

2019

# SCHULDENREPORT

# SCHULDENREPORT 2019

## Auf einen Blick

### Ergebnisse Schuldenreport 2019

Die aktuelle globale Schuldenkrise bedroht Millionen von Menschen akut in ihrer Existenz. Denn wenn ein Großteil der Haushaltsmittel eines Landes in den Schuldendienst fließt, fällt es den Ländern schwer, soziale Dienstleistungen wie Gesundheitsvorsorge bereitzustellen oder in Bildung zu investieren. Auch die Umsetzung internationaler Entwicklungsziele (SDGs) und damit dringend notwendige Maßnahmen gegen den Klimawandel rücken für überschuldete Staaten in weite Ferne.

- Der Schuldenreport 2019 zeigt: 122 von 154 untersuchten Ländern sind kritisch verschuldet. In knapp drei Viertel dieser Länder hat sich die Situation zwischen 2014 und 2017 deutlich verschlechtert.
- 17 Länder haben ihre Schuldenrückzahlungen eingestellt und sind damit zahlungsunfähig. Neu auf dieser Liste sind Barbados, Gambia, Sambia und Sao Tomé und Príncipe. Sie mussten im vergangenen Jahr die Zahlungen an ihre Gläubiger ganz oder teilweise einstellen
- Hauptauslöser der derzeitigen Schuldenkrise ist der globale Trend aus niedrigen Zinsen im Globalen Norden und einem hohen Finanzierungsbedarf für Infrastruktur in vielen ärmeren Ländern. Länderspezifische Faktoren wie die Abhängigkeit vom Rohstoffexport, politische Fragilität sowie die Folgen von Naturkatastrophen verstärken die Überschuldungsgefahr (siehe Artikel „Verschuldete Staaten weltweit“, S. 8).

### Empfehlungen an die Bundesregierung:

- Die Bundesregierung muss sich rasch für mehr Transparenz bei der Kreditvergabe einsetzen, beispielsweise durch eine Initiative zur **Schaffung eines weltweiten, öffentlich zugänglichen Schulden-Registers aller staatlichen Verbindlichkeiten**. Ob ein Gläubiger die Kreditansprüche vor Gericht geltend machen kann, sollte verbindlich vom Eintrag in ein solches Register abhängig gemacht werden (siehe Artikel „Licht ins Dunkel bringen!“, S. 24).
- Die Bundesregierung sollte sich zudem für die **rasche Schaffung eines effizienten und rechtsstaatlichen Staateninsolvenzverfahrens** auf multilateraler Ebene einsetzen, das unparteilich ist, die grundlegenden Menschenrechte der betroffenen Bevölkerung berücksichtigt und Gläubiger zu einer verantwortlicheren Kreditvergabe zwingen würde (siehe Artikel „Handeln statt blockieren“, S. 31).
- Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, die **derzeitige Schuldenkrise und sinnvolle Entschuldungsoptionen zur politischen Priorität der G20** zu machen. Denn ein rechtsstaatliches Entschuldungsverfahren kann für Staaten mit schwacher Regierungsführung einen Demokratisierungsanreiz bieten, weil illegitime Schulden dadurch gestrichen werden können (siehe Artikel „Schuldenerlass für Diktatoren?“, S. 40).
- Die Bundesregierung sollte durch die **konsequente Nutzung der Schuldenumwandlungsfazilität** ihre Forderungen gegenüber armen Ländern in Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsinvestitionen umwandeln und so einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Agenda 2030 (SDGs) im Globalen Süden leisten. Jährlich können Forderungen in Höhe von bis zu 150 Millionen Euro umgewandelt werden. Dazu ist es notwendig, dass das Bundesministerium der Finanzen 2019 die Nutzung der Fazilität aktiv unterstützt (siehe „Deutschland als Gläubiger des Globalen Südens“, S. 19).



# IMPRESSUM

## Schuldenreport 2019

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

erschienen am 3. April 2019

### Redaktion:

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

### Layout und Satz:

Mara Liebal

### Weltkarte und Grafiken:

GRIP.S medien GmbH&Co.KG

### Bestellung und Information:

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

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

### Links:

Alle verwendeten Hyperlinks wurden nach bestem Wissen und Gewissen geprüft. Abrufdatum war der 28. Februar 2019. Trotz sorgfältiger Prüfung können wir keine Verantwortung für externe Verweise übernehmen.

### Druck:

Druckerei Conrad GmbH

## AUTORINNEN UND AUTOREN

**Tim Jones** ist Leiter der Politik-Abteilung bei der britischen *Jubilee Debt Campaign* UK. Die Partnerorganisation von erlassjahr.de setzt sich für verbindliche Regeln für die Offenlegung von Krediten an Regierungen ein. So soll sichergestellt werden, dass nationale Parlamente, die Medien und die Zivilgesellschaft Rechenschaft über die Verwendung der Kredite einfordern können. *Jubilee Debt Campaign* arbeitet außerdem gemeinsam mit Entschuldungskampagnen im Globalen Süden an Krisenlösungen, bei denen die Grundbedürfnisse der Bevölkerung im Mittelpunkt stehen.

**Jürgen Kaiser** ist Politischer Koordinator bei erlassjahr.de. Seit ihren Anfängen in den neunziger Jahren ist er Teil der Entschuldungsbewegung und war maßgeblich an der Kampagne zur Durchsetzung der Initiative für hoch verschuldete Staaten beteiligt. Derzeit verantwortet er die Advocacy-Arbeit und die inhaltliche Ausrichtung des Bündnisses.

**Antje Lanzendorf** studierte Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Nord-Süd-Beziehungen, Kommunikationswissenschaften und Amerikanistik in Leipzig. In ihrer Masterarbeit widmete sie sich den „Illegitimen Schulden des Irak und der *Doctrine of Odious Debts*“. Sie leitet die Öffentlichkeitsarbeit im Leipziger Missionswerk und engagiert sich seit 2003 für die Arbeitsstelle Eine Welt der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens im Bündnisrat von erlassjahr.de.

**Kristina Rehbein** ist Politische Referentin bei erlassjahr.de. Bei hochrangigen internationalen Treffen vertritt sie die Position des deutschen Entschuldungsbündnisses, wie zuletzt bei der Jahrestagung des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank auf Bali, Indonesien. Sie vertritt erlassjahr.de im Vorstand des *European Network on Debt and Development* (EU-RODAD) und vernetzt erlassjahr.de mit zivilgesellschaftlichen Entschuldungsbewegungen weltweit.

erlassjahr.de wird institutionell gefördert von



und etwa 600 weiteren Mitträgerorganisationen.

# INHALT

<b>Zeit für Lösungen!</b>	6
Vorwort – von Pirmin Spiegel	
<b>Verschuldete Staaten weltweit</b>	8
von Jürgen Kaiser	
<b>„Sri Lanka steckt in der Schuldenfalle“</b>	17
Interview mit Jehan Perera, <i>National Peace Council</i> , über Gründe und Folgen der Schuldenkrise	
<b>Deutschland als Gläubiger des Globalen Südens</b>	19
von Jürgen Kaiser	
<b>Licht ins Dunkel bringen! Mehr Transparenz in der internationalen Kreditvergabe</b>	24
von Tim Jones	
<b>„Die Mosambikaner wollen eine vollständige Aufklärung“</b>	29
Interview mit Thomas Selemene, <i>Grupo de Reflexão Interdiocesano</i> , über den Schuldenskandal in Mosambik	
<b>Handeln statt blockieren: vom enttäuschenden Umgang der Gläubiger mit der neuen Schuldenkrise des Globalen Südens</b>	31
von Kristina Rehbein	
<b>Schuldenerlass für Diktatoren?</b>	40
von Antje Lanzendorf	
<b>„Die Armen sind die Verlierer – immer noch“</b>	46
Interview mit Brice Mackosso, <i>Justitia et Pax</i> , über Missmanagement im Rohstoffsektor in der Republik Kongo	
<b>Schwellenländer am Abgrund</b>	47
von Jürgen Kaiser	
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	53

# VORWORT

## Zeit für Lösungen!



**Pirmin Spiegel** ist seit 2012 Hauptgeschäftsführer und Vorstandsvorsitzender von MISEREOR. Er wurde 1957 in Großfischlingen in der Pfalz geboren. Pirmin Spiegel studierte Theologie und Philosophie und wurde 1986 zum Priester geweiht. Insgesamt 15 Jahre lebte er als Pfarrer in Brasilien. Dort gründete er eine Familienlandwirtschaftsschule und arbeitete in der Ausbildung von Laienmissionaren.

Zum Abschluss seiner Lateinamerikareise 2015 fragte Papst Franziskus: „Wenn ein Unternehmen in die Insolvenz gehen kann, warum hat ein Staat diese Möglichkeit nicht?“ Als Argentinier weiß er, dass die Überschuldung von Staaten zu mehr Armut und Ungleichheit führen kann. Wie brisant die Situation ist, zeigt der aktuelle Schuldenreport: Die weltweite Schuldenkrise hält den Globalen Süden fest im Griff. 122 der 154 untersuchten Länder sind kritisch verschuldet. Das sind fast 80 Prozent! Aktuell haben 17 Länder ihre Schuldentrückzahlung bereits ganz oder teilweise eingestellt. Besonders kritisch ist die Verschuldungssituation in Bhutan, der Mongolei, Gambia, Kap Verde, Jamaika, Bahrain und im Libanon. Auch Sri Lanka steckt seit Jahren in der Schuldenfalle. Für MISEREOR-Projektpartner Jehan Perera, Direktor des Nationalen Friedensrates Sri Lanka, liegen die Ursachen dafür in einer langen Geschichte der Aufnahme von Krediten verschiedener Kreditgeber. Dazu gehören, wie er sagt, auch gewerbliche Kreditgeber und ausländische Regierungen (*Interview mit Jehan Perera, S. 17*).

Deutschland zählt nach wie vor zu den Gläubigerländern. Auch wenn die Zahl der bei der Bundesrepublik verschuldeten Länder im Globalen Süden und der Umfang der Verbindlichkeiten beständig zurückgehen, ist Deutschland als weltweit viertgrößte Volkswirtschaft weiterhin ein wichtiger Akteur. Mit der sogenannten Schuldenumwandlungsfazilität verfügt Deutschland als eines von wenigen Ländern über ein Instrument, um aus Schulden Entwicklungsfinanzierung zu machen und damit zum Beispiel Gesundheitsprojekte oder Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in den betroffenen Ländern zu finanzieren – wenn das Instrument denn genutzt würde (*Artikel „Deutschland als Gläubiger des Globalen Südens“, S. 19*).

Der neue Schuldenreport 2019 analysiert nicht allein die Schuldensituation weltweit, er wirft auch einen kritischen Blick auf die teilweise unverantwortliche Kreditaufnahme vieler Staaten. So macht auch Brice Mackosso von der kongolesischen MISEREOR-Partnerorganisation *Justitia et Pax* insbesondere die eigene Regierung für die Verschuldungskrise seines Heimatlandes verantwortlich. Als Voraussetzung für eine faire Lösung fordert er von ihr mehr Respekt für Demokratie und gute Regierungsführung ein. Denn die Rechenschaftspflicht fange vor der eigenen Haustür gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern des Landes an, nicht aber bei den Interessen internationaler Gläubiger. Wie mit verschuldeten Ländern umgegangen werden sollte, die unter schlechter Regierungsführung leiden, ist nachzulesen im Artikel „Schuldenerlass für Diktatoren?“ (*S. 40*).

**Die weltweite  
Schuldenkrise hält  
den Globalen Süden  
fest im Griff.**

Transparenz über alle Schulden eines Landes zu haben ist Voraussetzung dafür, dass Zivilgesellschaft und Parlamente Regierungen für eine unverantwortliche Kreditaufnahme zur Rechenschaft ziehen können. Häufig genug bleibt aber die Schuldenaufnahme vor der Öffentlichkeit verborgen. So geschehen in Mosambik: Dort führte das Bekanntwerden eines geheimen, millionenschweren privaten Kredits an drei halbstaatliche Unternehmen zu einer dramatischen Finanzkrise im Land (Artikel „Licht ins Dunkel bringen!“, S. 24). MISEREOR-Partner Thomas Selemane von der Interdiözesanen Reflexionsgruppe GRI in Mosambik berichtet vom Kampf der Zivilgesellschaft für die Streichung und Neueinstufung dieser illegitimen Schulden (Interview mit Thomas Selemane, S. 29).

Schuldenkrisen treffen aber nicht nur die ärmsten Länder, sondern können Staaten aller Einkommensgruppen bedrohen. Sind wirtschaftlich bedeutende Länder betroffen, können die Zahlungseinstellungen dieser Länder auch in anderen Staaten der jeweiligen Region oder sogar weltweit Krisen auslösen (Artikel „Schwellenländer am Abgrund“, S. 47).

erlassjahr.de und MISEREOR engagieren sich für die Lösung der globalen Schuldenkrise, weil die Schuldenfalle vor allem viele Menschen vor Ort in ihrer Existenz bedroht. Grundlegende Menschenrechte und die Durchsetzung der Nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) stehen auf dem Spiel. Denn wenn ein Großteil der Haushaltsmittel eines überschuldeten Landes in den Schuldendienst fließt, fällt es den Ländern schwer, Gesundheitsvorsorge sicherzustellen oder in Bildung zu investieren. Schnelles Handeln der politisch Verantwortlichen ist jetzt das Gebot der Stunde. Aber die internationale Staatengemeinschaft wird ihrer Verantwortung bei der Schaffung dringend benötigter Reformen des globalen Schuldenregimes nicht gerecht (Artikel „Handeln statt blockieren“, S. 31). Die Bundesregierung und andere Gläubigerregierungen sollten sich daher endlich an Diskussionen zu angemessenen Lösungen und Strategien zur Bewältigung neuer Krisen beteiligen. Es fehlt an mutigen und engagierten Vorreitern für die Schaffung eines fairen und zügigen Staateninsolvenzverfahrens. Der Schuldenreport 2019 fordert die Politik auf, sich dieser Herausforderung zu stellen.

