Umsetzer der vereinbarten Vorhaben auftritt. Zu diesen Akteuren gehören unter anderem der Globale Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria, das Welternährungsprogramm und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und der *World Wild Fund for Nature*.

Die UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (ECLAC) propagiert das Instrumentarium, ohne selbst als Umsetzungsinstanz auftreten zu wollen.

### Win-win-Situation und „Sonnenschein-Konstellationen“

Die eingangs erwähnten Motive von Gläubigern und Schuldnern, sich auf Umwandlungen einzulassen, sind indes nicht widerspruchsfrei. Mit der Motivation, eine fehlende Entwicklungsfinanzierung auszugleichen, verhält es sich ähnlich wie mit dem Gedanken, man könne durch eine Ausweitung von Schuldenumwandlungen eine Schuldenkrise überwinden: Global gesehen eine völlig unrealistische Perspektive (s.u.). Im Einzelfall allerdings können theoretisch erhebliche Erleichterungen erreicht werden, die, wenn sie an der richtigen Stelle und technisch einwandfrei implementiert werden, einen bestimmten Politikbereich durchaus beeinflussen. Der weiter oben erwähnte polnische *Eco-Fonds* ist dafür ein Beispiel.

Manche Gläubiger stellen einen Teil ihrer Forderungen auch für Schuldenumwandlungen zur Verfügung, weil sie hoffen, damit selbst oder über eine der genannten internationalen Organisationen eine verantwortungsvollere Verwendung freiwerdender Mittel gewährleisten zu können als durch einen einfachen Schuldenerlass. Genau dies kann jedoch eine korruptionsanfällige oder weniger entwicklungsorientierte Regierung eines Schuldnerlandes dazu bewegen, sich erst gar nicht darauf einzulassen.

Auf der Schuldnerseite ist das Interesse des Gläubigers an der Kontrolle der freiwerdenden Mittel naturgemäß eine zusätzliche Hürde für die Vereinbarung einer Umwandlung: Sofern er überhaupt im Haushalt des Schuldners ernsthaft budgetiert war, steht der erlassene Schuldendienst nicht der Regierung des Landes zur freien Verfügung, sondern unterliegt ebenso intensiver Überwachung durch den ursprünglichen Gläubiger wie frische Mittel, die dieser im Rahmen von Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung gestellt hätte.<sup>7</sup>

Schuldenumwandlungen sind nur dann eine Win-win-Situation für alle beteiligten Akteure, wenn eine ernsthaft an sozialem Fortschritt interessierte Schuldnerregierung auf einen Gläubiger trifft, der seinerseits eventuelle geopolitische oder Rendite-Erwägungen zurückstellt hinter das Interesse an Entwicklungsfortschritten. Historisch bewegen sich Schuldenumwandlungen mehrheitlich (jedoch keineswegs ausschließlich) in solchen „Sonnenschein-Konstellationen“. Das wiederum läuft dem

von manchen Befürworter\*innen des Instruments angeführten Argument entgegen, dass Umwandlungen die Chance bieten, auch unter entwicklungsfeindlichen Regierungen Schuldenerlasse zugunsten der armen und marginalisierten Teile der Bevölkerung umzusetzen. Beziehungsweise es macht das zusätzliche Durchsetzen von zivilgesellschaftlicher Mitsprache notwendig, auf die im letzten Abschnitt noch näher eingegangen wird.

### Was können Schuldenumwandlungen leisten – und was nicht?

Schuldenumwandlungen sind kein Instrument für die Überwindung von Schuldenkrisen. Dazu sind sie zu klein, zu langsam und in ihrer fiskalischen Bilanz zu uneindeutig.

Länder, die keinerlei Schwierigkeiten mit ihren ausländischen Verbindlichkeiten haben, sind fast nie an Schuldenumwandlungen interessiert, da sie jeden – auch den kleinsten – Eindruck von Entlastungsbedarf vermeiden möchten, um ihren Zugang zum Kapitalmarkt nicht zu gefährden. Das Gleiche gilt für Länder, die bereits zahlungsunfähig sind und deshalb Mittel in heimischer Währung nicht ohne weiteres aufbringen können. Interessant ist das Instrument daher vor allem für Länder, die zwar hohe Schuldenindikatoren haben, aber noch nicht am Rande der Zahlungsunfähigkeit stehen. Historisch bewegen sich Schuldenumwandlungen zumeist im Bereich einstelliger oder maximal zweistelliger Millionenbeträge. In den meisten Ländern, die sich mit dem Instrument engagieren, bedeutet das keine Entlastungseffekte, die auch nur in der Nähe einer Entscheidung über Tragfähigkeit oder Nichttragfähigkeit eines Schuldenstandes lägen.

Schuldenumwandlungen sind – anders als Ad-hoc-Moratorien oder zügig umgesetzte Umschuldungen – kein schnell wirkendes Instrument. Von der ersten Idee zur Entwicklung eines zu finanzierenden Vorhabens mit dem entsprechenden Fachministerium über den Konsens mit dem Finanzministerium des Schuldnerlandes und die Ansprache eines oder mehrerer Gläubiger über ihre Botschaften bis hin zur Einbindung des Entwicklungsministeriums,

**Schuldenumwandlungen sind kein schnell wirkendes Instrument.**

der Finanzbehörden und schließlich noch der Parlamente vergehen selten weniger als drei Jahre. Ein Land, welches sich zu Beginn der Umwandlung in einer ernsthaften Schuldenkrise befindet, wäre pleite, bevor die Umwandlung zum Tragen kommt.

Für die Schuldnerseite ist die Zeitdimension noch unter einem weiteren Gesichtspunkt von Bedeutung. Denn eine Schuldenumwandlung bedeutet in der Regel eine Beschleunigung der bestehenden Zahlungsverpflichtungen. Schließlich geht es in den meisten Fällen um langfristige Schulden aus der Entwicklungszusammenarbeit, die der Gläubiger, um ein Projekt auch sinnvoll umsetzen zu können, auf maximal zwei bis drei jährliche Raten zusammenzieht. Das kann für das betroffene Schuldnerland immer noch eine attraktive Perspektive sein – abhängig davon, wie hoch der Nachlass und die zu erwartende Vergünstigung durch die Begleichung in heimischer Währung sowie der von dem finanzierten Entwicklungsprojekt erwartete Nutzen sind.

Kritisch wird es dann, wenn ein Land bereits kurz vor der Zahlungsunfähigkeit steht. Denn im Gegensatz zu einer Schuldenerleichterung, die darauf abzielt, Zahlungsverpflichtungen so weit wie möglich in die Zukunft zu verschieben, bewirkt eine Schuldenumwandlung prinzipiell das Gegenteil. Sie ist deshalb umso unattraktiver, je akuter die Krise eines Landes bereits ist.

### Reformempfehlungen

Schuldenumwandlungen sind nicht per se abzulehnen, wenn sie als das begriffen werden, was sie tatsächlich sind: Instrumente zur Entwicklungsfinanzierung mit einem begrenzten Potenzial für Schuldenerleichterungen. Sie lassen Geld, das sich im Land befindet, ebendort und sind damit einer Konstellation überlegen, die den vertraglichen Schuldendienst zunächst abführt, um ihn dann vielleicht als neue Entwicklungsfinanzierung mit erheblicher zeitlicher Verzögerung und unter spürbaren Transaktionskosten wieder zurück zu importieren. Unter diesem Gesichtspunkt sollten Schuldenumwandlungen als Instrumente für Entwicklungsfinanzierung diskutiert werden und nicht als solche zur Schuldenkrisenbewältigung.

Zwei Leitlinien sollten im Interesse einer effizienteren Wirkung von Schuldenumwandlungen bei künftigen Vorhaben berücksichtigt werden:

1. Die Schaffung von Gegenwertfonds anstelle einfacher Projektfinanzierungen sollte stärker in den Blick genommen werden. Und zwar vor allem, um die Beteiligung der Zivilgesellschaft zu verbessern.<sup>8</sup>
2. Alle drei aktuell aktiven Schuldenumwandlungsprogramme (Deutschland, Italien, Spanien) definieren das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf als erstes Kriterium, damit sich ein Schuldnerland für ein Programm qualifiziert. Das heißt, Länder müssen „arm genug“ sein, um teilnehmen zu können. Umwandlungen sollten aber allen verschuldeten Ländern zur Verfügung stehen und auch weniger arme Ländern sollten davon profitieren. Alternative Kriterien für die Länderauswahl sollten daher die Existenz von umwandlungsfähigen Schulden gegenüber dem Gläubiger sein sowie die Fähigkeit, Umwandlungen auch technisch durchzuführen.

<sup>1</sup> Für weitere Beispiele siehe den Überblick in Moye, M. (2001): „Overview of Debt Conversions. Debt Relief International“, Publication No. 4; neuer und ausführlicher: Buckley, R. (2011): „Debt for Development Exchanges“.

<sup>2</sup> Eine bewertende Zwischenbilanz der Schweizer Erfahrungen mit dem Instrument findet sich in SECO/ SwissCoalition / DEZA (2001): „Das Schweizer Entschuldungsprogramm 1991-2001. Über das bisher Erreichte. Perspektiven für die Zukunft.“

<sup>3</sup> Berensmann, K. (2007): „Debt Swaps – ein geeignetes entwicklungspolitisches Instrument?“, DIE Bonn. Kritisch diskutiert wird die deutsche Fazilität im Kontext der widerstreitenden Interessen der verschiedenen Ressorts der Bundesregierung in: Kaiser, J. (2015): „Die deutsche Schuldenumwandlungsfazilität – ein Lehrstück über mächtige und ohnmächtige Ministerien“ in erlassjahr.de / MISEREOR: „Schuldenreport 2015“.

<sup>4</sup> Abkommen zur Entschuldung und Entwicklung (frz. *Contrats de Désendettement et Développement*, C2D); Darstellung in Ministère des Affaires Étrangères et du Développement (2016): „Révue des C2D. Synthèse“. Kritisch dazu siehe Buckley, R.: (2015): „Debt for Development Exchanges“, S. 81-85.

<sup>5</sup> Staaten, die Anfang der 2000er Jahre von der Entschuldungsinitiative für hochverschuldete arme Länder (engl. *Heavily Indebted Poor Countries Initiative*, HIPC) profitiert hatten.

<sup>6</sup> Siehe Beitrag „Verschuldete Staaten weltweit“ ab S. 8 in diesem Schuldenreport.

<sup>7</sup> Insofern läuft das Instrument der Schuldenumwandlung auch Bemühungen seit der *Financing for Development*-Konferenz 2015 entgegen, externe Mittel im Rahmen von *Integrated National Financing Frameworks* (INFFs) der alleinigen Verantwortung der Empfängerregierungen anzuvertrauen.

<sup>8</sup> Das Schweizer Gegenwertfondsmodell ist in den frühen 1990er Jahren aus entwicklungspolitischer Sicht sehr positiv bewertet worden, hat aber gleichwohl bedauernd wenig Nachahmer gefunden. Zu diesen gehören der deutsch-peruanische Gegenwertfonds sowie das französische C2D-Programm.

# Deutschland als Gläubiger des Globalen Südens

## Ohne Transparenz ein unvollständiges Bild

Von Malina Stutz

**Deutschland ist der viertwichtigste öffentliche bilaterale Gläubiger weltweit. Gemessen an der Gesamtverschuldung von Ländern des Globalen Südens spielen die öffentlichen Forderungen jedoch nur eine geringe Rolle. Eine größere Rolle spielen Forderungen privater Gläubiger. Doch gerade bei den Anleihehaltern, der wichtigsten privaten Gläubigergruppe, ist in weiten Teilen nicht feststellbar, wer die Forderungen hält. Es braucht dringend mehr Transparenz im internationalen Schuldenmanagement, um ein vollständiges Bild der Gläubigerlandschaft und der politischen Verantwortung Deutschlands zu bekommen.**

Nach Angaben des Bundesfinanzministeriums (BMF) sind die öffentlichen deutschen Forderungen an Länder des Globalen Südens auch im vergangenen Jahr zurückgegangen. Zum 31.12.2020 berichtet das BMF über ausstehende Forderungen in Höhe von insgesamt 13,7 Milliarden Euro gegenüber 70 Niedrig- und Mitteleinkommensländern (siehe Tabelle 2). Gegenüber dem Vorjahr entspricht das einem Rückgang von 2,4 Prozent.

Der Großteil der Forderungen, 9,7 Milliarden Euro, stammt aus der Kreditvergabe im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Dieser Posten hat sich im Laufe des Jahres 2020 um circa 3,7 Prozent verringert. Die restlichen vier Milliarden Euro ergeben sich aus entschädigten Forderungen der deutschen Exportwirtschaft, die unter der Hermes-Deckung staatlich abgesichert waren.<sup>1</sup> Dieser Posten der Handelsforderungen hat sich von 2019 auf 2020 leicht erhöht. Dies liegt insbesondere daran, dass für Länder, die sich wie etwa Kuba, Venezuela oder Simbabwe im Zahlungsausfall befinden, Verzugszinsen berechnet werden.

Nach Angaben der Weltbank ist Deutschland nach dem neuen Megagläubiger China und den traditionellen Gläubigerstaaten Japan und Frankreich noch immer der viertwichtigste öffentliche bilaterale Gläubiger weltweit. Die Angaben der Weltbank und des BMF unterscheiden sich jedoch beträchtlich voneinander: Während das BMF von öffentlichen deutschen Forderungen in Höhe von 13,7 Milliarden Euro berichtet (s.o.), sind die von der Weltbank angegebenen deutschen Forderungen mit circa 26,9 Milliarden Euro fast doppelt so hoch.

Insgesamt benennt die Weltbank öffentliche deutsche Forderungen gegenüber zehn Ländern, die in der Statistik des BMF überhaupt nicht auftauchen.<sup>2</sup> In 19 weiteren Ländern sind die von der Weltbank genannten Forderungen mindestens doppelt so hoch wie die des BMF.<sup>3</sup> In zehn Ländern liegen die Angaben der Weltbank hingegen unter den Angaben des BMF.<sup>4</sup> Die Weltbank berichtet auf Grundlage der Daten, die Schuldnerländer an sie übergeben. Auf wessen Seite der Fehler liegt, ist nicht zweifelsfrei festzustellen.

### Wenige Schuldenumwandlungen

Das deutsche Haushaltsgesetz sieht vor, dass die Bundesregierung im Rahmen der Schuldenumwandlungsfazilität, eines Instruments des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), jährlich auf bis zu 150 Millionen Euro Schuldentrückzahlung verzichten kann, sofern das Schuldnerland die freiwerdenden Mittel in entwicklungs- und gesundheitsfördernde Maßnahmen oder in den Umweltschutz investiert. Die Bundesregierung macht von dieser Möglichkeit jedoch kaum Gebrauch: Zwischen 2015 und 2020

wäre eine Umwandlung von 900 Millionen Euro möglich gewesen – verbindlich umgewandelt wurden jedoch nur 124 Millionen Euro. Aufgrund steigender Schuldenindikatoren und der Herunterstufung von Ländern mit hohen mittleren Einkommen auf ein Einkommensniveau im unteren mittleren Bereich qualifizieren sich 2022 insgesamt 24 Länder für die deutsche Schuldenumwandlungsfazilität.<sup>5</sup>

### Die Rolle privater deutscher Gläubiger

Gemessen an der Gesamtverschuldung von Ländern des Globalen Südens spielen die öffentlichen Forderungen jedoch nur eine sehr untergeordnete Rolle. Öffentliche bilaterale Gläubiger hielten 2020 zusammen etwa 13,8 Prozent der Forderungen gegenüber dem öffentlichen Sektor in Ländern des Globalen Südens. 63,2 Prozent der Forderungen werden hingegen von privaten Akteuren gehalten.<sup>6</sup> Innerhalb der Gruppe der Privatgläubiger kann zwischen Anleihehaltern und privaten Geschäftsbanken unterschieden werden.<sup>7</sup> Die Forderungen der privaten Geschäftsbanken machen circa 12,8 Prozent aus, die der Anleihehalter circa 50,4 Prozent der Gesamtforderungen. Das Herkunftsland der privaten Geschäftsbanken ist zumindest in gut der Hälfte der Fälle zuordenbar.

Deutsche Banken zum Beispiel halten Forderungen in Höhe von mindestens 8,29 Milliarden Euro gegenüber öffentlichen Schuldern im Globalen Süden. Damit stehen sie weltweit auf Platz 8 (siehe Tabelle 1).