Eine anregende Lektüre wünscht Ihnen

Pirmin Spiegel

# Verschuldete Staaten weltweit

Aktuell sind 122 Entwicklungs- und Schwellenländer in Asien, Afrika, Osteuropa und Lateinamerika kritisch verschuldet.

Von Jürgen Kaiser

**Die weltweite Verschuldungssituation befindet sich seit Jahren auf einem dramatisch hohen Niveau. Gleichzeitig steigt die Verschuldung weiter: In drei Viertel der kritisch verschuldeten Länder hat sich die Situation in den letzten Jahren weiter verschlechtert. Befeuert wird diese globale Schuldenkrise durch die exzessive Kreditvergabe an ärmere Länder. Steigende Zinsen und einbrechende Rohstoffpreise führen schon jetzt zu Zahlungseinstellungen in 17 Ländern.**

## 1. Verschuldung im Globalen Süden

Der Schuldenreport beschreibt die Verschuldungssituation eines Landes mithilfe von fünf Indikatoren, die die öffentliche beziehungsweise die Auslandsverschuldung ins Verhältnis zur Wirtschaftsleistung setzen (siehe Tab. 1 auf der hinteren Umschlagseite). Sofern nicht anders gekennzeichnet, beziehen sich alle Daten auf den Stichtag

31.12.2017. Die Verschuldungssituation wird als umso kritischer angesehen, je höher die untersuchten Indikatoren sind. Überschreiten sie aus

**In 75 Ländern ist die Situation leicht kritisch, in 40 Ländern kritisch und in 7 sogar sehr kritisch.**

der Erfahrung gewonnene Grenzwerte, werden sie in drei Stufen der Überschuldungsgefahr eingeordnet (siehe Tab. 2). Die zugrundeliegende Methodik, die die Verschuldungssituation der Länder in „leicht kritisch“, „kritisch“ und „sehr kritisch“ einordnet, wird auf S. 16 ausführlich beschrieben (siehe

die Box „Methodik zum Artikel 'Verschuldete Staaten weltweit'“).

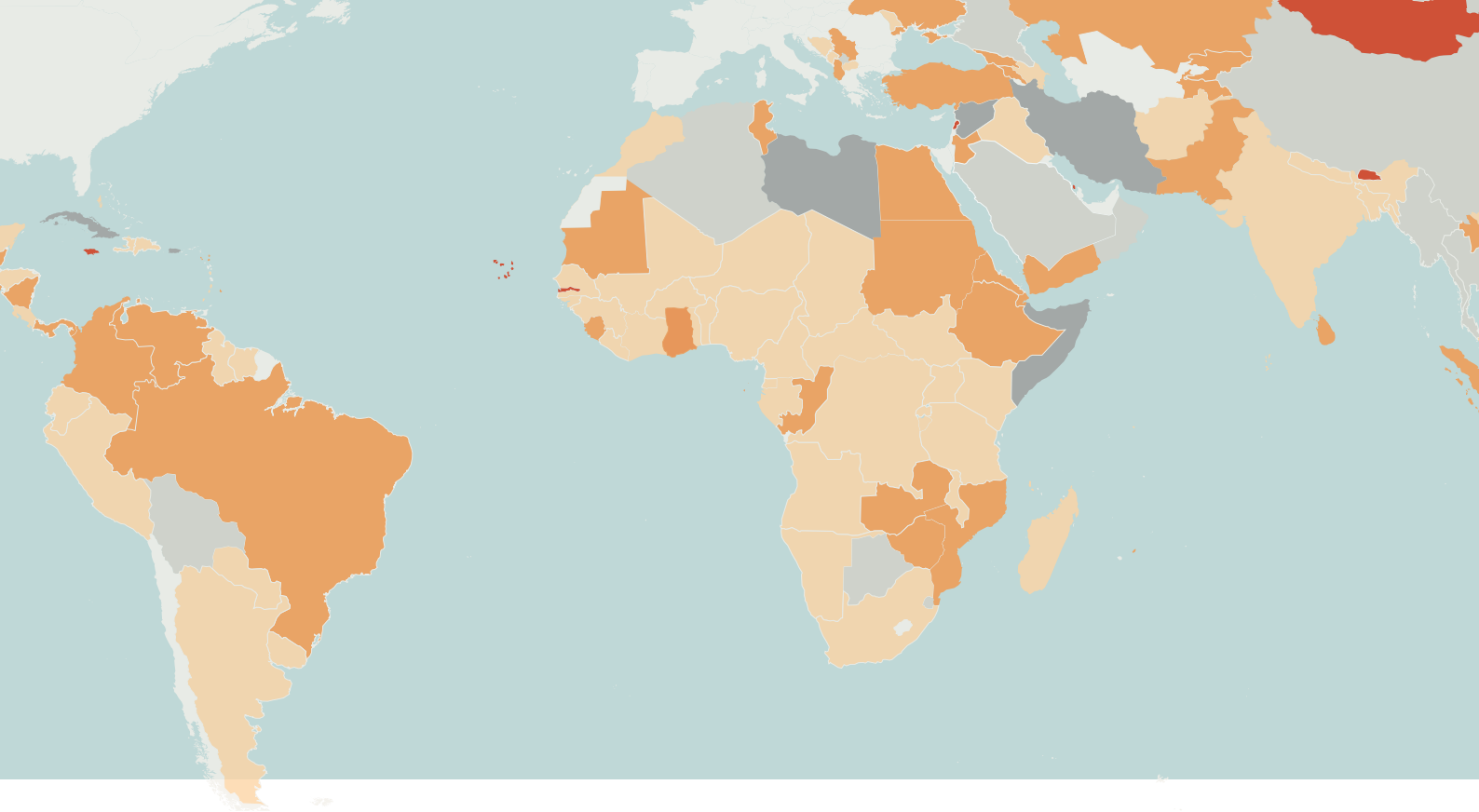
Aktuell sind 122 von insgesamt 154 untersuchten Ländern<sup>1</sup> kritisch verschuldet, also knapp 80 Prozent (siehe Abb. 1). Nur 24 der untersuchten Länder weisen durchweg unproblematische Indikatoren auf. Für die restlichen acht Länder lagen keine analysefähigen Daten vor. Global betrachtet ist die Verschuldungssituation in 75 Ländern, also etwa der Hälfte der untersuchten Staaten leicht kritisch, in weiteren 20 Prozent ist sie kritisch (40 Länder) oder sogar sehr kritisch (7 Länder).

Damit ist die Zahl der kritisch verschuldeten Länder im Laufe des Jahres 2017 von 119 auf 122 Länder leicht angestiegen. Als kritisch verschuldet gelten Länder, bei denen der Wert mindestens eines Schuldenindicators zumindest den unteren der drei Grenzwerte überschreitet (siehe Tab. 2) oder denen der Internationale Währungsfonds (IWF) ein mittleres Überschuldungsrisiko bescheinigt. Allein Lesotho konnte seine Situation gegenüber dem Vorjahr so verbessern, dass seine Verschuldung als unkritisch bewertet werden kann.<sup>2</sup>

In knapp drei Viertel der 122 kritisch verschuldeten Länder haben sich die Schuldenindikatoren mehrheitlich verschlechtert. In einem Viertel ha-

**In knapp drei Viertel der 122 kritisch verschuldeten Länder haben sich die Schuldenindikatoren mehrheitlich verschlechtert.**





ben sich sogar alle fünf untersuchten Indikatoren um mehr als 10 Prozent im Vergleich zum Vorjahr verschlechtert.

Wie die Karte auf der vorderen Umschlagseite zeigt, ist die Verschuldungssituation aktuell in sieben Ländern als „sehr kritisch“ zu bewerten: Bhutan, Mongolei, Gambia, Kap Verde, Jamaika, Bahrain und Libanon.

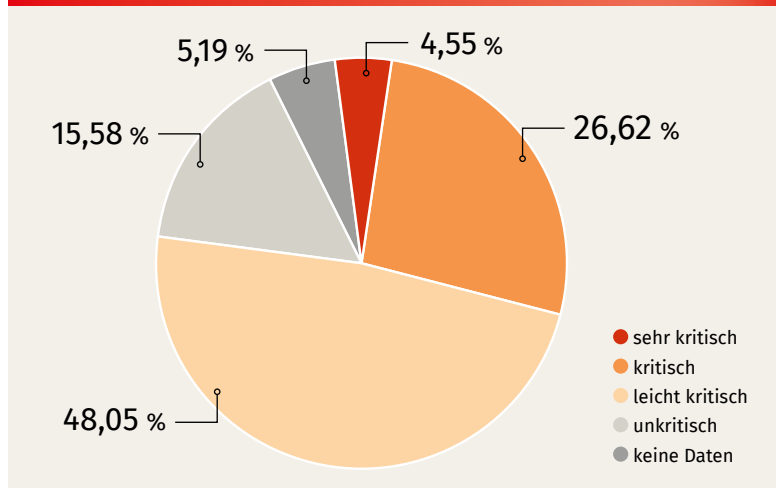
### 1.1. Neue kritisch verschuldete Länder

In fünf Ländern hat sich die Verschuldungssituation im Vergleich zum Vorjahr soweit verschlechtert, dass sie nun ein kritisches Verschuldungsniveau aufweisen und zwar im Irak, auf den Philippinen, in Nauru, Äquatorialguinea und Bahrain.

Während die Verschuldungssituation in den ersten vier der genannten Länder nur leicht kritisch ist, zeigt sich in **Bahrain** ein deutlich dramatischeres Bild: Innerhalb von nur einem Jahr ist die Verschuldungssituation auf ein sehr kritisches Niveau angestiegen. Wie seine ölreichen Nachbarn ist Bahrain ein Hoheinkommensland. Der fallende Ölpreis hat die Schulden im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung innerhalb weniger Jahre von 10 Prozent auf fast 90 Prozent ansteigen lassen.

**Nur 24 der untersuchten Länder weisen durchweg unproblematische Schuldenindikatoren auf.**

Abb. 1: Kritisch verschuldete Länder weltweit



Tab. 2: Stufen der Überschuldungsgefahr

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

Der **Irak** weist lediglich eine leicht kritische Verschuldungssituation auf, liegt allerdings im oberen Bereich dieser Kategorie. Neben dem Indikator der öffentlichen Schulden im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung 2017 verschlechterte sich vor allem das Verhältnis des Auslandsschuldendienstes zu den Exporteinnahmen, das mit fast 50 Prozent nun deutlich im kritischen Bereich liegt. Dies ist auf den starken Verfall des Ölpreises zurückzuführen, von dem die Deviseneinnahmen des Landes zu rund 80 Prozent und die staatlichen Einnahmen sogar zu 85 Prozent abhängig sind.

Die **Philippinen**, ein Land mit niedrigem mittlerem Pro-Kopf-Einkommen nach den Kategorien der Weltbank, waren um das Jahr 2000 ein spektakulärer Fall fragwürdiger Verschuldung, dessen Kreditaufnahme etwa für ein Atomkraftwerk auf einer seismischen Störung unter der Markos-Diktatur als Musterbeispiel illegitimer Schulden diskutiert wurde. Das Land hat seine Situation dann unter anderem dadurch verbessert, dass es per Gesetz den Schuldendienst vor allen anderen Ausgaben priorisiert (*Automatic Appropriation Law*). Die Folgen dieser Regelung sind auf der einen Seite eine teilweise dramatische soziale Polarisierung und auf der anderen ein vergleichsweise gutes Rating an den internationalen Kapitalmärkten („BBB“ bei *Standard and Poor's*). 2017 jedoch überstiegen infolge zunehmender öffentlicher Kreditaufnahme die Schulden des Staates erstmals wieder das Doppelte der jährlichen Einnahmen und damit, wenn auch nur knapp, den entsprechenden Grenzwert.

Im kleinen Pazifikstaat **Nauru** mit gerade mal 13.500 Einwohnern sind die öffentlichen Schulden im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen auf 62 Prozent gestiegen und überschreiten damit den untersten Grenzwert für diesen Schuldenindikator. Auch wenn keine weiteren Daten über die Verschuldung vorliegen, ist davon auszugehen, dass es sich hier um keinen gewichtigen Fall von Überschuldung handelt. Nauru ist, ebenso wie **Äqua-**

**torialguinea**, ein Land mit höherem mittlerem Einkommen. Das ölreiche afrikanische Land weist nach dem Preiseinbruch für sein Hauptexportprodukt ebenfalls nur einen einzigen Indikator der öffentlichen Verschuldung jenseits des niedrigsten Grenzwerts auf.