**Gemessen an der Gesamtverschuldung spielen die öffentlichen Forderungen nur eine sehr untergeordnete Rolle.**

Insbesondere hinsichtlich der wichtigsten Gläubigergruppe von Ländern des Globalen Südens, der Anleihehalter, fehlt es jedoch an Transparenz. Damit ist für gut die Hälfte der ausstehenden Forderungen an öffentliche Schuldner im Globalen Süden nicht systematisch feststellbar, wer diese Forderungen hält. Eine Auswertung der nicht öffentlich verfügbaren Daten des Informationsdienstleiters *Refinitiv* brachte kürzlich zumindest ein wenig Klarheit.<sup>8</sup> So konnten für ein knappes Viertel der Anleihen von Ländern des Globalen Südens sowohl die Investmentbanken, die den Ausgabeprozess koordinieren, als auch die Banken und Investmentgesellschaften, die die Anleihen halten, identifiziert werden.

In mehr als 80 Prozent der erfassten Anleihen wurde der Ausgabeprozess von zehn Banken koordiniert, die alle ihren Sitz in den USA, Großbritannien, der Schweiz oder der EU haben. Die Deutsche Bank ist dabei nach der US-amerikanischen Investmentbank *Citigroup* der zweitwichtigste Player weltweit. Im Ausgabeprozess sind die Banken beauftragt, die ausgebenden Staaten bei der Strukturierung der Anleihen (Umfang, Währung, Zinssatz, Laufzeit, rechtliche Regelungen) zu beraten und potenzielle Käufer der Anleihen auszumachen. Die Bezahlung der Banken wird meist in Prozentpunkten der Ausgabesumme der Anleihe festgehalten und schwankt üblicherweise zwischen 0,05 und 0,225 Prozent (bei der Ausgabe einer Staatsanleihe im Umfang von 1 Milliarde US-Dollar entspricht das 0,5 bis 2,25 Millionen US-Dollar).<sup>9</sup>

Auch hinsichtlich der Ansässigkeit der Anleihehalter ist eine starke geographische Konzentration festzustellen: Investmentgesellschaften, die in den USA ansässig sind, halten rund zwei Drittel der zuordenbaren Anleihen. Weitere 29 Prozent verteilen sich auf Gesellschaften, die in fünf westeuropäischen Ländern (Großbritannien, Schweiz, Deutschland, Frankreich und den Niederlanden)

**Tab. 1: Länder mit den höchsten Bankkreditforderungen**

	Sitz der Bank	Forderungen in Milliarden Euro
1	Niederlande	58,99
2	USA	22,37
3	Großbritannien	19,65
4	Österreich	12,25
5	China	11,92
6	Frankreich	9,85
7	Singapur	9,29
8	<b>Deutschland</b>	<b>8,29</b>
9	Japan	4,67
10	Hong Kong	4,61
	Unbekannt	181,63
	Gesamt Bankkreditforderungen weltweit	368,61

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus der *International Debt Statistics* der Weltbank.

ansässig sind. In Deutschland ansässige Investmentgesellschaften und Banken halten mit 5,3 Milliarden US-Dollar etwa drei Prozent der Anleihen, deren Halter identifiziert werden konnten.

Doch für die Frage nach der geografischen und damit auch politischen Zuordnung ist die Frage der Ansässigkeit nicht allein ausschlaggebend. Dies zeigt sich beispielhaft an der Investmentgesellschaft PIMCO, die nach *BlackRock* der zweitgrößte Anleihehalter von Staaten des Globalen Südens ist. Denn PIMCO ist zwar in den USA ansässig, jedoch eine 97-prozentige Tochter des deutschen Versicherungskonzerns Allianz.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat 2020 angekündigt, für mehr Transparenz in der internationalen Kreditvergabe zu sorgen und 2021 erste Schritte dazu unternommen. Allerdings ist es problematisch, dass sich die Transparenz-Initiative der OECD auf die freiwilligen Prinzipien des *Institute for International Finance* stützt und private Gläubiger daher nur unverbindlich auffordert, die eigenen Forderungen offenzulegen.

Hilfreicher wäre die Schaffung eines weltweiten, öffentlich zugänglichen Schulden-Registers aller staatlichen Verbindlichkeiten. Bereits im Schuldenreport 2019 wurde gefordert, dass der Eintrag in ein solches Register entscheidend dafür sein sollte, ob Forderungen in Umschuldungsverhandlungen und vor nationalen Gerichten anerkannt werden.<sup>10</sup>

## Fazit

Aus dieser Analyse ergeben sich drei Erkenntnisse: Erstens reicht der Blick auf öffentliche Forderungen bei Weitem nicht aus, um ein vollständiges Bild der Gläubigerlandschaft und der politischen Verantwortung Deutschlands zu bekommen. Der verschwindend geringe Anteil der öffentlichen deutschen Forderungen an der Gesamtverschuldung von Ländern des Globalen Südens ist in dieser Hinsicht irreführend. Zweitens deuten die verfügbaren Daten darauf hin, dass die „traditionellen“ Geberstaaten des Westens weiterhin die zentrale Rolle spielen, wenn private Forderungen mit in den Blick genommen werden. Drittens unterstreichen sowohl die immensen Abweichungen zwischen den

vom BMF einerseits und der Weltbank andererseits bekanntgegebenen öffentlichen deutschen Forderungen als auch das Dunkelfeld der privaten Forderungen die Notwendigkeit nach mehr Transparenz im internationalen Schuldenmanagement – und zwar nicht nur auf Seiten der Schuldner, sondern insbesondere auch auf Seiten der Gläubiger.

**Es braucht mehr Transparenz im internationalen Schuldenmanagement – und zwar nicht nur auf Seiten der Schuldner, sondern insbesondere auch auf Seiten der Gläubiger.**

- <sup>1</sup> Deutsche Exportunternehmen und Kreditinstitute haben die Möglichkeit, Kreditvergaben an Länder des Globalen Südens über Exportkreditversicherungen staatlich abzusichern. Zahlt der Importeur nicht, springt die deutsche Bundesregierung ein und die Forderungen gehen von den privatwirtschaftlichen Unternehmen auf die Bundesregierung über.
- <sup>2</sup> Bangladesch, Äthiopien, Grenada, Mauretanien, Mauritius, Mexiko, Senegal, Türkei, Uganda und Jemen.
- <sup>3</sup> Kolumbien, Nigeria, Brasilien, Indonesien, Bosnien und Herzegowina, Marokko, Bulgarien, Georgien, Tunesien, Südafrika, Montenegro, Armenien, Ukraine, Kosovo, Jordanien, Peru, Ägypten, Indien und Nordmazedonien.
- <sup>4</sup> Argentinien, Sudan, China, Simbabwe, Côte d'Ivoire, Kambodscha, Syrien, Algerien, Guatemala und Mongolei.
- <sup>5</sup> Die qualifizierten Länder sind in der Tabelle 2 durch ein \* markiert.
- <sup>6</sup> Die restlichen 23 Prozent werden von multilateralen Gläubigern gehalten.
- <sup>7</sup> Andere private Kreditgeber wie Rohstoffhändler werden hier vereinfachend zur Gruppe der privaten Geschäftsbanken gezählt.
- <sup>8</sup> Vgl. Munevar, D. (2021): „Sleep now in the fire – Sovereign Bonds and the Covid-19 Debt Crisis“.
- <sup>9</sup> Vgl. Van der Wansem, P. (2019): „Issuing International Bonds – A Guidance Note“.
- <sup>10</sup> Jubilee Debt Campaign (2019): „Transparency of loans to governments – The public's right to know about their debts“ und Jones, T. (2019): „Licht ins Dunkel bringen! Mehr Transparenz in der internationalen Kreditvergabe“, in: *erlassjahr.de / MISEREOR: „Schuldenreport 2019“*.