## 1.2. Verschuldungssituation und Trend nach Regionen

Betrachtet man die einzelnen Weltregionen separat, wird deutlich, dass insbesondere die Regionen Subsahara-Afrika und Lateinamerika / Karibik von Schuldenkrisen betroffen sind (siehe Abb. 2). Es gibt in diesen Regionen kaum Länder, deren Verschuldungssituation nicht kritisch ist. In der Region Nordafrika / Naher Osten hingegen fällt auf, dass dort zwar nur weniger als die Hälfte der Län-

**Insbesondere die Regionen Subsahara-Afrika und Lateinamerika / Karibik sind von Überschuldung betroffen.**

Abb. 2: Kritisch verschuldete Länder nach Region

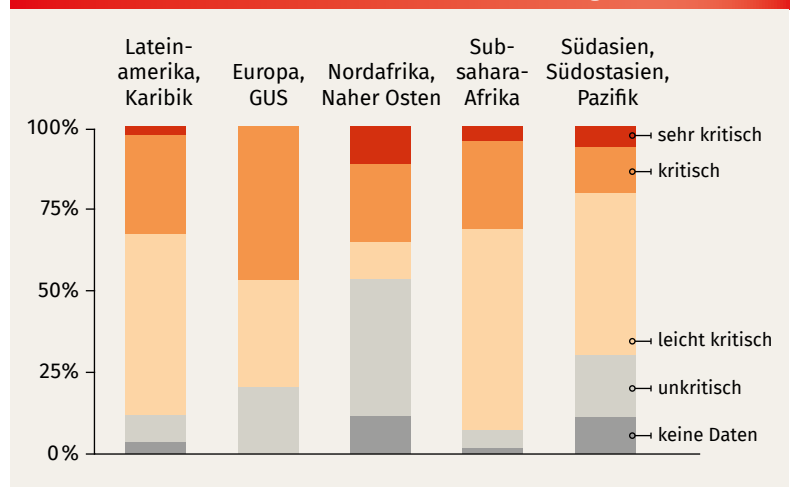
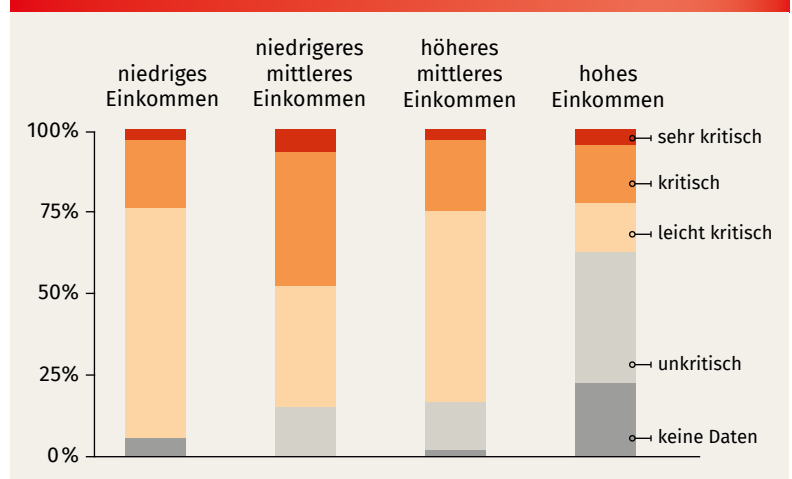


Abb. 3: Kritisch verschuldete Länder nach Einkommen



**Tab. 3: Zahlungseinstellungen**

 <b>anhaltende Zahlungseinstellung</b>	 <b>anhaltende Zahlungseinstellung</b>	 <b>zwischenzeitliche Zahlungseinstellung</b>	 <b>Umstrittene Forderungen</b>
Beginn vor 2015	Beginn 2015 - 2018	zwischen 2015 und 2018	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eritrea</li> <li>• Kuba</li> <li>• Nordkorea</li> <li>• Simbabwe</li> <li>• Somalia</li> <li>• Sudan</li> <li>• Syrien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Angola</li> <li>• Barbados</li> <li>• Jemen</li> <li>• Gambia</li> <li>• Grenada</li> <li>• Mosambik</li> <li>• Sambia</li> <li>• São Tomé &amp; Príncipe</li> <li>• Südsudan</li> <li>• Venezuela</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belize</li> <li>• El Salvador</li> <li>• Republik Kongo</li> <li>• Tschad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Irak</li> <li>• Kambodscha</li> <li>• Ukraine</li> </ul>

der überhaupt kritisch verschuldet ist, davon wiederum aber drei Viertel ein kritisches bis sehr kritisches Niveau aufweisen. Besonders deutlich ist in der Region Nordafrika / Naher Osten der Trend: In allen leicht bis sehr kritisch verschuldeten Ländern in dieser Region hat sich die Verschuldungssituation verschlechtert.

### 1.3. Verschuldungssituation und Trend nach Einkommensgruppen

Differenziert man die untersuchten Länder nach Einkommensgruppen entsprechend der Kategorisierung der Weltbank<sup>3</sup>, zeigt sich, dass die kritisch verschuldeten Hocheinkommensländer höhere Schuldenindikatoren aufweisen, aber der Trend zur Zuspitzung der Verschuldungssituation hier am schwächsten ausgeprägt ist. Gleichzeitig sind in dieser Einkommensgruppe vergleichsweise wenig Länder überhaupt kritisch verschuldet (siehe Abb. 3).

In den 33 untersuchten Ländern mit niedrigem Einkommen ist die Verschuldungssituation zwar in keinem unkritisch, sie ist aber vergleichsweise unproblematisch, denn 70 Prozent der Länder liegen (noch) in einem nur leicht kritischen Niveau. Aussagekräftige Daten für Somalia und Syrien fehlen. Die Tendenz zur Verschärfung der Situation ist jedoch für diese Ländergruppe am deutlichsten. Dies ist auf die starke Repräsentanz von Ländern in dieser Einkommensgruppe zurückzuführen, die

seit 1996 in den Genuss umfangreicher Schuldenerleichterungen durch die multilaterale *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) Initiative gekommen sind. Sie haben sich von dem durch die Entschuldungsinitiative stark abgesenkten Verschuldungsniveau ausgehend in den letzten Jahren besonders stark neu verschuldet (siehe Box „Die besondere Situation der HIPC“, S. 12).

### 1.4. Länder im Zahlungsausfall

Dramatischstes Resultat der sich seit Jahren zuspitzenden Schuldenkrise ist, dass eine ganze Reihe von Ländern ihre Schuldendienstzahlungen bereits ganz oder teilweise einstellen mussten (siehe Tab. 3). Man spricht von einer Zahlungseinstellung, wenn ein Land öffentlichen Zahlungsverpflichtungen über die vereinbarte Karenzzeit (in der Regel 30 Tage) hinaus nicht nachgekommen ist und dies öffentlich kommuniziert wurde, oder wenn der IWF oder eine der großen Rating-Agenturen das Land als „im Zahlungsausfall befindlich“ einstuft. Da dieser Zustand sich in beide Richtungen relativ schnell verändern kann, ist Tabelle 3 eine Momentaufnahme zum 31.12.2018.

Zu den Ländern im Zahlungsausfall zählen zum einen Länder, die schon seit mehreren Jahren (in dieser Betrachtung vor 2015) zahlungsunfähig sind,

**17 Länder haben aktuell ihre Zahlungen einstellen müssen.**

wie das seit Mitte der neunziger Jahre bei Simbabwe der Fall ist. In diese Kategorie gehören auch diejenigen der hoch verschuldeten armen Länder (HIPCs), die zwar formell Zugang zur Entschuldungsinitiative haben, über deren Entschuldung aber immer noch keine Entscheidung getroffen wurde. Das betrifft Eritrea, Somalia und den Sudan. Ebenso zu dieser Kategorie zählen Länder außerhalb des internationalen Finanzsystems wie Kuba und Nordkorea. In Syrien schließlich gibt es seit dem Höhepunkt des Bürgerkrieges überhaupt keine öffentlich verlässlich dokumentierten Zahlungen an die Mehrheit seiner Gläubiger mehr.

Zu diesen bereits länger zahlungsunfähigen sieben Staaten sind als Folge der im nächsten Abschnitt beschriebenen Entwicklungen 14 Länder hinzugekommen, die seit 2015 unter dem Eindruck externer Schocks und politischer Instabilität ihre Zahlungen an die ausländischen Gläu-

biger vorübergehend oder anhaltend einstellen mussten. Vier von ihnen konnten inzwischen durch Umschuldungsvereinbarungen, der Tschad mit *Glencore*, oder durch Neukreditaufnahmen, nämlich El Salvador, der Kongo und Belize, ihre Gläubiger mittlerweile wieder bedienen.

Zehn Länder sind allerdings seit Anfang 2015 zahlungsunfähig geworden und sind es zum 31.12.2018 noch immer. Ein besonderer Fall ist Gambia, welches sich im Laufe

des Jahres 2018 mit seinen Gläubigern zunächst auf eine langfristige Schuldenregelung verständigen, diese dann aber nicht umsetzen konnte und vom IWF inzwischen wieder als ein Land „im Zahlungsausfall“ geführt wird. Die Zahl der Länder im anhaltenden Zahlungsausfall, die sichtbarster Ausdruck

**Die Zahl der Länder im anhaltenden Zahlungsausfall hat sich seit der Bestandsaufnahme des letzten Schuldenreports verdoppelt.**

### Box: Die besondere Geschichte der HIPCs

Im Rahmen der multilateralen Entschuldungsinitiativen der 1990er und frühen 2000er Jahre erhielt eine Gruppe von Ländern (die sogenannten hoch verschuldeten armen Länder, engl. *Heavily Indebted Poor Countries*, HIPCs) einen umfassenden Erlass ihrer Auslandsschulden. Erklärtes Ziel dieser Initiative des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank war, diesen Ländern den Zugang zu neuen Krediten zu ermöglichen. Mit Erfolg: In den letzten Jahren platzierte eine Vielzahl dieser Länder erstmalig Staatsanleihen am internationalen Kapitalmarkt.

Zwar sind die Verschuldungsniveaus wegen des durch die Entschuldung niedrigen Ausgangsschuldenstands in den entlasteten HIPCs noch relativ niedrig: In 26 der 35 Länder ist die Verschuldungssituation „leicht kritisch“, in 7 „kritisch“ und in nur 2 Ländern muss sie als „sehr kritisch“ bezeichnet werden. Bedenklich ist für diese spezielle Ländergruppe allerdings der Trend. In 30 der 35 Länder hat sich die Situation innerhalb der letzten vier Jahre verschlechtert – teilweise deutlich.

In 15 HIPCs haben sich alle fünf hier untersuchten Schuldenindikatoren um mindestens 10 Prozent verschlechtert. Im letzten Jahr galt das bereits für Äthiopien, Mosambik, Sambia, Liberia, Mauretanien, Niger, Uganda, Kamerun, Tansania, Haiti und Ruanda. Neu hinzugekommen sind in diesem Jahr außerdem Togo, der Senegal, Niger, der Tschad, Burkina Faso und Benin.

Anders als andere Länder im Globalen Süden musste bisher noch keines der ehemaligen HIPCs Zahlungen an seine Gläubiger einstellen. Doch von den krisenverschärfenden Faktoren sind HIPCs in besonderer Weise betroffen. Viele von ihnen sind weiterhin wenig diversifiziert. Externe Faktoren, wie Preisschwankungen für die wenigen Exportgüter, bedrohen die Schuldentragfähigkeit in einigen Ländern. Ein prominenter Fall ist das vom Kupferpreisverfall und exzessiver Kreditaufnahme betroffene Sambia.

der gerade ausbrechenden Schuldenkrise ist, hat sich seit der Bestandsaufnahme des Schuldenreports 2018 verdoppelt. In dieser Gruppe sind alle weiter unten beschriebenen Krisentypen vertreten, so dass mit einer raschen Entspannung der Situation durch eine punktuelle Verbesserung etwa bei einzelnen Rohstoffpreisen nicht zu rechnen ist.

Drei Länder – Kambodscha, der Irak und die Ukraine – gelten als im Zahlungsausfall, weil sie sich unabhängig von ihrer Zahlungsfähigkeit weigern, als nicht legitim betrachtete Ansprüche zu befriedigen. In der Ukraine betrifft das einen Kredit der Russischen Föderation unter dem russlandfreundlichen Ex-Präsidenten Wiktor Janukowitsch. In Kambodscha handelt es sich um noch weiter zurückliegende Finanzierungen und zwar die der US-Regierung für das Regime des Generals Lon Nol in den siebziger Jahren. Irak und Kuwait streiten um die Gültigkeit von Forderungen aus der Saddam-Ära und deren Interpretation durch das Umschuldungsabkommen von 2004.

Außer den in Tabelle 3 genannten Staaten weisen weitere Länder Zahlungsrückstände gegenüber bilateralen öffentlichen oder privaten Gläubigern auf. Sie werden nicht einzeln aufgelistet, weil die Zahlungsrückstände – anders als in den bisher genannten Fällen – nicht auf die (potenzielle) Insolvenz des Schuldners zurückzuführen sind, sondern auf das Fehlen einer Vereinbarung zwischen Schuldner und Gläubiger. Die größte Gruppe in dieser Kategorie sind HIPC's, deren Umschuldungsabkommen noch nicht mit allen öffentlichen und privaten Gläubigern umgesetzt worden sind. Das kann vereinzelt mit Zahlungsproblemen zusammenhängen. In der Regel ist aber der Gläubiger an einer Regelung, bei der er auf 90 Prozent seiner Forderungen offiziell verzichten müsste, nicht interessiert, sondern verbleibt lieber im Zustand der

anhaltenden Nichtzahlung, ohne seinen Anspruch formal aufzugeben.

In diese Kategorie gehören auch einige weitere Länder, die zumeist private Forderungen aktuell nicht bedienen. Brisant können solche unregulierten Altforderungen für den Schuldner dann werden, wenn der Gläubiger auf die Idee kommt, seine Forderungen mit einem hohen Abschlag an sogenannte Geierfonds zu verkaufen, welche dann über Gerichte in Drittstaaten versuchen, auf Auslandsvermögen oder den Zahlungsverkehr des Schuldners zuzugreifen.

## 2. Krisenauslöser

Nichts deutet darauf hin, dass diese Schuldenkrise „von selbst“, also etwa durch einen plötzlichen Wachstumsschub in den gefährdeten oder bereits zahlungsunfähigen Ländern wieder verschwindet. Im Gegenteil: Wie schon in der Schuldenkrise der 1980er und 1990er Jahre gibt es auch aktuell eine weltwirtschaftliche Konstellation, welche eine exzessive Kreditvergabe aus reicheren in ärmere Länder befördert. Sie setzt sich zusammen aus dem vergleichsweise niedrigen Zinsniveau in Nordamerika, Europa und Japan einerseits, sowie einem hohen Infrastrukturfinanzierungsbedarf bei relativ schwacher Regierungsführung auf der Seite der Empfängerländer. Diese Kombination von Mitteldruck im Globalen Norden und Aufnahmebereitschaft im Globalen Süden führte dazu, dass Renditeversprechungen vor allem im Bereich des Infrastrukturausbaus in vielen Ländern von Anlegern aus den reicheren Ländern gerne für bare Münze genommen werden. Schließlich sind nur mit den in ärmeren Ländern angebotenen Zinsen diejenigen Kapitalerträge zu erzielen, die Fonds, Banken und Versicherungen brauchen, um ihren eigenen inländischen Zahlungsverpflichtungen nachzukommen, etwa wenn sie in Deutschland Riesterrenten auszahlen müssen. Die Risiken von Zahlungsausfällen werden bei der Entscheidung über die Kreditvergabe dann zwangsläufig ausgeblendet, und sei es, indem man auf *Bailouts* durch den IWF und andere multilaterale Akteure vertraut. Entsprechend hoch ist die Investitionsbereitschaft ausländischer Kreditgeber in ärmeren Ländern.