**Tab. 2: Öffentliche deutsche Forderungen nach Angaben des BMF und ihr Anteil an der gesamten öffentlichen Verschuldung von Niedrig- und Mitteleinkommensländern 2020**

Land	Finanzielle Zusammen- arbeit (in Millionen Euro)	Handels- forderung (in Millionen Euro)	Anteil deutscher Forderungen an Gesamtver- schuldung
Ägypten*	1.796	1	1,81%
Albanien	112	-	2,27%
Algerien	2	-	0,08%
Argentinien	18	576	0,42%
Armenien	95	-	1,82%
Aserbaidschan	61	-	0,51%
Bolivien*	58	-	0,56%
Bosnien u. Herzegowina	8	9	0,34%
Brasilien	48	-	0,03%
Bulgarien	8	-	0,07%
China, VR	1.052	-	0,30%
Costa Rica	9	-	0,08%
Côte d'Ivoire*	69	-	0,36%
Dominikanische Rep.	20	-	0,07%
Ecuador	17	0	0,05%
El Salvador*	86	-	0,91%
Eswatini	3	-	0,49%
Georgien	134	-	1,83%
Ghana*	219	-	1,01%
Guatemala	51	-	0,53%
Honduras*	48	-	0,62%
Indien*	1.447	-	0,87%
Indonesien*	406	-	0,19%
Irak	-	623	k. A.
Jamaika	8	-	0,09%
Jemen	-	-	0,00%
Jordanien	192	-	1,15%
Kambodscha	-	1	0,01%
Kamerun*	23	4	0,25%
Kasachstan	8	-	0,04%
Kenia*	212	-	0,72%
Kirgisistan*	68	5	2,02%
Kolumbien	21	-	0,03%
Kosovo	11	-	1,80%
Kroatien	3	-	k. A.

Land	Finanzielle Zusammen- arbeit (in Millionen Euro)	Handels- forderung (in Millionen Euro)	Anteil deutscher Forderungen an Gesamtver- schuldung
Kuba	-	68	k. A.
Libanon	13	-	0,05%
Marokko*	279	-	0,70%
Mauritius	0	-	0,00%
Moldau	5	6	0,54%
Mongolei*	90	-	1,06%
Montenegro	5	12	0,41%
Myanmar*	83	516	5,42%
Namibia	46	-	k. A.
Nicaragua*	32	-	0,61%
Nigeria*	11	-	0,04%
Nordkorea	-	561	k.A.
Nordmazedonien	29	-	0,64%
Pakistan*	886	138	1,40%
Palästina	10	-	k. A.
Papua-Neuguinea*	5	-	0,11%
Paraguay	8	-	0,09%
Peru	170	-	0,70%
Philippinen	100	-	0,21%
Rumänien	6	-	0,01%
Serbien	154	111	1,67%
Seychellen	3	-	k. A.
Simbabwe*	478	327	19,05%
Sri Lanka*	191	-	0,59%
Südafrika	54	-	0,06%
Sudan	-	425	2,97%
Syrien	141	230	10,71%
Tadschikistan*	17	-	0,59%
Thailand	7	-	0,02%
Tunesien*	156	-	0,66%
Ukraine*	29	46	0,17%
Uruguay	1	-	k. A.
Usbekistan*	120	-	0,81%
Venezuela	-	345	0,57%
Vietnam	268	-	0,61%
<b>Total</b>	<b>9.712</b>	<b>4.004</b>	

k. A. = keine Angaben zur Gesamtverschuldung.

\* Land, das sich 2022 gemäß der Kriterien der Bundesregierung für die deutsche Schuldenumwandlungsfazität qualifiziert.

Werden die Forderungen in der Tabelle mit Null angegeben, handelt es sich um Forderungen von weniger als aufgerundet einer Million Euro.

Quelle: BMF (2021): „Forderungen des Bundes gegenüber Entwicklungsländern per 31.12.2020“. Der Anteil der deutschen Forderungen an der Gesamtverschuldung bezieht sich auf Weltbank (2020): „International Debt Statistics 2021“.

# Neue Chance für die Lösung der Schuldenkrise

## Perspektiven für die deutsche G7-Präsidentschaft 2022

Von Dr. Klaus Schilder

**Seit Beginn des Jahres hat die neue Bundesregierung den Vorsitz der G7. Auch wenn die Gruppe in den letzten Jahren an politischer Bedeutung verloren hat, bleibt sie ein wichtiges Forum, in dem international die Weichen für eine nachhaltige Lösung der Schuldenkrise gestellt werden können - ähnlich wie im Jahr 1999 die G8. Die Zivilgesellschaft fordert die G7-Staaten unter deutscher Präsidentschaft deshalb auf, Antworten auf die bedrohlich wachsende Staatsverschuldung in Ländern des Globalen Südens zu formulieren.**

„Die wollen doch alle das Gleiche: Schuldenerlass für die ärmsten Länder!“ Mit dieser Äußerung anlässlich des G8-Gipfels im Juni 1999 suchte der damalige sozialdemokratische Bundeskanzler Gerhard Schröder die Nähe zur breiten zivilgesellschaftlichen Protestbewegung. Doch die Initiative Erlaßjahr2000 war damit nicht zufrieden. Um Schuldenkrisen zukünftig zu verhindern, forderte Erlaßjahr zusammen mit über 35.000 Aktivist\*innen die Schaffung eines fairen und transparenten Schiedsverfahrens (engl. *Fair and Transparent Arbitration Process*, FTAP) für hochverschuldete zahlungsunfähige Staaten. Doch die Schaffung eines solchen Verfahrens wurde nicht aktiv verfolgt.

Die rot-grüne Bundesregierung spielte dennoch eine wichtige Rolle bei der Beschleunigung der Entschuldungsinitiative für hoch verschuldete arme Staaten (engl. *Heavily Indebted Poor Countries Initiative*, kurz HIPC-Initiative), um diese endlich zu einer effektiven Schuldenerlassinitiative auszuweiten.

Die Kölner Entschuldungsinitiative führte dazu, dass armen hochverschuldeten Ländern ein Großteil ihrer Schulden erlassen wurde, um ihr Wachstum nachhaltig anzukurbeln. Andere hochverschuldete Staaten profitierten allerdings nicht von dieser Initiative, teils weil sie dies selbst ablehnten, teils weil sie sich nicht für die Initiative qualifizierten.

Im Jahr 2002 erklärte die G7 im kanadischen Kananaskis, dass 26 HIPC-Staaten Schuldenerleichterungen in Höhe von 40 Milliarden US-Dollar gewährt wurden, was etwa zwei Drittel ihrer Gesamtschuldenlast entsprach. Drei Jahre später führte der G8-Gipfel von Gleneagles zur Schaffung der *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI), von der alle HIPC-Staaten profitieren konnten.

Schuldenerlasse blieben auch in den Folgejahren der HIPC- und MDRI-Initiativen ein Thema für die G7-Staaten, wenn auch mit abnehmender Bedeutung angesichts eines stärkeren Fokus auf Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung im Kontext der Agenda 2030. Über 20 Jahre später und mitten in einer anhaltenden Gesundheits- und Wirtschaftskrise ist die Forderung nach einem neuen „Erlaßjahr“ aktueller denn je.

Aber die Rolle der G7 ist heute eine andere: Nach der Finanzkrise 2008 hat die G20 mit ihrer breiten Mitgliedschaft die G7 in wirtschafts- und finanzpolitischen Fragen weitgehend abgelöst.



Bild: erlassjahr.de

G8-Gipfel 1999 in Köln: Bundeskanzler Gerhard Schröder (Mitte) nimmt mehrere Millionen Unterschriften für faire Entschuldung entgegen. Prominentester Vertreter der Bewegung ist der Sänger Bono (vorne). Für die deutsche Erlaßjahr2000-Bewegung war Jürgen Kaiser mit dabei (ganz rechts).

**Die G20 ist bei der Überwindung der aktuellen Schuldenkrise noch weniger als die G7 von gemeinsamen politischen Interessen getragen.**

### **G8-Entschuldungsinitiative historisch einmalig**

Für viele zivilgesellschaftliche Organisationen, darunter erlassjahr.de, schien die Übergabe des Staffelstabs zur Gestaltung der globalen Finanzarchitektur an die G20 zwei Vorteile zu haben: Einerseits versprach der vergrößerte Kreis von Regierungen, die eine Mehrheit der Weltbevölkerung repräsentierten, eine höhere Durchsetzungskraft von schuldenpolitischen Entscheidungen; andererseits erschien der politische Prozess durch Einbeziehung von Schwellenländern aus dem Globalen Süden inklusiver und damit legitimer.

Doch in der Realität ist die G20 bei der Überwindung der aktuellen Schuldenkrise noch weniger als die G7 von gemeinsamen politischen Interessen getragen. Eine so günstige politische Konstellation wie Ende der 1990er Jahre, als sich die damalige G8 gemeinsam für eine Lösung der schwer beherrschbaren Schuldenkrise von einkommensschwachen Ländern einsetzte, erscheint angesichts widerstreitender geopolitischer Interessen innerhalb der G20 schwer wiederholbar.