**Die aktuelle weltwirtschaftliche Konstellation befördert die exzessive Kreditvergabe aus reicheren in ärmere Länder.**

**Die Risiken von Zahlungsausfällen werden bei der Entscheidung über die Kreditvergabe ausgeblendet.**



Wenn alles am Öl hängt: Staaten sind besonders überschuldungsgefährdet, wenn sie in hohem Maße von einem oder wenigen Exportprodukten abhängig sind.

### **Eine weitere Verschärfung der Schuldenkrise ist zu erwarten.**

Zu dieser bedenklichen Grundströmung, durch die eine Vielzahl der Länder Gefahr läuft, ihre Schuldenzahlungen nicht wie vereinbart leisten zu können, oder dieser Fall bereits eingetreten ist, kommen in einzelnen Ländern weitere Faktoren hinzu, welche in dem betreffenden Land die Gefahr von Überschuldung besonders akut machen. Drei Konstellationen lassen sich dabei erkennen, die sich natürlich auch in einzelnen Ländern überschneiden können:

#### **→ Extraktivistische Ökonomien mit einer besonders schmalen Exportbasis**

Darunter versteht man Staaten, die in hohem Maße von einem oder wenigen Exportprodukten abhängig sind und bei Preiseinbrüchen die entstandenen Lücken in ihren öffentlichen Haushalten durch internationale Kreditaufnahmen schließen. Solche Kreditaufnahmen sind fast per definitionem in ihrem Wesen konsumtiv und nicht produktiv; das heißt, die Zinszahlungen müssen durch Wachstumseffekte aufgebracht werden, die anderswo in der Ökonomie erzielt werden oder durch Einsparungen bei „weichen“ öffentlichen Ausgaben wie Bildung und Gesundheit. Beispiele für solche extraktivistischen

Ökonomien unter den hoch verschuldeten Ländern sind die Mongolei, Venezuela, Sambia und die Republik Kongo sowie in einer Sondersituation (die Einnahmen aus dem Gasexport sollen erst in der Zukunft erfolgen) Mosambik.

#### **→ Länder in politisch fragilen Situationen**

Einige der am höchsten verschuldeten Länder befinden sich mitten in Bürgerkriegen, leisten keinen Schuldendienst und werden, wann immer der Frieden zurückkehrt, mit Sicherheit Schuldenerleichterungen benötigen. Zu solchen Ländern gehören etwa Syrien und der Jemen. Unterhalb dieser Schwelle eines offenen Bürgerkriegs gibt es aber eine ganze Reihe von Ländern mit durchaus intakter Staatlichkeit, aber anhaltenden oder gerade besonders akuten politischen Krisen, welche die aktuelle Kreditaufnahme besonders teuer machen und die Rückzahlung besonders ungewiss. Zu solchen Ländern gehören der sehr kritisch verschuldete Libanon (das einzige Land, welches in diesem Jahr alle Indikatoren in der höchstmöglichen Kategorie aufweist) sowie Sri Lanka und die Ukraine.

#### **→ Länder, die besonderen externen Schocks außerhalb ihrer eigenen Einflussmöglichkeiten ausgesetzt sind**

Paradigmatisch stehen dafür Länder, die unter dem globalen Klimawandel dramatisch zunehmenden Naturkatastrophen ausgesetzt sind. Das betrifft fast alle kleinen Inselentwicklungsstaaten (engl. *Small Island Development States*, SIDS) darunter am dramatischsten die Kapverden, die unter einer bereits seit Jahren anhaltenden Dürre leiden.

### **3. Ausblick: Unsicherheiten werden Schuldenkrise verschärfen**

Wenn sich in absehbarer Zeit die hier beschriebene Schuldenkrise einer nennenswerten Zahl von Ländern verbessern soll, dann müsste mindestens eine der folgenden Entwicklungen eintreten:

→ Länder müssten spürbare Wachstumssprünge erzielen, die einerseits die Finanzierung des laufenden Schuldendienstes ermöglichen, andererseits ein immer größeres Maß an Entwicklungsfinanzierung ohne (externe) Verschuldung ermöglichen.

- Verschuldete Länder müssten zu spürbar günstigeren Bedingungen als derzeit ihren laufenden Schuldendienst durch neue Kredite refinanzieren können.
- Die Einnahmeseite müsste sich spürbar verbessern – etwa durch einen Anstieg von Preisen für die von ärmeren Ländern exportierten Güter.

Es spricht nicht viel dafür, dass in den kommenden zwölf Monaten auch nur eine dieser Entwicklungen eintreten wird. Vielmehr kennzeichnet die Weltwirtschaft eine Reihe von Unsicherheiten, die eher eine weitere Verschärfung der Schuldenkrise erwarten lassen:

Als Folge der Zinserhöhungen der *Federal Reserve* in den USA fließt vermehrt wieder Kapital, das zwischenzeitlich lukrative Anlageformen im Globalen Süden gesucht hatte, in die Vereinigten Staaten zurück. Als Folge davon wird die Refinanzierung des laufenden Schuldendienstes durch neue Kreditaufnahmen für die betroffenen Länder teurer. Dies gilt jedoch vor allem für die großen Schwellenländer und weniger für die hochverschuldeten ärmsten Länder, die stärker aus Europa und China und insbesondere mehr öffentliche Finanzierungen erhalten.

Einige Schwellenländer hat eine breite ökonomische und soziale Krise erfasst, die unter anderem auch ihre Rolle als „alternative Zugpferde der Weltwirtschaft“ beeinträchtigt (siehe Artikel „Schwellenländer am Abgrund“). Diese Krisen können indirekt auch ärmere Länder treffen, wenn nämlich Infrastrukturinvestitionen, Investoren oder auch Touristen aus Schwellenländern wie China, Brasilien oder Saudi-Arabien ausbleiben, die in den letzten Jahren zu Netto-Zuflüssen in ärmere Staaten beigetragen haben.

Eine Verlangsamung des gesamten Welthandels infolge des Handelsstreits zwischen den USA und China könnte auch die Einnahmeseite zahlreicher ärmerer Länder empfindlich treffen, zum Beispiel weil die chinesische Nachfrage nach Rohstoffen und Vorprodukten zurückgeht.

Ein Markenzeichen der jüngsten Kapitalexportwelle in Länder mit niedrigem Einkommen ist der starke Anteil von Anleiheverkäufen (gegenüber klassischen Bankkrediten). Nicht alle, aber ein spürbarer Teil der verkauften Anleihen weist in den ersten Jahren der nächsten Dekade Gesamtfälligkeiten (*Bullet Maturities*) auf. Das heißt, die gesamte Anleihe wird bei ihrem Auslaufen auf einen Schlag fällig. Normalerweise sollte eine Regierung die entsprechenden Kapitalbeträge angespart haben. Die Versuchung ist aber – besonders über Wahlperioden hinweg – groß, die Zahlungsverpflichtung einer eventuellen Nachfolgeregierung zu überlassen oder darauf zu vertrauen, dass man alte Kredite mit neuen finanzieren kann. Letzteres aber könnte in Zeiten wieder ansteigender globaler Zinsen zunehmend schwierig werden.

Angesichts dieser zu erwartenden Zuspitzung der Verschuldungssituation ärmerer Länder und den bereits eingetretenen Zahlungseinstellungen ist es heute wichtiger denn je, ein Verfahren zum Umgang mit Schuldenkrisen zu schaffen. Dass die aktuellen Verfahren nicht ausreichen, darin sind sich alle einig. Was aber an ihre Stelle treten soll, darauf gibt es von Gläubigerseite aktuell keine zufriedenstellende Antwort (siehe Artikel „Handeln statt blockieren“).

**Es ist aktuell wichtiger denn je, ein Verfahren zum Umgang mit Schuldenkrisen zu schaffen.**

- 1 Für die vorliegende Analyse wurden 154 Länder betrachtet. Von 194 unabhängigen Staaten und Territorien, die Mitglied der Vereinten Nationen sind, wurden 40 Länder nicht berücksichtigt, die Mitglieder der EU oder der OECD sind. Allein Mexiko wurde wegen der besonderen historischen Bedeutung des Landes trotz seiner Mitgliedschaft in der OECD in die Betrachtung eingeschlossen.
- 2 Libyen wurde im Schuldenreport 2018 noch als kritisch verschuldetes Land geführt, allerdings bereits da auf der Grundlage einer sehr schwachen Datenbasis. Für 2017 sind keine Daten für eine verlässliche Einordnung verfügbar.
- 3 Die Weltbank unterteilt Länder in vier Gruppen entsprechend ihres Pro-Kopf-Einkommens: Länder mit niedrigem Einkommen (<995 US-Dollar), Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen (995-3.895 US-Dollar), Länder mit hohem mittlerem Einkommen (3.895-12.055 US-Dollar) und Länder mit hohem Einkommen (>12.055 US-Dollar).

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

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

- die **Verschuldungssituation**, also die Höhe der Schuldenindikatoren zum Stichtag 31.12.2017,
- der **Trend**, also die Veränderung dieser Verschuldungssituation über einen Zeitraum von vier Jahren (2013-2017), und
- die zwischenzeitlichen und anhaltenden **Zahlungseinstellungen** einzelner Länder.

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  
jährl. 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 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  
jährl. Exporteinnahmen

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

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

Schuldendienst  
jährl. Exporteinnahmen

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

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

Für jeden der fünf Indikatoren gibt es drei Risikostufen (siehe Tab. 2, S. 9). Die Hinterlegung der Werte in verschiedenen Orange-Tönen lässt erkennen, in welche Stufe der Wert einzusortieren ist (siehe Tabelle 1 auf der hinteren Umschlagseite). Ein dunkelorange eingefärbter Wert bedeutet, dass alle drei Grenzwerte überschritten werden und der Wert damit in der dritten Risikostufe einzuordnen ist. Werte unter dem niedrigsten Grenzwert sind grau eingefärbt.



## Interview

# „Sri Lanka steckt in der Schuldenfalle“

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). Entsprechend der 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 Tabelle 2 (S. 9), überschreitet also für alle fünf Schuldenindikatoren alle drei Grenzwerte, weist es einen Wert von 15 auf. Die Kategorien sind wie folgt definiert:

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

Der **Trend** gibt für jeden einzelnen Schuldenindikator an, ob dieser sich in den vier Jahren von 2013 bis 2017 um mindestens 10 Prozent verändert hat (siehe Tab. 1 im Umschlag). Für jedes Land wurde zudem ein aggregierter Verschuldungstrend berechnet (siehe Weltkarte im Umschlag). Haben sich mehr Schuldenindikatoren über einen Zeitraum von vier Jahren verbessert als verschlechtert, wird der allgemeine Trend als Rückgang dargestellt. Haben sich mehr Indikatoren verschlechtert als verbessert, wird von einem Anstieg der allgemeinen Verschuldungssituation gesprochen.

**Anhaltende und zwischenzeitliche Zahlungseinstellungen** auf Basis von Tabelle 3 auf Seite 11 sind ebenfalls in der Weltkarte eingezeichnet.

**Auch zehn Jahre nach dem Ende des Bürgerkriegs kommt Sri Lanka nicht zur Ruhe. Seit Staatspräsident Sirisena Ende Oktober 2018 Premierminister Wickremasinghe abgesetzt und Ex-Präsident Rajapaksa als neuen Premier vereidigt hatte, steckt das Land in heftigen politischen Turbulenzen. Zwar hat Rajapaksa mittlerweile seinen Rücktritt erklärt, doch die Krise ist damit nicht vorbei. MISEREOR-Projektpartner befürchten, dass der ohnehin schon schleppende Friedensprozess weiter verzögert werden könnte, zudem kämpft Sri Lanka mit einem großen Haushaltsdefizit, einem schwachen Verwaltungsapparat und hohen Schuldendienstzahlungen. Von der Situation profitiert vor allem China. Das Reich der Mitte vergibt mittlerweile mehr Kredite an arme Länder als die Weltbank.**



**Jehan Perera** ist Direktor des „Nationalen Friedensrates“ in Sri Lanka (National Peace Council, NPC). Der MISEREOR-Partner ist schon lange in der Friedensbildung aktiv. NPC fühlt sich den Werten von Pluralismus und Inklusion verpflichtet und setzt sich dafür ein, im Rahmen einer Übergangsjustiz eine politische Lösung für den langwährenden ethnischen Konflikt in Sri Lanka zu finden.

## Wie geht es den Menschen in Sri Lanka?

**Jehan Perera:** Seit der Abwahl von Präsident Mahinda Rajapaksa 2015 hat sich die wirtschaftliche Situation der Bevölkerung nicht wirklich verbessert. Einer der Hauptvorwürfe an die gegenwärtige Regierung (unter Staatspräsident Sirisena) ist, dass sie ihre Versprechen nicht erfüllt hat. Die Kluft zwischen Arm und Reich bleibt bestehen. Die Mehrheit der Bevölkerung leidet unter wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Es gibt keine Anzeichen, dass die Regierung Maßnahmen unternimmt, um dem zu begegnen.

## Wie würden Sie die Verschuldungssituation Ihres Landes beschreiben?

**Perera:** Die Tragödie von Sri Lanka ist, dass es gezwungen ist, China um weitere Kredite zu bitten, obwohl es bereits hoch verschuldet ist. Die Schuldenquote war im August 2018 auf ein alarmierendes Niveau von 87 Prozent gestiegen. Zudem gibt es Bedenken wegen chinesischer Projekte in Sri Lanka. Vergangenes Jahr wurde der Hafen von Hambantota, der strategisch günstig liegt, für 99 Jahre an die Chinesen verpachtet. Grund dafür ist, dass Sri Lanka das Darlehen für das 1,4-Milliarden-USD-Projekt nicht zurückzahlen konnte. Obwohl die Menschen auf Sri Lanka den chinesischen Absichten skeptisch gegenüberstehen, sagen sie gleichzeitig, dass China auch wichtig ist, um die Wirtschaft über Wasser zu halten.