Konnte sich die G8 im Vorfeld der Kölner Entschuldungsinitiative in der kleinen Runde von Industriestaaten mit ähnlichen Interessenslagen noch auf substantielle Schuldenerlasse einigen, beschloss die G20 2020 anstelle einer neu aufgelegten Entschuldungsinitiative mit der *Debt Service Suspension*

*Initiative* (DSSI) denn auch nur ein Schulden-Moratorium, was für die betroffenen Länder keine wirkliche Entschuldung bedeutete, sondern Zahlungen lediglich in die Zukunft verschob (siehe „Ungenügende Schuldenerlasse und Austerität“ ab S. 26).

Die G7 verhielt sich bezüglich der DSSI von Anfang an widersprüchlich: Während sie einerseits nur halbherzig für die Beteiligung der privaten Gläubiger warb, übte sie 2020 deutliche Kritik an dem G20-Mitglied China<sup>1</sup>, das die Forderungen der staatlich kontrollierten *China Development Bank* kurzerhand als private Forderungen deklarierte und sich damit einer Mitwirkung an der DSSI entzog.

Im Gegensatz zur Situation von vor 20 Jahren spielen die G7-Staaten als (öffentliche) Gläubiger heute keine zentrale Rolle mehr (siehe auch „Deutschland als Gläubiger des Globalen Südens“ ab S. 44); gleichzeitig konnten sie sich jedoch nicht dazu durchringen, in Bezug zu den in ihren Jurisdiktionen beheimateten privaten Gläubigern das G20-Schuldenmoratorium abzusichern.

### **G7 – wichtige Rolle als Impulsgeberin**

Zwar fehlt der G7 inzwischen weitgehend die politische Gestaltungsmacht für die Gewährung weitreichender multilateraler Entschuldungsinitiativen und globaler Schuldenerleichterungen. Dennoch

fällt ihr die wichtige Rolle zu, schon jetzt – zu Beginn einer globalen Schuldenkrise, und nicht erst am Ende einer langen Verzögerung – Entschuldungs-Reformen einzuleiten, bevor es ab 2023 zu zahlreichen Staatspleiten kommen wird.

Die G7-Finanzminister\*innen unterstützten die Entscheidung ihrer G20-Amtskolleg\*innen, einen gemeinsamen Rahmen für künftige Umschuldungen (das *G20 Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI*) zu schaffen, der alle privaten Gläubiger verpflichten sollte, Zugeständnisse in gleichem Umfang zu gewähren wie die beteiligten öffentlichen Gläubiger. Wörtlich erklärten sie, „der [gemeinsame] Rahmen sollte eine faire Lastenteilung zwischen allen offiziellen bilateralen Gläubigern und einen Schuldenerlass durch private Gläubiger gewährleisten, der mindestens so günstig ist wie der von offiziellen bilateralen Gläubigern gewährte“<sup>2</sup>.

Die G20-Finanzminister\*innen verabschiedeten das *Common Framework* im November 2020. Die unterschiedlichen politischen Interessen des Westens und von China – Ausweitung der DSSI auf mehr Länder einerseits und Einbeziehung multilateraler

Entwicklungsbanken andererseits – erlaubten allerdings nur die Verständigung auf diesen kleinsten gemeinsamen Nenner.

**Eine Verständigung war nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner möglich.**

Auch die Ergebnisse des britischen G7-Gipfels im Juni 2021 in St. Ives spiegeln die der G20 untergeordnete Rolle der G7 wider. Aus Sicht der Zivilgesellschaft war der Gipfel in Cornwall eine verpasste Chance und geprägt von vagen Versprechen bezüglich der internationalen Schuldenpolitik:<sup>3</sup> Weder befürwortete die G7 die Vergrößerung der Gruppe der unter dem *Common Framework* anspruchsberechtigten Länder, noch forderte sie einen erfolgreichen Abschluss von Umschuldungsverhandlungen unter dem Dach des *Common Framework* ein.

Und auch bei der Einbeziehung privater Gläubiger blieb die G7 bei ihrer Formel einer mindestens ebenso günstigen Schuldenbehandlung, ohne aber durch gesetzgeberische Schritte ihre Einbeziehung

verpflichtend zu machen. Hier hätte die G7 auch ohne einen Konsens innerhalb der G20 eine eigenständige, wichtige Rolle: durch nationale Gesetzgebungen in den G7-Staaten einen Anreiz für die Beteiligung privater Gläubiger an Umschuldungen zu schaffen bzw. Nichtbeteiligung weniger lukrativ zu gestalten.

Noch im Februar 2021 hatte sich der britische Finanzminister Rishi Sunak für eine umfassende Beteiligung privater Gläubiger an Entschuldungsinitiativen ausgesprochen und „forderte die privaten Gläubiger auf, ihren Teil dazu beizutragen, dass die Schulden der ärmsten Länder nachhaltig behandelt werden können, um so den Weg für eine wirklich globale Erholung zu ebnen“<sup>4</sup>. Dazu zwingen wollte die G7 private Gläubiger allerdings nicht. Immerhin beriefen die G7-Finanzminister\*innen im Juni 2021 eine Arbeitsgruppe zum Privatsektor ein, die sich mit der Verbesserung der Bedingungen von Kreditverträgen befasst.

**Eine Verbesserung der Bedingungen von Kreditverträgen könnte Umschuldungen erleichtern.**

Dieser Schritt könnte in Zukunft dazu führen, dass Kreditverträge die Umschuldung für ärmere Länder erleichtern. Die gegenwärtige Schuldenkrise im Globalen Süden wird dadurch jedoch nicht entschärft. Ausgehend von den Erfahrungen der Vergangenheit ist zu erwarten, dass auch künftig alle Empfehlungen der G7 für private Gläubiger freiwillig sein werden – was bedeutet, dass private Kreditgeber sie bei der Durchsetzung von Rückzahlungsansprüchen einfach ignorieren können.

### **Optimistische Perspektive unter Rot-Gelb-Grün**

Welche Erwartungen können nun an die G7-Präsidentschaft Deutschlands geknüpft werden? Geht es nach dem Willen der neuen Bundesregierung, so stehen die Chancen auf Verbesserungen im internationalen Schuldenmanagement gut. erlassjahr.de und MISEREOR begrüßen ausdrücklich, dass sich die neue Bundesregierung für die Schaffung eines internationalen Staateninsolvenzverfahrens einsetzen will. Wörtlich heißt es im Koalitionsvertrag dazu: „Unser Ziel ist ein neuer internationaler Schuldenmanagementkonsens. Wir unterstützen



Bild: Zak Suffee / Jubilee Debt Campaign

G7 2021 in St. Ives: Aktivist\*innen protestieren am Strand von Cornwall nahe des Tagungshotels. Der G7-Gipfel fand unter britischer Präsidentschaft statt und stand unter dem Motto „Building Back Better“.

eine Initiative für ein kodifiziertes internationales Staateninsolvenzverfahren, das alle Gläubiger miteinbezieht und Schuldenerleichterungen für besonders gefährdete Ländergruppen umsetzt.<sup>45</sup>

Damit setzen alle Regierungsparteien ähnlich lautende Absichtserklärungen aus den jeweiligen Wahlprogrammen um. Dort hatte sich die SPD fast wortwörtlich für ein solches internationales Staateninsolvenzverfahren ausgesprochen.<sup>6</sup> Auch die Grünen forderten im Wahlkampf umfassende Schuldenerlasse unter Einbeziehung privater Gläubiger und sprachen sich für weitergehende systemische Reformen wie die Schaffung eines internationalen, transparenten und unabhängigen Schuldenrestrukturierungsverfahrens unter dem Dach der Vereinten Nationen aus.<sup>7</sup> Und selbst die FDP hatte sich im Wahlprogramm für ein geordnetes Staateninsolvenzverfahren unter Beteiligung privater Gläubiger ausgesprochen und damit ausdrücklich die Mitverantwortung privater Banken für eine verantwortliche Kreditvergabe und eine faire Lösung im Falle einer Schuldenkrise anerkannt.<sup>8</sup>

### Impulse der deutschen G7-Präsidentschaft

Die neue Bundesregierung hat mit dem Versprechen zur Schaffung eines Staateninsolvenzverfahrens ein wichtiges Signal für eine ambitionierte internationale Lösung der Schuldenkrise gesetzt. Sie sollte ihren politischen Einfluss im Kreise der G7-Staaten unter der deutschen Präsidentschaft nun dafür nutzen, dass auch die G7 sich in gleicher Weise dafür stark machen.