### **Warum ist das so?**

**Perera:** Weil Sri Lanka in einer Schuldenfalle steckt. Diese ist auf eine lange Geschichte der Aufnahme von Krediten verschiedener Kreditgeber zurückzuführen – dazu gehören auch ausländische Regierungen und gewerbliche Kreditgeber. China hat in den vergangenen Jahren dazu beigetragen, diese Krise zu verschärfen, indem es unwirtschaftliche Investitionen begünstigt hat, die von korrupten Regierungsvertretern (aus Sri Lanka) vorgeschlagen wurden – unter anderem, aber nicht ausschließlich – von Rajapaksa.

### **Wie wirkt sich die Schuldenfalle aus, in der Sri Lanka steckt?**

**Perera:** Es stehen weniger öffentliche Ressourcen zur Verfügung, um die Grundbedürfnisse der Menschen zu decken. Die Regierung hat große Anstrengungen unternommen, um die Gelder für die Bildungs- und Gesundheitsdienste nicht zu kürzen, aber hier fließt weniger Geld als in viele andere Ministerien.

### **Sri Lanka hat bei Deutschland noch 243 Millionen Euro Schulden aus der Entwicklungszusammenarbeit. Sollte sich die Zivilgesellschaft in Deutschland für eine Streichung oder Umwandlung dieser Schulden einsetzen?**

**Perera:** Sri Lanka steckt in einer Schuldenkrise. Was immer die deutsche Zivilgesellschaft tun kann, um die Schuldenlast der Regierung zu verringern, wäre für die Bevölkerung von Vorteil. Es würde helfen, Gelder freizusetzen, mit denen die gegenwärtigen Schwierigkeiten der Menschen gemildert werden können. Die Anstrengung wäre jedoch vergeudet, wenn die Regierungschefs nicht gleichzeitig international dafür zur Rechenschaft gezogen werden, wie sie das Geld ausgeben, das durch die Schuldentilgung freigesetzt wird. Die deutsche Zivilgesellschaft muss sicherstellen, dass Regierungsführer, die Geld für korrupte und verschwenderische Zwecke verwenden, international zur Rechenschaft gezogen werden – ebenso wie diejenigen, die Kriegsverbrechen begehen.

### **Wie hängt beides zusammen: Gewaltsame Konflikte und Armut?**

**Perera:** In einem gewaltsamen Konflikt herrschen Unsicherheit und Angst. Unternehmen investieren deshalb nicht, und die Wirtschaft wächst nicht. Ressourcen, die für die Menschen verwendet werden könnten, werden für den Krieg eingesetzt.

### **Der *National Peace Council* (NPC), dessen Direktor Sie sind, setzt sich für den Friedensprozess in Sri Lanka ein. Wie gestaltet sich die Arbeit der Organisation?**

**Perera:** Wir haben eine führende Rolle bei der Schaffung und Aufrechterhaltung von Foren zur Friedenskonsolidierung von unten gespielt, um den Herausforderungen der Gegenwart zu begegnen. Wir haben Ausschüsse auf Divisions- und Distrikt-ebene eingerichtet. Ihre Mitgliedschaft ist entweder multiethnisch oder multireligiös. Das Grundprinzip, das diesen Ausschüssen zugrunde liegt, ist, dass sie den Moderaten in allen Gruppen Räume bieten, in denen sie sich für ein gemeinsames Ziel einsetzen können, nämlich für Frieden und Versöhnung. Es ist wichtig, dass die zivilgesellschaftlichen Strukturen von den staatlichen Strukturen getrennt sind. Nur so können wir die Unabhängigkeit von politischen Veränderungen bewahren.

# Deutschland als Gläubiger des Globalen Südens

Trotz zurückgehender Forderungen:  
Deutschland bleibt wichtiger Akteur

Von Jürgen Kaiser

**Sowohl die Zahl der bei Deutschland verschuldeten Länder im Globalen Süden als auch der Umfang ihrer Verbindlichkeiten gehen seit Jahren langsam, aber beständig zurück. Trotzdem ist die viertgrößte Volkswirtschaft der Welt weiterhin ein wichtiger Akteur: Zum einen hat Deutschland noch hohe Forderungen an Schwergewichte wie Indien und Ägypten, zum anderen hat die Bundesrepublik nach wie vor Gewicht bei der Gestaltung der internationalen Schuldner-Gläubiger-Beziehungen. Mit der Schuldenumwandlungsfazität verfügt Deutschland als eines von wenigen Ländern über ein kleines, aber feines Instrument, um aus Schulden Entwicklungsfinanzierung zu machen – wenn es denn auch genutzt wird.**

Deutschlands Gläubigerposition gegenüber 68 Ländern im Globalen Süden ist von Ende 2016 zum

Ende 2017 leicht gesunken (siehe Tab. 1, S. 22-23).<sup>1</sup> Die Forderungen aus der finanziellen Entwicklungszusammenarbeit (FZ) sind um 4 Prozent von 11,4 auf 10,9 Milliarden Euro

zurückgegangen. Die Forderungen aus bundesverbürgten Handelsgeschäften fielen um 0,4 Prozent von 5,2 auf 5,1 Milliarden Euro. Insgesamt ergibt sich daraus ein Rückgang der deutschen Ansprüche an die vom Bundesfinanzministerium (BMF) aufgeführten Länder des Globalen Südens um 2,9 Prozent.

Nach der zum Teil erheblichen Beteiligung Deutschlands an Schuldenerlassen für die ärmsten Länder unter der Entschuldungsinitiative der 1990er und 2000er Jahre für hoch verschuldete arme Länder ist auch Deutschland dazu übergegangen, ärmeren Ländern Entwicklungshilfe als Zuschuss statt als Kredit zu gewähren. Viele Länder, die noch bis Mitte der letzten Dekade bedeutende Schuldner des deutschen Fiskus waren, sind das jetzt nicht mehr.

Auf der Seite der Handelsforderungen wuchsen zwar die deutschen Exporte in Länder des Globalen Südens im gleichen Zeitraum weiter an, allerdings stieg die Zahl der öffentlichen (Hermes-) Bürgschaften<sup>2</sup> nicht mit, da viele Exporteure wegen zufriedenstellender Rückzahlungsaussichten ihrer Kunden auf die nicht ganz billige Exportkreditversicherung verzichteten.

Zum Ende 2017 betrug das gesamte Entschädigungsrisiko aus Hermes-Garantien 85,1 Milliarden Euro und ist damit seit 2011 weitgehend stabil. Davon entfallen allerdings rund 10 Milliarden allein auf die Verbürgung von Exporten in die USA. Die tatsächlichen Entschädigungen, welche Hermes an deutsche Exporteure im Falle von Zahlungsausfällen gezahlt hat, haben kontinuierlich abgenommen. Allerdings gibt es aktuell unter den großen Hermes-Kunden durchaus Länder, deren Bonität sich bedenklich auf die Gefahr eines Zahlungsausfalls zubewegt. Dazu gehört der nach den USA zweitgrößte Hermes-Kunde, die Türkei, mit 8,6 Mil-

**Die deutschen Forderungen an die Länder des Globalen Südens sind 2017 um 2,9 Prozent zurückgegangen.**

liarden Euro (siehe auch Artikel „Schwellenländer am Abgrund“).

Im Vergleich zu anderen Industrieländern spielt Deutschland als Gläubiger armer Länder seit seinen großen Schuldenerlassen aus der Zeit des Kalten Krieges (vor allem für Russland, aber auch ärmere Länder wie Mosambik und Nicaragua) nur noch eine mittelgroße Rolle. Die deutschen Entwicklungshilfeforderungen machen nur noch einen Anteil von 7,6 Prozent der entsprechenden Kategorie aller 22 ständigen Pariser Club-Mitglieder aus. Bei den Handelsforderungen sind es nur noch 3,9 Prozent. Beide Werte liegen unter dem Anteil, den Deutschland an der gesamten Wirtschaftsleistung aller Mitglieder des Pariser Clubs hat; dieser beträgt 8,5 Prozent. Andere Mitgliedsstaaten wie Frankreich und Japan, das weiterhin FZ ausschließlich als Kredite vergibt, spielen als Gläubiger des Globalen Südens eine stärkere Rolle. Allerdings haben eine Reihe von nicht im Pariser Club organisierten „Neuen Gebern“, darunter vor allem China, in den letzten Jahren ihre Kreditvergabe in Asien, Afrika und Lateinamerika stark ausgeweitet. Es liegen jedoch keine Statistiken vor, die einen realistischen Vergleich mit Deutschland beziehungsweise allen traditionellen Gebern im Pariser Club ermöglichen würden. Nach den vorliegenden Zahlen der Weltbank und des Pariser Clubs selbst halten die traditionellen Geber im Club aktuell nur noch 5 Prozent aller Forderungen an Niedrig- und Mitteleinkommensländer. Auch wenn die Datenbasis auf beiden Seiten Lücken aufweist, ist die abnehmende Bedeutung der traditionellen Geber unbestreitbar.

### Forderungsbestände gehen zurück

Die Zahl der bei Deutschland verschuldeten Länder ist im Jahr 2017 von 73 auf 68 zurückgegangen, wobei hauptsächlich solche Länder aus der 2017er Statistik herausgefallen sind, die Deutschland nur noch minimale Beträge schuldeten.

Die meisten Veränderungen bei den Forderungen an einzelne Länder im Laufe des Jahres 2017 bewegten sich nahe um den Durchschnittswert von Minus 4 Prozent bei der Entwicklungshilfe und Minus 0,4 Prozent bei den Handelsforderungen. Wo die prozentuale Veränderung größer ausfällt, handelt es sich in den meisten Fällen um sehr kleine

Restaußenstände, bei denen schon die reguläre Rückzahlungsrate von einer Million Euro den Gesamtschuldenstand deutlich reduzieren kann.

Es gibt einige wenige Ausreißer von dieser sehr gleichmäßigen Entwicklung: In Argentinien und der Elfenbeinküste erfolgten 2017 im Rahmen bestehender Umschuldungsabkommen relativ große Rückzahlungen. Für die Länder Armenien, die Ukraine und die lateinamerikanischen Länder Honduras, Bolivien und Nicaragua wurden nennenswerte neue FZ-Kredite vergeben. Gegenüber Syrien wuchsen die deutschen Ansprüche, weil der syrische Staat seine Schulden bei westlichen Gläubigern derzeit nicht bedient und sowohl die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) als auch die Hermes-Versicherung auf die ausstehenden Beträge ohne Absprachen mit der syrischen Seite Verzugszinsen berechnen. Auch Venezuela stellte 2017 die Zahlungen an eine Reihe seiner Gläubiger ein. Erstaunlicherweise wies die Bundesregierung daraufhin präventiv, einseitig und rechtlich zweifelhaft Handelsforderungen in Höhe von 373 Millionen Euro aus, obwohl laut der Hermes-Versicherung keine Entschädigungen an deutsche Exporteure ausgezahlt wurden. Ohne diese vorsorgliche Ausweisung wären die gesamten deutschen Handelsforderungen sogar noch stärker als die FZ-Forderungen zurückgegangen.

**Die Zahl der bei Deutschland verschuldeten Länder ist im Jahr 2017 von 73 auf 68 zurückgegangen.**

### Deutschlands große Schuldner

Die bedeutendsten Forderungen aus der Entwicklungszusammenarbeit konzentrieren sich seit vielen Jahren auf vier bedeutende Empfängerländer: Ägypten, Indien, China und Pakistan. Bei ihnen allen gingen die Schulden gegenüber Deutschland in der durchschnittlichen Größenordnung von 4-5 Prozent gegenüber dem Vorjahr zurück.

Bei den Handelsforderungen sind Argentinien, der Irak und Myanmar die Schwergewichte – allesamt Länder mit laufenden außergewöhnlichen Pariser Club-Abkommen. Nach Teilschuldenerlassen (Irak, Myanmar) oder ohne diese (Argentinien) wurden relativ große jährliche Rückzahlungsraten vereinbart, so dass die Forderungsbestände an diese drei Länder in den nächsten Jahren weiter abneh-

men werden. 2017 betrugen die Rückzahlungen an den deutschen Fiskus im Falle Argentiniens 199 Millionen Euro, aus dem Irak 43 Millionen Euro und aus Myanmar 15 Millionen Euro.

### Schuldenumwandlungen fördern Entwicklung

Ein besonderes Merkmal deutscher Entschuldungspolitik ist die 1992 geschaffene Schuldenumwandlungsfazilität. Sie erlaubt der Bundesregierung den Verzicht auf bis zu 150 Millionen Euro aus früheren Entwicklungshilfeleistungen, wenn das Schuldnerland im Gegenzug in Landeswährung Mittel für Vorhaben im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bereitstellt.

Seit 2011 blockierte das Bundesfinanzministerium unter Missachtung des Haushaltsgesetzes und der zur Umsetzung der Fazilität getroffenen interministeriellen Vereinbarung die Umsetzung des Programms.<sup>3</sup> Erst 2016 konnte eine Übereinkunft unter den betroffenen Ressorts erzielt werden, die erneut Umschuldungen ermöglichte. Umgesetzt wurde trotzdem in den Jahren 2016 und 2017 noch nichts. Erst im Jahr 2018 gab, wie verfahrensmäßig vorgesehen, der Haushaltsausschuss des Bundestages grünes Licht für Regierungsverhandlungen über neue Schuldenumwandlungen. Werden diese in den kommenden Monaten umgesetzt, dann würde erstmals seit 2010 wieder der vom Haushaltsgesetz vorgegebene Rahmen fast vollständig ausgeschöpft. Vorgesehen sind Umwandlungen mit Indonesien in Höhe von 50 Millionen Euro im Rahmen des *Debt2Health*-Programms des *Global Fund to Fight Aids, Malaria and Tuberculosis* (GFATM), mit Jordanien in Höhe von 49 Millionen Euro, davon 10 Millionen für *Debt2Health* und 39 Millionen für die Versorgung syrischer Flüchtlinge, mit Sri Lanka in Höhe von 20 Millionen für *Debt2Health* sowie mit Tunesien in Höhe von 10 Millionen für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel.