**Die G7-Staaten können 2022 unter deutscher Präsidentschaft wichtige Impulse setzen.**

Denn auch wenn sich die geopolitische Bedeutung der G7 verringert hat und die Gruppe nicht wie noch 1999 und in den Folgejahren einseitig eine erfolgreiche Entschuldungsinitiative anstoßen kann, können die G7-Staaten unter deutscher Präsidentschaft wichtige Impulse setzen – sowohl innerhalb der eigenen Gruppe als auch im G20-Kontext. Die deutsche G7-Präsidentschaft 2022 fällt zudem in ein wichtiges Zeitfenster unmittelbar nach dem Ende der *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI) und kurz bevor Länder ihre Zahlungen ab 2023 wie-

der aufnehmen müssen und sich also die Schulden-situation einiger Länder weiter verschärft.

In diesem Zusammenhang sollten die G7-Finanzminister\*innen unter der deutschen Präsidentschaft ausdrücklich anerkennen, dass die bisherigen Entschuldungsmaßnahmen nicht weit genug reichen und viele Staaten weitere Schuldenerleichterungen benötigen.

Darüber hinaus können G7-Staaten innerhalb der G20 gemeinsam für ein Staateninsolvenzverfahren werben. Eine geschlossene Haltung dazu würde einen wichtigen Impuls innerhalb der G20 setzen. Insbesondere die Bundesregierung kann durch ihre Präsidentschaft eine katalytische Rolle innerhalb der G7 und der G20 spielen, so wie die Schweiz und die Weltbank bei der HIPC-Initiative. Deutschland könnte damit in diesem Jahr an die historische Entschuldungsinitiative von 1999 und die positive Rolle der damaligen rot-grünen Bundesregierung anknüpfen.

Zu begrüßen wäre daher, wenn sich Deutschland für die Bildung einer „Koalition der Willigen“ innerhalb der G7 einsetzt, die neben dem mittelfristigen Ziel eines Staateninsolvenzverfahrens auch Entschuldungsinitiativen auf regionaler Ebene ins Gespräch bringt. Denkbar wäre beispielsweise eine gemeinsame Initiative mit der Allianz der kleinen Inselstaaten (AOSIS) für die vom Klimawandel besonders bedrohten und von den bisherigen Initiativen ausgeschlossenen Inselstaaten in der Karibik und dem Pazifik.

Des Weiteren sollte die G7 unter deutschem Vorsitz den politischen Druck für die Einbeziehung privater Gläubiger in Umschuldungsverhandlungen weiter erhöhen. Dazu zählt die gesetzliche Absicherung der Beteiligung privater Gläubiger an Umschuldungen. Hier können die G7-Staaten auch unabhängig von einer Einigung innerhalb der G20 agieren. Für eine stärkere rechtliche Absicherung von Umschuldungen könnte die Privatsektor-Arbeitsgruppe der G7 ein Modellgesetz zur Beteiligung privater Gläubiger innerhalb ihrer eigenen Jurisdiktionen erarbeiten. Darüber hinaus sollte die G7 zusichern, hochverschuldete Länder im Globalen Süden bei ihren Verhandlungen mit privaten

Gläubigern mit allen ihren verfügbaren Möglichkeiten zu unterstützen.

Und schließlich sollte die deutsche G7-Präsidentschaft entsprechend den Beschlüssen der G7-Finanzminister\*innen vom Juni 2021<sup>9</sup> weiter an der Umsetzung einer fairen und transparenten Kreditvergabe arbeiten, etwa durch die Veröffentlichung ihrer eigenen Kreditverträge.

Die Chancen auf einen Kurswechsel in der Schuldenpolitik stehen 2022 besser als in den Jahren zuvor – vorausgesetzt, die neue Bundesregierung zeigt auch im politischen Alltag den notwendigen Mut, ihre Versprechen umzusetzen. Die Zivilgesellschaft wird Druck machen, damit der politischen Absichtserklärung für ein Staateninsolvenzverfahren rasch Taten folgen.

**Die Zivilgesellschaft wird Druck machen, damit der politischen Absichtserklärung für ein Staateninsolvenzverfahren rasch Taten folgen.**

<sup>1</sup> Vgl. Pressemitteilung des U.S. Department of the Treasury (25.09.2020): „G7 Finance Ministers’ Statement on the Debt Service Suspension Initiative and Debt Relief for Vulnerable Countries“.

<sup>2</sup> Ebd.

<sup>3</sup> Siehe dazu Jubilee Debt Campaign (13.06.2021): „The G7 ducks the challenge of the debt crisis“.

<sup>4</sup> G7 (12.02.2021): „Chancellor Prioritises Climate Change and Urged Support for Vulnerable Countries in First UK G7 Finance Meeting“.

<sup>5</sup> SPD / Grüne / FDP (24.11.2021): „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP“.

<sup>6</sup> SPD (2021): „Aus Respekt vor Deiner Zukunft – Das Zukunftsprogramm der SPD“.

<sup>7</sup> Bündnis90 / Die Grünen (2021): „Deutschland – Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021 Bündnis90 / Die Grünen“.

<sup>8</sup> FDP (2021): „Nie gab es mehr zu tun. Wahlprogramm der FDP“.

<sup>9</sup> G7 (05.06.2021): „G7 Finance Ministers and Central Bank Governors’ Communiqué“.

# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AOSIS	–	Alliance of Small Island States (dt. Allianz der kleinen Inselstaaten)
Bill.	–	Billionen
BIP	–	Bruttoinlandsprodukt
BMF	–	Bundesministerium der Finanzen
BMZ	–	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
C2D	–	Contrats de Désendettement et Développement (dt. Abkommen zur Entschuldung und Entwicklung)
CAC	–	Collective Action Clause
CCF	–	Central Credit Facility
CCRT	–	Catastrophe Containment and Relief Trust
DSSI	–	Debt Service Suspension Initiative
ECLAC	–	Economic Commission for Latin America and the Caribbean (dt. Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik)
ECOSOC	–	Economic and Social Council (dt. Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen)
EURODAD	–	European Network on Debt and Development
G20	–	Gruppe der 20
G7	–	Gruppe der 7
G8	–	Gruppe der 8
GUS	–	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HIPC	–	Heavily Indebted Poor Countries (dt. hoch verschuldete arme Länder)
IDA	–	International Development Association (dt. Internationale Entwicklungsorganisation)
ILO	–	International Labour Organization (dt. Internationale Arbeitsorganisation)
INFF	–	Integrated National Financing Framework
IWF	–	Internationaler Währungsfonds
k.A.	–	keine Angaben
KfW	–	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LIC	–	Low Income Country (dt. Niedrigeinkommensland)
MDRI	–	Multilateral Debt Relief Initiative
Mio.	–	Millionen
Mrd.	–	Milliarden
NRO	–	Nichtregierungsorganisation
OECD	–	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PRGT	–	Poverty Reduction and Growth Trust
SDGs	–	Sustainable Development Goals (dt. Ziele für nachhaltige Entwicklung)
SDRM	–	Sovereign Debt Restructuring Mechanism
SIDS	–	Small Island Developing States (dt. kleine Inselentwicklungsstaaten)
SZR	–	Sonderziehungsrechte
UCT	–	Upper Credit Tranche
UNCTAD	–	United Nations Conference on Trade and Development (dt. Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung)
UNECA	–	United Nations Economic Commission for Africa (dt. Wirtschaftskommission für Afrika der Vereinten Nationen)
UNO	–	United Nations Organisation (dt. Vereinte Nationen)
V20	–	Vulnerable Twenty

**Tab. 1: Überschuldungsgefährdete Länder weltweit**

Indikator  Länder nach Regionen	Öffentliche Schulden / BIP		Öffentliche Schulden / Staatseinnahmen		Auslandsschuldenstand / BIP		Auslandsschuldenstand / Exporteinnahmen		Auslandsschuldenstand / Exporteinnahmen		Risiko der Überschuldung laut IWF <sup>2</sup>
		Trend <sup>1</sup>		Trend <sup>1</sup>		Trend <sup>1</sup>		Trend <sup>1</sup>		Trend <sup>1</sup>	
<b>Südasien, Südostasien, Pazifik</b>											
Afghanistan*	7,5	—	28,7	—	15,2	—	176,9	—	2,7	▼	
Bangladesch*	38,9	▲	397,1	▲	20,0	▲	173,7	▲	9,9	▲	
Bhutan*	120,7	—	409,3	—	130,7	▲	351,5	—	7,1	▼	
China, VR	66,3	▲	261,7	▲	16,1	▲	79,0	▲	9,2	▲	
Fidschi*	70,8	▲	347,0	▲	36,9	▲	117,4	▲	21,3	▲	
Indien	89,6	▲	489,8	▲	21,7	▲	111,2	▲	15,0	▲	
Indonesien	36,6	▲	296,2	▲	40,5	▲	227,6	▲	36,7	▲	
Kambodscha*	34,2	▲	142,0	—	72,3	▲	87,5	▲	7,4	▲	
Kiribati*	k. A.		k. A.		k. A.		k. A.		k. A.		
Laos*	68,2	▲	533,6	▲	94,9	—	262,3	—	15,8	▲	
Malaysia	67,4	▲	334,1	▲	69,3	—	115,7	▲	14,5	—	
Malediven*	146,0	▲	536,2	▲	90,5	▲	189,7	▲	15,9	▲	
Marshallinseln*	27,5	—	40,6	—	29,9		112,0		10,9		
Mikronesien*	16,5		23,8		16,1		67,1		6,7		
Mongolei*	91,3	—	327,2	▲	241,6	▼	420,7	—	23,8	▼	
Myanmar*	39,3	—	245,0	▲	18,1	—	56,6	▼	2,5	▼	
Nauru	59,3	▼	35,7	▼	k. A.		k. A.		k. A.		
Nepal*	42,2	▲	190,8	▲	23,2	▲	344,2	▲	12,0	▲	
Pakistan*	92,8	▲	614,6	▲	42,1	▲	390,5	▲	52,3	▲	
Papua-Neuguinea*	49,2	▲	329,5	▲	77,7	—	191,8	▲	14,1	▼	
Philippinen	51,7	▲	250,3	▲	25,3	▲	108,9	▲	10,2	▼	
Salomonen*	14,0	▲	42,2	▲	27,0	—	88,4	▲	1,9	▼	
Samoa*	46,5	—	121,3	▼	55,8	—	347,8	▲	18,7	▲	
Sri Lanka	101,0	▲	1.103,7	▲	71,8	▲	424,2	▲	39,3	▲	
Thailand	49,6	▲	240,9	▲	41,9	▲	75,9	▲	6,3	▲	
Tonga*	43,3	—	98,7	—	38,9	—	129,8	—	4,0	—	
Tuvalu*	14,3	▲	10,8	—	5,5	▼	5,7	▼	1,3	▼	
Vanuatu*	50,1	—	113,3	▼	50,6	—	229,2	▲	21,1	▲	
Vietnam	46,3	—	249,8	—	48,7	—	43,1	—	5,6	—	
<b>Subsahara-Afrika</b>											
Angola*	135,1	▲	643,3	▲	117,2	▲	312,4	▲	39,2	▲	
Äquatorialguinea	48,9	▲	344,4	▲	15,3	▲	51,3	▲	k. A.		
Äthiopien*	55,4	—	473,5	▲	28,4	▼	392,9	—	25,8	▲	
Benin*	46,1	▲	321,2	▲	33,9	▲	168,3	▲	9,0	▲	
Burkina Faso*	46,5	▲	235,3	▲	27,0	▲	102,5	▲	3,7	—	
Burundi*	67,0	▲	295,4	▲	21,9	—	382,0	▲	23,8	▲	
Cabo Verde*	158,1	▲	596,0	▲	124,3	▲	467,5	▲	13,3	▲	
Côte d'Ivoire*	49,8	▲	332,0	▲	42,1	▲	150,7	▲	8,3	▼	
Dschibuti*	40,9	▼	194,2	—	81,4	—	71,3	▲	1,7	—	
Gabun	77,4	▲	439,8	▲	61,2	▲	176,9	▲	27,6	▲	
Gambia*	77,2	▼	558,0	▲	41,5	—	411,2	▲	17,3	—	
Ghana*	78,9	▲	611,6	▲	49,5	▲	153,7	▲	23,2	▲	
Guinea*	43,4	—	339,1	▲	29,1	▲	46,2	—	1,5	▼	
Guinea-Bissau*	79,3	▲	483,5	▲	55,3	▲	384,0	▲	9,7	▲	
Kamerun*	45,8	▲	347,0	▲	35,4	▲	221,3	▲	19,9	▲	
Kenia*	68,7	▲	397,1	▲	58,7	▲	587,0	▲	213,7	▲	
Komoren*	22,3	▲	122,1	▲	24,5	▲	385,1	▲	10,4	▲	
Kongo, Demokratische Republik*	15,2	▼	155,0	—	12,6	—	43,4	—	2,3	▼	

**Fortsetzung Tab. 1: Überschuldungsgefährdete Länder weltweit**

Indikator  Länder nach Regionen	Öffentliche Schulden		Öffentliche Schulden		Auslandsschul-		Auslandsschul-		Auslandsschulden-		Risiko der Über-
	/ BIP	Trend <sup>1</sup>	/ Staatseinnahmen	Trend <sup>1</sup>	denstand / BIP	Trend <sup>1</sup>	denstand / Export-	Trend <sup>1</sup>	einnahmen	Trend <sup>1</sup>	schuldung laut IWF <sup>2</sup>
Kongo, Republik*	101,0	—	455,0	—	63,2	▼	115,1	—	12,0	▲	
Lesotho*	50,4	▲	88,1	—	50,1	▲	76,6	▲	5,3	▲	
Liberia*	61,8	▲	201,4	▲	57,2	▲	229,7	—	11,0	▲	
Madagaskar*	46,0	▲	377,3	▲	73,3	▲	400,5	▲	25,9	▲	
Malawi*	54,7	▲	371,3	▲	25,0	—	261,6	▲	9,2	▲	
Mali*	47,4	▲	228,9	▲	36,3	▲	131,7	—	5,3	▲	
Mauretanien*	59,2	—	266,1	—	73,7	—	193,4	▼	9,9	▼	
Mauritius	96,9	▲	449,4	▲	155,7	▲	704,9	▲	26,3	▲	
Mosambik*	128,5	▲	457,7	▲	154,4	▲	458,2	▲	34,1	▲	
Namibia	65,3	▲	211,2	▲	81,7	▲	249,1	▲	k. A.		
Niger*	45,0	▲	256,2	—	34,9	▲	k. A.		k. A.		
Nigeria*	35,0	▲	553,7	▲	16,9	▲	169,5	▲	13,3	▲	
Ruanda*	71,3	▲	302,1	▲	81,1	▲	422,4	▲	14,6	▲	
Sambia*	128,7	▲	676,3	▲	159,8	▲	349,7	▲	47,2	▲	**
São Tomé und Príncipe*	81,4	—	288,7	▼	61,8	▼	522,3	▲	4,3	—	
Senegal*	68,7	▲	342,7	—	75,4	▲	390,7	▲	29,8	▲	
Seychellen	100,8	▲	276,8	▲	446,7	▲	466,5	▲	k. A.		
Sierra Leone*	73,7	—	381,9	▼	56,8	▲	400,4	▲	20,3	▲	
Simbabwe	86,1	▲	528,2	▲	77,2	▲	241,7	—	18,6	▲	
Somalia*	k. A.		k. A.		95,4	▲	k. A.		k. A.		
Südafrika	69,4	▲	275,9	▲	57,7	▲	169,9	—	28,6	▲	
Sudan	273,0	▲	5.687,5	▲	247,1	▲	1.669,6	▲	8,3	▲	
Südsudan*	58,0	—	183,5	—	46,9		75,9		8,3		
Tansania*	38,8	—	253,6	—	41,3	—	294,6	▲	14,6	▲	
Togo*	60,3	—	371,2	—	33,5	▲	153,8	▲	6,4	▲	
Tschad*	47,9	—	228,7	▼	36,7	▲	122,2	—	3,8	▼	
Uganda*	50,2	▲	343,8	▲	46,8	▲	304,3	▲	39,3	▲	
Zentralafrikanische Republik*	44,1	▼	202,7	▼	39,7	▲	258,9		4,4		
<b>Lateinamerika, Karibik</b>											
Antigua und Barbuda	101,3	—	496,7	▲	k. A.		k. A.		k. A.		
Argentinien	102,8	▲	307,1	▲	68,1	▲	371,1	▲	41,1	▼	
Bahamas	75,2	▲	407,0	▲	k. A.		k. A.		k. A.		
Barbados	156,8	—	491,5	▼	k. A.		k. A.		k. A.		
Belize	123,3	▲	426,8	▲	95,1	▲	211,3	▲	11,0	—	
Bolivien	78,8	▲	311,6	▲	42,6	▲	201,5	▲	15,4	▲	
Brasilien	98,9	▲	336,4	▲	38,8	▲	211,7	—	50,6	▲	
Costa Rica	67,5	▲	484,6	▲	53,9	▲	155,4	▲	14,8	—	
Chile	32,5	▲	163,3	▲	82,7	▲	261,9	▲	k. A.		
Dominica*	108,7	▲	249,4	▲	68,0	▲	292,3	▲	23,7	▲	
Dominikanische Republik	71,1	▲	500,7	▲	59,3	▲	299,9	▲	45,0	▲	
Ecuador	61,2	▲	205,6	▲	58,6	▲	251,4	▲	41,6	▲	
El Salvador	89,2	▲	363,6	▲	78,6	—	284,2	▲	80,1	▲	
Grenada*	71,3	—	249,2	—	71,1	▲	295,1	▲	20,8	▲	
Guatemala	31,5	▲	294,4	▲	33,0	—	179,1	—	21,6	▼	
Guyana*	47,3	—	226,0	▲	35,3	—	47,4	▼	2,7	▼	
Haiti*	21,3	▲	285,2	▲	17,2	▲	195,1	▲	2,4	▲	
Honduras*	54,9	▲	204,9	▲	49,6	▲	171,3	▲	23,7	▲	
Jamaika	107,4	—	368,5	—	136,1	▲	486,1	▲	50,5	▲	
Kolumbien	65,4	▲	246,7	▲	58,3	▲	357,1	▲	50,0	▲	