Im Haushaltsgesetz 2019 steht erneut der gleiche Betrag von 150 Millionen Euro für Schuldenumwandlungen zur Verfügung. Auf der Grundlage der auch in diesem Schuldenreport zugrunde gelegten Verschuldungsdaten zum 31.12.2017 qualifizieren sich gemäß der Interministeriellen Vereinbarung 21 Länder mit niedrigem oder niedrigem mittlerem Einkommen für Schuldenumwandlungen mit Deutschland. Dazu gehören Ägypten, die Elfenbein-

küste, El Salvador, Georgien, Ghana, Honduras, Indonesien, Kamerun, Kenia, Kirgisistan, Moldawien, die Mongolei, Myanmar, Nicaragua, Pakistan, Papua-Neuguinea, Simbabwe, Sri Lanka, Tadschikistan, Tunesien und die Ukraine. Jordanien, das Land mit den bislang meisten Schuldenumwandlungen im Rahmen des deutschen Programms, das Ende 2018 noch berücksichtigt werden konnte, fällt durch die geringe Erhöhung seines Pro-Kopf-Einkommens, welche es zum „Land mit höherem mittlerem Einkommen“ nach den Kriterien der Weltbank macht, aus der Liste der qualifizierten Länder heraus.

Es ist zu hoffen, dass zukünftig wieder mehr Länder diese Möglichkeit zur „kreativen Entwicklungsfinanzierung“ nutzen. Dabei können nicht nur Schuldnerregierungen selbst Umwandlungen vorschlagen. Auch Nichtregierungsorganisationen oder internationale Entwicklungsorganisationen können der Schuldnerregierung und dann in Zusammenarbeit mit deutschen Partnern der Bundesregierung eigene Vorhaben zur Finanzierung durch Schuldenumwandlungen vorschlagen. Das hat bereits in der Vergangenheit funktioniert: Mitträger des erlassjahr.de-Bündnisses und internationale Partner hatten in den 1990er Jahren erfolgreich die Einrichtung eines Entwicklungsfonds, des *Fondo Peruan Alemán*, gefordert, um einen Schuldenerlass zugunsten von Entwicklungsprojekten in Peru umzusetzen. Die peruanische Zivilgesellschaft war auch selbst Teil des Entscheidungsgremiums des Schuldenumwandlungsfonds.

**Im Haushaltsgesetz 2019 steht erneut ein Betrag von 150 Millionen Euro für Schuldenumwandlungen zur Verfügung.**

- 1 BMF (2018): „Forderungen des Bundes gegenüber Entwicklungsländern per 31.12.2017“. Das BMF macht keine Angabe zur genauen Auswahl der aufgeführten Länder. Es ist zu vermuten, dass die bei Deutschland verschuldeten Staaten gelistet werden, die weder Mitglied der OECD noch der EU sind.
- 2 Hermes-Garantien oder -Bürgschaften sind Versicherungen, die deutsche Exporteure oder Investoren abschließen können, wenn sie Zweifel an der Zahlungswilligkeit oder -fähigkeit ihres ausländischen Kunden haben. Gegen eine Gebühr übernimmt die *Euler Hermes SA* im Auftrag und letztlich auf Rechnung des Bundes dieses Risiko. Das heißt: Wenn der Kunde nicht zahlt, erhält der Exporteur bis zu 95 Prozent der ausstehenden Summe. Dafür übernimmt *Euler Hermes* im Auftrag des Bundes die Forderung und versucht, sie einzutreiben, oder verhandelt eine Umschuldung im Pariser Club.
- 3 Siehe Kaiser, J. (2015): „Die deutsche Schuldenumwandlungsfazilität - ein Lehrstück über mächtige und ohnmächtige Ministerien“, in erlassjahr.de und MISEREOR: Schuldenreport 2015, S. 33-37.

**Tabelle 1 - Deutsche Forderungen aus Mitteln der Finanziellen Zusammenarbeit und aus Handelsforderungen (in Millionen Euro)**

Land	2017			Veränderung zum Vorjahr		2016		
	Finanzielle Zusammenarbeit	Handelsforderung	Gesamt	absolut	prozentual	Finanzielle Zusammenarbeit	Handelsforderung	Gesamt
Ägypten	2.114	13	2.127	-109	-4,9 %	2.220	16	2.236
Albanien	125	-	125	-3	-2,3 %	128	-	128
Algerien	4	-	4	-1	-20,0 %	5	-	5
Argentinien	43	1.534	1.577	-300	-16,0 %	52	1.825	1.877
Armenien	101	-	101	+6	+6,3 %	95	-	95
Aserbaidzhan	73	-	73	+1	+1,4 %	72	-	72
Bolivien	49	-	49	+5	+11,4 %	44	-	44
Bosnien-Herzegowina	8	29	38	-18	-32,1 %	21	35	56
Brasilien	58	-	58	-1	-1,7 %	59	-	59
Bulgarien	-	-	-	-35	-100,0 %	10	25	35
China, VR	1.261	-	1.261	-60	-4,5 %	1.321	-	1.321
Costa Rica	14	-	14	-2	-12,5 %	16	-	16
Cote d'Ivoire	21	-	21	-32	-60,4 %	53	-	53
Dominikanische Rep.	14	-	14	-3	-17,6 %	16	1	17
Ecuador	21	3	24	-3	-11,1 %	21	6	27
El Salvador	86	-	86	-2	-2,3 %	88	-	88
Gabun	1	16	17	-3	-15,0 %	2	18	20
Georgien	147	-	147	-5	-3,3 %	152	-	152
Ghana	202	-	202	+16	+8,6 %	186	-	186
Guatemala	50	-	50	-1	-2,0 %	51	-	51
Honduras	45	-	-	-41	-100,0 %	41	-	41
Indien	1.759	-	1.759	-80	-4,4 %	1.839	-	1.839
Indonesien	540	-	540	-41	-7,1 %	581	-	581
Irak	-	772	772	-77	-9,1 %	0	849	849
Jamaika	11	-	11	-1	-8,3 %	12	-	12
Jemen	-	1	1	-	-	-	1	1
Jordanien	249	-	249	-12	-4,6 %	261	-	261
Kambodscha	-	1	1	-	-	-	1	1
Kamerun	22	5	27	-1	-3,6 %	23	5	28
Kasachstan	14	-	14	-1	-6,7 %	15	-	15
Kenia	214	1	215	-	-	213	2	215
Kirgisistan	73	5	78	+1	+1,3 %	72	5	77
Kolumbien	26	-	26	-2	-7,1 %	28	-	28
Korea DVR (Nord)	-	531	531	+13	+2,5 %	-	518	518
Kosovo	10	-	10	+1	+11,1 %	9	-	9
Kroatien	-	-	-	-3	-100,0 %	3	-	3

**Fortsetzung Tabelle 1 - Deutsche Forderungen aus Mitteln der Finanziellen Zusammenarbeit und aus Handelsforderungen (in Millionen Euro)**

Land	2017			Veränderung zum Vorjahr		2016		
	Finanzielle Zusammenarbeit	Handelsforderung	Gesamt	absolut	prozentual	Finanzielle Zusammenarbeit	Handelsforderung	Gesamt
Kuba	-	33	33	-5	-13,2 %	-	38	38
Libanon	12	-	12	+2	+20,0 %	10	-	10
Marokko	272	-	272	-12	-4,2 %	284	-	284
Mazedonien	29	-	29	-1	-3,3 %	30	-	30
Moldau	6	10	16	-1	-5,9 %	6	11	17
Mongolei	91	-	91	-2	-2,2 %	93	-	93
Montenegro	1	18	19	-1	-5,0 %	1	19	20
Myanmar	96	542	639	-6	-0,9 %	103	542	645
Namibia	59	-	59	-7	-10,6 %	66	-	66
Nicaragua	23	-	23	+3	+15,0 %	20	-	20
Nigeria	11	-	11	-	-	11	-	11
Pakistan	971	163	1.134	-93	-7,6 %	1.051	176	1.227
Palästina	5	-	5	-	-	5	-	5
Papua-Neuguinea	6	-	6	-1	-14,3 %	7	-	7
Paraguay	13	-	13	-1	-7,1 %	14	-	14
Peru	201	-	201	-9	-4,3 %	210	-	210
Philippinen	120	-	120	-6	-4,8 %	126	-	126
Rumänien	-	-	-	-14	-100,0 %	14	-	14
Serbien	177	153	330	-14	-4,1 %	177	167	344
Seychellen	3	-	3	-	-	3	-	3
Simbabwe	439	291	730	+22	+3,1 %	426	282	708
Sri Lanka	230	-	230	-13	-5,3 %	243	-	243
Sudan	-	334	334	-	-	-	334	334
Südafrika	68	-	68	-4	-5,6 %	72	-	72
Swasiland	5	-	5	-	-	5	-	5
Syrien	132	266	398	+31	+8,4 %	129	238	367
Tadschikistan	18	-	18	-	-	18	-	18
Thailand	29	-	29	-7	-19,4 %	36	-	36
Tonga	-	-	-	-2	-100,0 %	2	-	2
Tunesien	148	-	148	+2	+1,4 %	146	-	146
Ukraine	24	46	70	+13	+22,8 %	11	46	57
Uruguay	2	-	2	-	-	2	-	2
Usbekistan	131	-	131	-4	-3,0 %	135	-	135
Venezuela	-	373	373	+373	+100,0 %	-	-	-
Vietnam	260	-	260	+15	+6,1 %	242	3	245
<b>Gesamt</b>	<b>10.936</b>	<b>5.141</b>	<b>16.076</b>	<b>-475</b>	<b>-2,9%</b>	<b>11.388</b>	<b>5.163</b>	<b>16.551</b>

# Licht ins Dunkel bringen!

## Mehr Transparenz in der internationalen Kreditvergabe

Von Tim Jones

Im August 2017 wurde bekannt, dass die beiden multinationalen Rohstoffhandelsunternehmen *Glencore* und *Trafigura* der Republik Kongo im Geheimen 1,25 Milliarden US-Dollar geliehen hatten. Die Enthüllungen über die Kredite veranlassten den Internationalen Währungsfonds (IWF), seine Schätzung des Schuldenstands der Republik Kongo um 33 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nach oben zu korrigieren. Der Kongo befindet sich dadurch in einer akuten Schuldenkrise und kann seinen Schuldendienstzahlungen nicht mehr vollständig nachkommen. Hinzu kommt, dass die Kreditzahlungen durch künftige Einkommen aus

Ölexporten besichert wurden, obwohl die genauen Bestimmungen der Kreditverträge nicht öffentlich verfügbar sind.

Dies macht die Restrukturierung der Schulden schwieriger, da *Glencore* und *Trafigura* damit behaupten, einen Rechtsanspruch auf künftig zu förderndes Öl zu haben.

Die jüngsten Kredite privater Gläubiger an die Republik Kongo sind nur ein weiteres Beispiel für die sogenannten versteckten Schulden von Staaten. Bekannter ist der Fall um die geheimen Kredite der Londoner Niederlassungen der *Credit Suisse* und der russischen Staatsbank VTB an Mosambik.

Beide Banken vergaben 2013 Kredite in Gesamthöhe von 2 Milliarden US-Dollar an drei staatliche Unternehmen in Mosambik. Die Kreditaufnahme erfolgte

**Nur selten können alle Kreditgeber von Regierungen im Globalen Süden identifiziert werden.**

ohne die rechtlich notwendige Zustimmung des Parlaments und verstieß damit gegen mosambikanisches Recht. Von zweien der drei Kredite erfuhr die Öffentlichkeit erst 2016. Keines der drei Unternehmen generierte seither Einnahmen. Zudem ist ein Großteil der Mittel verschwunden.

Derart vor der Öffentlichkeit verborgene Schuldenaufnahme ist hinsichtlich der Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte sicherlich der dra-



Zusammen mit der russischen Staatsbank VTB vergab die Londoner Niederlassung der *Credit Suisse* Kredite in Höhe von 2 Milliarden US-Dollar an Mosambik – ohne die notwendige Zustimmung des mosambikanischen Parlaments.



matischste Aspekt eines undurchsichtigen internationalen Geflechts von unverantwortlicher Kreditaufnahme und Kreditvergabe.

Insgesamt betrachtet ist es aufgrund der fehlenden Transparenz eher die Ausnahme, dass alle Kreditgeber einer Regierung im Globalen Süden identifiziert werden können. Internationale Datenbanken wie die *International Debt Statistics* der Weltbank unterteilen Gläubiger nur in relativ grobe Kategorien wie „Anleihen“, „Geschäftsbanken“, „multilaterale“ und „bilaterale öffentliche“ Gläubiger. Nationale Statistiken der Finanzministerien und Zentralbanken verwenden häufig ähnlich unspezifische Einteilungen. Deren Zahlen können zudem mehrere Jahre veraltet sein.

Alle Gläubiger zu identifizieren ist nur mit viel Erfahrung und expliziten Kenntnissen über die verschiedenen Kreditgeber möglich. Wem gegenüber die Schuld besteht, ist aber nur ein Teil der notwendigen Information. Die für die öffentliche Hand entstehenden Kosten der Schuldenaufnahme durch Zins und Tilgung, Gebühren und weitere Vertragsbedingungen, darunter wie im Falle der Republik Kongo die Absicherung mit realen Vermögenswerten, sind weitaus schwieriger zu erfassen. Und es ist nahezu unmöglich herauszufinden, ob die verfügbaren Daten alle Verbindlichkeiten einer Regierung, einschließlich staatlicher Kreditbürgschaften und Verbindlichkeiten aus Öffentlich-Privaten Partnerschaften, umfassen.

Transparenz ist aus Sicht der Zivilgesellschaft eine wesentliche Voraussetzung, um gewährte Kredite

im Sinne produktiver und nachhaltiger Investitionen zu nutzen und um auszuschließen, dass diese Mittel verschwendet oder veruntreut werden.

**Transparenz ist eine wesentliche Voraussetzung, um Kredite nachhaltig zu nutzen.**

Ohne eine weitreichende Transparenz bezüglich aller staatlichen Verbindlichkeiten ist es der Zivilgesellschaft, den Parlamenten und auch den Medien nicht möglich, die Regierungen für eine unverantwortliche Kreditaufnahme zur Rechenschaft zu ziehen. Notwendig ist insbesondere die Offenlegung der Anzahl und des Umfangs aller Kredite, der spezifischen Verträge mit Gläubigern, den der

Kreditvergabe zugrundeliegenden Investitionszielen und den vereinbarten Rückzahlungsbedingungen. Denn es ist ein demokratisches Grundrecht der Bevölkerung, umfassend über die in ihrem Namen eingegangenen öffentlichen Verpflichtungen und die daraus entstehenden Konsequenzen informiert zu sein.

Die Regierungen auf Schuldner wie auf Gläubigerseite tragen die Hauptverantwortung dafür, ihre Kreditvergabe bzw. -aufnahme transparent zu gestalten und damit grundlegenden demokratischen Prinzipien zu folgen. Dies muss Teil eines umfassenden Prozesses der verantwortlichen Kreditaufnahme sein, in dem die nationalen Parlamente zudem die letztendliche Genehmigung für die Kreditaufnahmepläne aussprechen müssen. Derart transparente Kreditaufnahmestrategien sollten in einem transparenten und der öffentlichen Beteiligung zugänglichen Prozess abgestimmt werden, damit sie von der Zivilgesellschaft und anderen Interessensgruppen kritisch geprüft werden können. Bereits 2013 hat das *Afrikanische Forum und Netzwerk für Schulden und Entwicklung* (AFRODAD) dargelegt, wie ein solcher Prozess in der Praxis funktionieren könnte.<sup>1</sup>

Selbst bei der bestehenden mangelhaften Transparenz bietet das derzeitige System der Kreditvergabe den Vorteil, dass der Kreditgeber einseitig detaillierte Daten zur bestehenden Kreditaufnahme zugänglich machen könnte, auch wenn die Schuldnerregierung dazu nicht willens oder in der Lage ist. Um einer nicht-nachhaltigen Kreditvergabe entgegenzuwirken, sollten Gläubiger nur dann Kredite vergeben, wenn ein transparentes und verantwortliches Verfahren zur staatlichen Kreditaufnahme existiert. Zudem sollte die Kreditvergabe davon abhängig gemacht werden, dass diese innerhalb von 30 Tagen offengelegt und zusammen mit allen relevanten Informationen, darunter über die Höhe der Kosten, Zinsen und Gebühren sowie der geplanten Laufzeiten, veröffentlicht wird. Die derart offengelegten Informationen sollten in einem öffentlichen und weltweit zugänglichen Register unter dem Dach der Vereinten Nationen gebündelt werden.

Je mehr Informationen über die Kreditaufnahme und den Schuldenstand eines Landes verlässlich

öffentlich zugänglich sind, desto sicherer können sowohl öffentliche als auch private Gläubiger bei der künftigen Kreditvergabe sein.

**Transparenz nützt allen.**

Transparenz nützt allen: Sie gibt den Kreditgebern mehr Sicherheit für eine verantwortliche Kreditvergabe, sie führt aufgrund eines klarer kalkulierbaren Risikos zu niedrigeren Zinsen für den Kreditnehmer und sie ermöglicht es Parlamenten und der Zivilgesellschaft, die Kreditvergabe und -aufnahme einer genaueren Prüfung zu unterziehen.

Im Jahr 2017 verabschiedeten die G20 die *Operational Guidelines for Sustainable Financing*<sup>2</sup>, in denen es hinsichtlich einer transparenteren Kreditpolitik heißt:

*„Die G20-Länder werden den Informationsaustausch in Bezug auf die Schuldentragfähigkeit verbessern; sie werden die Mitarbeiter der internationalen Finanzinstitutionen darauf hinweisen, wenn nennenswerte öffentliche Verbindlichkeiten offensichtlich nicht bei der Schuldentragfähigkeitsbewertung eines Schuldnerlandes berücksichtigt wurden.“*

Dies ist jedoch eine sehr begrenzte Verpflichtung. Die Mitglieder der G20 verpflichten sich lediglich zur Weitergabe von Informationen über Kredite an die internationalen Finanzinstitutionen, vor allem an IWF und Weltbank, die die Schuldentragfähigkeitsanalysen (engl. *Debt Sustainability Assessments*, DSAs) durchführen. Zivilgesellschaft, Medien und nationale Parlamente werden weiter im Dunkeln tappen, denn sie gehören nicht zum Kreis der berechtigten Informationsempfänger. Und selbst wenn die Informationen bei der Erstellung von DSAs berücksichtigt werden, können zwischen der Kreditvergabe und seiner Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit zwei bis acht Jahre liegen.

Komplette DSAs werden aktuell in 71 Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen durchgeführt. Nur selten differenzieren diese im Detail, welche Gläubiger welche Forderungen halten. Außerdem sind die zeitlichen Abstände zwischen ihrer Durchführung groß und nicht immer werden sie direkt nach der Fertigstellung veröffentlicht.

Von den derzeit öffentlich zugänglichen DSAs sind 28 (39 Prozent) älter als ein Jahr und 6 (8 Prozent) sind vier bis acht Jahre alt. Auch ohne Verzögerungen und trotz der durch die G20 vereinbarten Prinzipien kann es lange dauern, bis relevante Informationen öffentlich zugänglich werden. Verleiht beispielsweise 2018 die britische Regierung 100 Millionen US-Dollar an Tansania und informiert die Weltbank, wird der Kredit erst in die nächste, für 2020 geplante Schuldenfähigkeitsanalyse aufgenommen – und damit zwei Jahre nach der eigentlichen Kreditvergabe.

Darüber hinaus gibt es Hinweise darauf, dass die Umsetzung der Selbstverpflichtung der G20 nicht oder nur schleppend vorankommt. Mitarbeiter internationaler Organisationen äußerten gegenüber der britischen *Jubilee Debt Campaign*, dass es Kreditgeber – sowohl Mitglieder des Pariser Clubs als auch andere Staaten – gibt, die die Zusage nicht eingehalten haben. Die britische Regierung teilte beispielsweise mit, dass sie es nicht für erforderlich halte, dass die britischen Aufsichtsbehörden die internationalen Finanzinstitutionen über die Kreditvergabe britischer Banken und Unternehmen informieren. Eine transparente Kreditvergabe privater Unternehmen ist jedoch unerlässlich. Kredite des Privatsektors machen 60 Prozent der Auslandsverschuldung von Regierungen im Globalen Süden aus.<sup>3</sup>

**Die Selbstverpflichtung der G20 wird nicht oder nur schleppend umgesetzt.**

Die jüngste Erklärung der G20-Finanzminister aus dem Jahr 2018 fügt der Politik von 2017 keine konkreten neuen Verpflichtungen hinzu. Dort heißt es lediglich:

*„Genau und umfassende Schuldendaten sind für die Sicherstellung solider Kreditaufnahme und -vergabe unerlässlich. Wir begrüßen erneut die Operational Guidelines for Sustainable Financing und wir sind uns einig, dass der Aufbau von Kapazitäten im öffentlichen Finanzmanagement, die Stärkung der nationalen politischen Rahmenbedingungen und die Verbesserung des Informationsaustauschs dazu beitragen können, neue Episoden von Schuldenproblemen in Niedrigeinkommensländern (LICs) zu vermeiden.“*

Wir unterstützen die laufenden Arbeiten des IWF, der Weltbank-Gruppe und des Pariser Clubs zu Schulden von LICs. Wir werden darauf hinarbeiten, die Transparenz und Tragfähigkeit der Verschuldung zu verbessern und nachhaltige Finanzierungspraktiken sowohl von öffentlichen als auch privaten Schuldern und Gläubigern zu verbessern.“<sup>4</sup>

### Das Institute for International Finance entwickelte freiwillige Grundsätze für die Offenlegung von Krediten.

Aufgrund der durch den Fall Mosambik ausgelösten negativen öffentlichen Wahrnehmung entwickelte die globale Bankenvereinigung, das *Institute of International Finance* (IIF), freiwillige Grundsätze für die Offenlegung von Krediten. Im Jahr 2019 könnte die Bankenvereinigung ein Programm verabschieden, durch das die Banken im Rahmen freiwilliger Selbstverpflichtungen bestehende Kredite an Regierungen oder solche mit staatlichen Garantien in einem öffentlich zugänglichen Register bekanntmachen. Die Offenlegung würde weitere Informationen über den Kredit enthalten, wie etwa den Zinssatz und die mit ihm verbundenen Gebühren. Dies wäre zwar ein begrüßenswerter Schritt hin zu mehr Transparenz, doch bleibt die zugrundeliegende Freiwilligkeit der Veröffentlichung eine wesentliche Schwäche des Ansatzes. Banken könnten sich weiterhin entscheiden, ob sie den entsprechenden Grundsatz übernehmen. Und selbst wenn dies im Prinzip der Fall wäre, wären sie nicht gezwungen,

auch tatsächlich sämtliche Kredite offenzulegen. Bisher sind in die Überlegungen überdies nur Banken einbezogen, nicht jedoch viele andere wichtige Kreditgeber, darunter die bereits angesprochenen Rohstoffhandelsunternehmen.

Einige G20-Regierungen drängen die Bankenvereinigung zur Verabschiedung derartiger Transparenzrichtlinien, um effektiver gegen verantwortungslose Kreditvergabe und Kreditaufnahme vorgehen zu können. Gleichzeitig befinden sich die G20-Regierungen, ebenso wie die von ihnen kontrollierten multilateralen Institutionen, in einem Interessenskonflikt, sind sie doch selbst wichtige Kreditgeber.

Die internationale Zivilgesellschaft setzt sich gegenüber der G20 für deutlich ehrgeizigere Verpflichtungen ein, damit Informationen zu allen durch die G20 und durch multilaterale Institutionen vergebenen öffentlichen Krediten öffentlich zugänglich werden. Auch das *Institute of International Finance* sollte sich dazu verpflichten, private Bankdarlehen in demselben öffentlichen Register offenzulegen. Damit die Informationen von Medien, Parlamenten und der Zivilgesellschaft in Schuldnerländern tatsächlich genutzt werden können, müssen sie in einem Register gebündelt verfügbar werden. Eine dezentrale Veröffentlichung dieser Kreditinformationen, möglicherweise verteilt auf mehrere Quellen, würde den öffentlichen Zugang nur unnötig erschweren und nicht zur Vereinheitlichung der Offenlegungsformate beitragen.

Um Anreize für die Kreditgeber zu schaffen, derartige Verpflichtungen tatsächlich einzuhalten, hat die *University of Warwick* die Schaffung einer gesetzlichen Regelung vorgeschlagen, derzufolge Kredite nur dann vor Gericht geltend gemacht werden können, wenn sie bei der Vergabe in einem solchen Register öffentlich eingetragen wurden.<sup>5</sup> Die überwiegende Mehrheit der internationalen Staatsschulden ist nach englischem oder New Yorker Recht ausgegeben. Wenn in beide Rechtsordnungen ein solches Gesetz eingeführt würde, wür-

**Die internationale Zivilgesellschaft fordert, Informationen zu allen durch die G20 und durch multilaterale Institutionen vergebenen öffentlichen Krediten zugänglich zu machen.**



Enttäuschendes Ergebnis: Beim G20-Gipfel in Argentinien wurden keine konkreten Verpflichtungen verabschiedet.

de dies starke Anreize für die Kreditgeber schaffen, ihre Kredite im Schuldenregister offenzulegen. Denn im Unterlassungsfalle würden sie den in beiden Jurisdiktionen gewährten gesetzlichen Schutz gegen Zahlungsausfälle nicht beanspruchen können. Die meisten Kredite werden zudem in ihrer Laufzeit an andere Gläubiger weiterverkauft. Käufer von Staatsanleihen könnten im Rahmen ihrer gesetzlichen Sorgfaltspflicht gezwungen werden zu prüfen, ob der Kredit offengelegt wurde. Wenn nicht, würde sich das damit verbundene Risiko erhöhen und der Preis, den sie bereit wären, für die Schuldtitel zu zahlen, würde sinken.

Dieser Vorschlag ist nur eine von mehreren Möglichkeiten, Transparenz verbindlich zu machen. Er erfordert keine dauerhafte Überwachung. Eine solche Regelung würde über die private Kreditvergabe hinaus viele öffentliche bilaterale Kreditgeber – darunter Russland und China – erfassen, die in New York oder London vollstreckbare Verträge zur Voraussetzung einer Kreditvergabe machen. Eine solche gesetzliche Änderung würde also auch für die Kreditvergabe durch Regierungen einen Anreiz zu mehr Transparenz bieten. Das offensichtlichste Problem mit einer solchen gesetzlichen Regelung wäre natürlich, dass Kreditgeber und -nehmer in andere Rechtssysteme ausweichen können. Doch dies erscheint als unwahrscheinlich, da es in New York und London eine Reihe von Präzedenzfällen sowie eine eingespielte Jurisprudenz gibt, die es für Kreditgeber attraktiv macht, ihre Ansprüche weiterhin in diesen Jurisdiktionen durchsetzen zu wollen. Zumindest aber wäre es für Kreditgeber teurer, einen Darlehensvertrag in eine andere Rechtsordnung zu verlegen, bloß um der Offenlegungsverpflichtung zu

entgehen. Die Vermeidung der Offenlegungspflichten würde zudem ein abgestimmtes Vorgehen von Kreditgeber und -nehmer voraussetzen, und dies zu erheblich erhöhten Kosten.

Die Kreditvergabe an Regierungen kommt in Wirklichkeit einer Vergabe dieser Kredite an die Bevölkerung des betreffenden Landes gleich. Daher hat die Bevölkerung ein Recht darauf zu erfahren, wann und zu welchen Bedingungen Kredite vergeben wurden. Einige einfache, aber klare Reformmaßnahmen der internationalen Staatengemeinschaft könnten rasch für große Fortschritte bei der Transparenz der Kreditvergabe und -aufnahme sorgen und so die Rechenschaftspflicht und die Verwendung öffentlicher Gelder wesentlich verbessern.