**Fortsetzung Tab. 1: Überschuldungsgefährdete Länder weltweit**

Länder nach Regionen	Öffentliche Schulden / BIP		Öffentliche Schulden / Staatseinnahmen		Auslandsschuldenstand / BIP		Auslandsschuldenstand / Exporteinnahmen		Auslandsschuldenstand / Exporteinnahmen		Risiko der Überschuldung laut IWF <sup>2</sup>
		Trend <sup>1</sup>		Trend <sup>1</sup>		Trend <sup>1</sup>		Trend <sup>1</sup>		Trend <sup>1</sup>	
Mexiko	61,0	▲	264,1	▲	43,1	—	106,6	—	25,8	▲	
Nicaragua*	47,9	▲	178,6	▲	98,3	▲	223,8	▲	22,5	▲	
Panama	64,0	▲	512,0	▲	220,2	▲	503,9	▲	31,3	▲	
Paraguay	36,7	▲	197,8	▲	57,9	▲	165,3	▲	6,0	▼	
Peru	35,4	▲	196,7	▲	43,1	▲	191,9	▲	13,5	▼	
St. Kitts und Nevis	61,1	—	181,7	▼	13,6		39,2		k. A.		
St. Lucia*	92,1	▲	432,8	▲	45,7	▲	150,4	▲	9,2	▲	
St. Vincent und die Grenadinen*	86,9	▲	281,6	▲	60,3	▲	281,8	▲	24,8	▲	
Trinidad und Tobago	79,6	▲	349,1	▲	k. A.		k. A.		k. A.		
Surinam	148,2	▲	804,6	▲	k. A.		k. A.		k. A.		
Uruguay	68,1	▲	242,3	▲	k. A.		k. A.		k. A.		
<b>Nordafrika, Naher Osten</b>											
Ägypten	90,0	▼	502,8	—	37,4	—	323,7	▲	53,4	▲	
Algerien	55,6	▲	176,5	▲	3,7	—	20,1	▲	0,7	▲	
Bahrain	129,7	▲	747,0	▲	k. A.		k. A.		k. A.		
Irak	84,2	▲	269,1	▲	k. A.		k. A.		k. A.		
Iran	39,5	—	443,8	▲	2,8	▲	14,3	▲	0,9	▲	
Jemen*	84,2	—	1.287,8	▼	37,8	▲	k. A.		k. A.		
Jordanien	88,0	▲	386,0	▲	87,3	▲	337,4	▲	27,6	▲	
Katar	72,1	▲	201,5	▲	k. A.		k. A.		k. A.		
Libanon	150,4	—	939,5	▲	212,0	▲	1.346,8	▲	252,0	▲	
Marokko	75,4	▲	265,2	—	59,1	▲	171,4	▲	13,5	▲	
Oman	81,2	▲	259,4	▲	114,7		220,9		k. A.		
Tunesien	89,7	▲	325,1	—	107,4	▲	247,3	▲	19,6	▲	
<b>Europa, GUS</b>											
Albanien	77,6	—	292,8	▲	74,7	—	281,9	▲	29,8	▲	
Armenien	63,5	▲	251,4	—	105,2	▲	310,1	▲	34,9	▲	
Belarus	48,0	—	134,1	—	73,7	—	112,2	—	11,3	—	
Bosnien und Herzegowina	36,7	—	88,3	—	71,8	—	197,7	▲	23,1	▲	
Georgien	60,0	▲	239,0	▲	132,7	▲	291,3	▲	35,3	▲	
Kasachstan	26,3	▲	150,3	▲	105,2	—	302,9	—	56,9	▲	
Kirgisistan*	68,0	▲	219,4	▲	117,4	—	353,8	▲	25,6	▲	
Kosovo*	24,1	▲	94,6	▲	40,0	▲	154,0	▲	19,0	▲	
Moldau*	34,8	—	114,6	—	71,2	—	260,6	▲	21,9	▲	
Montenegro	107,2	▲	247,3	▲	200,5	▲	620,9	▲	102,5	▲	
Nordmazedonien	51,3	▲	179,3	▲	89,9	▲	144,5	—	15,8	▲	
Serbien	58,4	—	141,4	—	86,2	—	169,9	▲	23,9	—	
Tadschikistan*	51,3	—	203,2	▲	85,0	▲	498,6	▲	67,0	▲	
Türkei	39,5	▲	135,3	▲	61,3	▲	207,5	—	41,4	—	
Turkmenistan	32,2	▲	241,7	▲	k. A.		k. A.		k. A.		
Ukraine	60,8	▼	152,1	▼	82,2	▼	214,2	▲	29,5	▲	
Usbekistan*	37,8	▲	142,1	▲	56,0	▲	199,7	▲	20,7	▲	

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

<sup>2</sup> □ niedriges Überschuldungsrisiko; □ mittleres Überschuldungsrisiko; □ hohes Überschuldungsrisiko; □ zahlungsunfähig; □ keine Risikoeinschätzung durch IWF und Weltbank; Bewertungen, die älter sind als 2019, wurden hier nicht aufgenommen.

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

\* Länder sind für das Umschuldungsrahmenwerk *Common Framework* der G20 qualifiziert.

Quellen: *International Debt Statistics 2022* der Weltbank und IWF-Schuldentragfähigkeitsanalysen bis einschließlich November 2021 für einzelne Länder; für die Angaben zu den Indikatoren der öffentlichen Verschuldung in einzelnen Ländern der *IWF World Economic Outlook October 2021*. Angaben in kursiv: 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 112.000 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 setzt 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](http://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 mehr als 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 einkommensschwache Länder bei künftigen Schuldenkrisen in einem fairen und transparenten Verfahren Schuldenerlasse erhalten können – statt weiterhin von Gnade und Einsicht ihrer Gläubiger im Einzelfall abhängig zu sein
- 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 vieler engagierter Einzelpersonen.

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

[www.erlassjahr.de](http://www.erlassjahr.de)

# SCHULDENREPORT 2022

eine gemeinsame Publikation von  
erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung e.V. und Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.  
[www.erlassjahr.de](http://www.erlassjahr.de) [www.misereor.de](http://www.misereor.de)