**Die Bevölkerung hat ein Recht darauf zu erfahren, wann und zu welchen Bedingungen Kredite vergeben wurden.**

- 1 Siehe AFRODAD (2013): „Borrowing Charta – Principles and Guidelines on sovereign financial borrowing by African countries“, [afrodad.files.wordpress.com/2013/10/borrowing-charter-english-version-ii-20132.pdf](http://afrodad.files.wordpress.com/2013/10/borrowing-charter-english-version-ii-20132.pdf). AFRODADs „Borrowing Charta“ wird zur Zeit überarbeitet.
- 2 „G20 Operational Guidelines for Sustainable Financing“, [www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/G20-2016/g20-operational-guidelines-for-sustainable-financing.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/G20-2016/g20-operational-guidelines-for-sustainable-financing.pdf?__blob=publicationFile&v=2).
- 3 Eigene Berechnung nach Weltbank: „World Development Indicators Database“, [databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators](http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators).
- 4 „Communiqué G20 Finance Ministers and Central Bank Governors“, Buenos Aires, 23. Juli 2018, S. 7.
- 5 Connelly, S. and C. Tan (2018): „Transparency of English law-governed loans to states“, University of Warwick.

Interview

# „Die Mosambikaner wollen eine vollständige Aufklärung“

2016 wurde bekannt, dass die mosambikanische Regierung die Schulden dreier staatlicher Unternehmen in Höhe von rund 2 Milliarden US-Dollar vor dem Internationalen Währungsfonds und den internationalen Gebern versteckt hatte. Ein erheblicher Teil des Geldes, das von der Schweizer Bank *Credit Suisse* und der russischen VTB-Bank auf dem Kapitalmarkt eingesammelt worden war, landete bei einer fragwürdigen Vermittlungsfirma, die beste Verbindungen zu mosambikanischen Regierungsmitgliedern hat. Die „versteckten Schulden“ stürzten Mosambik in eine Finanzkrise.



Der Ökonom **Thomas Selemane** ist Mitglied der Interdiözesanen Reflexionsgruppe GRI (*Grupo de Reflexão Interdiocesano*) der Diözesen Pemba und Beira und MISEREOR-Projektpartner. Die Gruppe unterstützt mit aktuellen sozio-ökonomischen Studien die Arbeit der Bischofskonferenz in Mosambik.

## Herr Selemane, wer trägt die Hauptverantwortung für den Schuldenkandal?

**Thomas Selemane:** Unserem Verständnis nach sind sowohl die Gläubiger als auch die Regierung (FRELIMO oder mosambikanische Befreiungsfront) für die Schuldenkrise verantwortlich. Und auch die internationalen Entwicklungsorganisationen, die in Mosambik aktiv sind, haben nichts getan, um den Menschen bei der Überwindung der Krise zu helfen.

## Welche Auswirkungen hat die Finanzkrise für die Bevölkerung?

**Selemane:** Vor allem fehlt es an Basisdienstleistungen für die Armen. Der Schulden-Skandal führte zu Kürzungen bei der Auslandshilfe, daher hatte der Staat ein weitaus geringeres Budget zur Verfügung, um die Bedürfnisse der Armen zu erfüllen. Einige Wirtschaftsfachleute betonen, dass das meiste Geld für jene Bereiche zur Verfügung gestellt werden müsse, die für soziale Dienstleistungen wie Gesundheit, Bildung, Wasser- und Sanitärversorgung verantwortlich sind. Was richtig ist. Aber es ist auch richtig, dass es keinen Sinn macht, weiter in diese Bereiche zu investieren, wenn die Regierung des Landes instabil ist.

## Wie hat die Zivilgesellschaft auf den Finanz-Skandal reagiert? Gab es Proteste und Forderungen, die Geschehnisse aufzuarbeiten?

**Selemane:** Eine Gruppe von Nichtregierungsorganisationen hat sich an die Gläubiger gewandt, um eine Streichung und Neubewertung der Schulden zu erreichen. Zudem wurde eine Petition beim Verfassungsrat eingereicht. Darin wird gefordert, dass die Schulden für verfassungswidrig erklärt werden. Durch die Klage der USA (gegen drei ehemalige Mitarbeiter der *Credit Suisse*) wird nun sehr viel deutlicher, dass das mosambikanische Volk den beteiligten Banken *Credit Suisse* und VTB sowie den amerikanischen Investoren nichts schuldet. Es sind der ehe-

malige Finanzminister Manuel Chang und seine Vertrauten, die den Banken das Geld schulden.

**Wer hat davon profitiert, dass Mosambik im Rahmen der HIPC/MDRI-Entschuldungsinitiative 2000 und 2005 weitgehend die Schulden erlassen wurden?**

**Selemane:** Verschiedene Gutachten, die von internationalen Entschuldungsorganisationen und der lokalen Entschuldungsinitiative *Mosambique Debt Group* erstellt wurden, kommen zu dem Schluss, dass der Schuldenerlass vor allem der Mittel- und Oberschicht in Mosambik zugutekam. Diese wirtschaftlichen Eliten decken sich mit jenen Geschäftsleuten, die mit der FRELIMO-Regierung verbunden sind. Sie halten alle wirtschaftlichen Fäden in der Hand: seien es Geschäfte oder Top-Jobs beim Staat oder in staatlichen Unternehmen.

**Angesichts der Verflechtungen, die Sie gerade geschildert haben, wäre da ein neuer Schuldenerlass zum jetzigen Zeitpunkt der richtige Weg?**

**Selemane:** Es gibt in Mosambik derzeit weder die Diskussion noch den Willen für einen neuen Schuldenerlass. Was die Mosambikaner wollen, ist eine vollständige Aufklärung des Schuldenskandals. Die Bevölkerung in Mosambik sollte nicht für illegale Schulden verantwortlich gemacht werden, die dem Land nicht zugutegekommen sind. Diejenigen, die die Kreditverträge unterzeichnet haben, müssen dafür geradestehen.

**Wie lässt sich generell die Zivilgesellschaft stärken, auch im Hinblick auf die zunehmenden Konflikte um Land? Und was trägt ihre Organisation, die Interdiözesane Reflexionsgruppe (GRI), dazu bei?**

**Selemane:** Die Organisationen, mit denen ich zusammenarbeite, GRI und *Observatório do Meio Rural* (OMR), tun ihr Bestes, um das Land in Bezug auf die sozialökonomische Entwicklung auf einen guten Weg zu bringen. Wir veröffentlichen Studien und Analysen und setzen uns für ein besseres Landmanagement ein. Der Beitrag der GRI ist in das Engagement der mosambikanischen Bischofskonferenz eingebunden. Wir erstellen Analysen und Forschungen, um die Bischöfe bei ihren Überlegungen, öffentlichen Gesprächen und Publikationen zu unterstützen, so etwa bei Debatten wie der Landfrage.

# Handeln statt blockieren

## Vom enttäuschenden Umgang der Gläubiger mit der neuen Schuldenkrise des Globalen Südens

Von Kristina Rehbein

**Der Schuldenreport 2018 hat gezeigt: Die globale Schuldenkrise ist da. Seit einem Jahr schlägt nun auch der Internationale Währungsfonds (IWF) Alarm. Anders als in vergangenen Schuldenkrisen werden diese Alarmsignale von Vertretern und Vertreterinnen öffentlicher und privater Gläubiger nicht ignoriert oder gar verneint. Vielmehr zeigt sich, dass die zivilgesellschaftliche Bewertung der Schuldensituation der Entwicklungs- und Schwellenländer in Finanzministerien oder Gläubigerinstitutionen geteilt wird. Leider bedeutet das nicht, dass die Verantwortlichen auch entschlossene Schritte zur Bewältigung der Krise ergreifen.**

### 1. Über die Krise reden reicht nicht

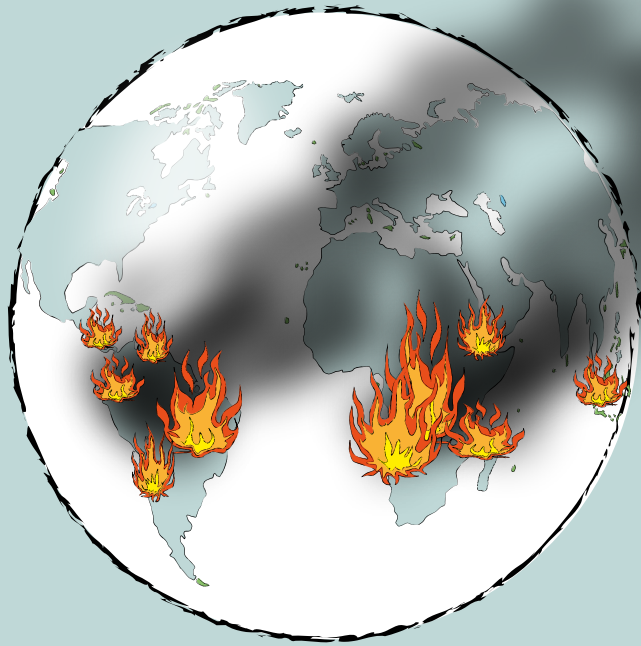
Nach den alarmierenden Daten zur Verschuldungssituation des Globalen Südens im Schuldenreport

2018 wächst auch auf Seiten der Gläubiger und Finanzinstitutionen die Erkenntnis, dass viele unterschiedliche Länder sich auf eine neue Schuldenkrise zubewegen. Bei der Jahrestagung von IWF und Weltbank im Oktober 2018 in Bali waren sich die anwesenden Experten und Expertinnen über das Ausmaß der sich abzeichnenden Krise einig: Die globale Verschuldung sei auf einem Rekordhoch – in reichen wie in armen Ländern. Die Anzahl der Entwicklungs- und Schwellenländer, die vor dem Risiko der Zahlungsunfähigkeit stehen, habe sich in wenigen Jahren verdoppelt. Für den Aufbau der Krise sei unter anderem die überschüssige Liquidität auf den globalen Finanzmärkten in Zeiten niedriger Zinsen verantwortlich, die die Kreditvergabe in den Globalen Süden stark gefördert habe. Externe Schocks, wie der Einbruch globaler Rohstoffpreise zwischen 2014 und 2017, haben zu geringerem Wachstum, fehlenden Einnahmen und einer abnehmenden Schuldentragfähigkeit geführt. Die langsam zum Ende kommende Niedrigzinspolitik im Globalen Norden, die nun zum Abfluss von Kapital aus Entwicklungs- und Schwellenländern führt und die Refinanzierung von Schulden durch Neukredite teurer macht, erhöhe das Risiko des endgültigen Ausbruchs einer Schuldenkrise im Globalen Süden. IWF-Analysen zeigen sogar, dass es unwahrscheinlich ist, dass die absehbare Entwicklung in kritisch verschuldeten Ländern von al-

**Auch bei den Gläubigern und Finanzinstitutionen wächst die Erkenntnis, dass viele unterschiedliche Länder sich auf eine neue Schuldenkrise zubewegen.**



Die Krise ist da und sie ist weitreichend: Darüber waren sich die Expertinnen und Experten bei der Jahrestagung 2018 von IWF und Weltbank in Bali einig.



leine, also ohne Schuldenerleichterungen, wieder verschwindet.<sup>1</sup> Gleichzeitig sei die Schuldenstruktur von Entwicklungsländern komplexer geworden. Die umfassende Gläubigerkoordination, die zur Bewältigung einer Krise notwendig ist, sei mit den bestehenden Verfahren nicht zu erreichen. Auch die, insbesondere auch von der Bundesregierung lange als einzig notwendige schuldenrechtliche Innovation präsentierte Kollektivklauseln in Anleiheverträgen (sogenannte *Collective Action Clauses*<sup>2</sup>, CACs) würden in dieser Krise nicht ausreichend zur Bewältigung beitragen. Und schon jetzt, auch darüber waren sich einige Experten und Expertinnen einig, werde sichtbar, dass die Schulden zum Entwicklungshindernis werden.

Damit teilen Gläubigerinstitutionen frühzeitig – anders als in der Vergangenheit – öffentlich die Positionen zivilgesellschaftlicher Organisationen wie *erlassjahr.de* und anderer, bevor aus den ersten Zahlungseinstellungen ein „Flächenbrand“ geworden ist. Das ist zunächst einmal ein gutes Zeichen, wenn man es mit dem Verlauf der sogenannten „Schuldenkrise der Dritten Welt“ in den 1980er Jahren vergleicht. Damals wurde die Krise von öffentlichen bilateralen und multilateralen Gläubigern, insbesondere vom IWF, bis zum Beschluss der multilateralen Entschuldungsinitiative für hoch verschuldete arme Länder und damit viele Jahre nach dem Eintreten der Schuldenkrise gelehrt und schöngerechnet.<sup>3</sup> Begrenzte Umschuldungsmöglichkeiten im Pariser Club wurden immer wieder als endgültige Lösung für überschuldete

Länder präsentiert, auch wenn immer wieder nach wenigen Jahren die nächsten Konzessionen nötig waren. Dadurch gab es damals keine vernünftige Grundlage für eine offene Diskussion über die zeitige und angemessene Bewältigung der „Schuldenkrise der Dritten Welt“. Die Folge war eine sich viele Jahre hinziehende Krise mit dramatisch hohen Kosten für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Schuldnerländer.

Besteht heute aber Hoffnung auf einen anderen Ausgang, wenn offenbar, anders als in der Vergangenheit, auf Seiten der Gläubigerinstitutionen ein sichtbarer Bewusstsein für den Ernst der Lage herrscht?

## 2. Auf dem Schlauch

Leider spricht nicht viel dafür. Statt jetzt zeitnah zu handeln, diskutieren die Gläubigerstaaten und Experten und Expertinnen der internationalen Finanzinstitutionen über die schwachen Verwaltungsapparate und die verantwortungslose Schuldenpolitik einiger armer Länder.

Und das auf eine Weise, als seien diese die zentrale Bedrohung für die globale Finanzstabilität. Statt konkrete Handlungsschritte für den Umgang mit der sich abzeichnenden Krise zu erarbeiten, versteifen sie sich auf den bereits vor vielen Jahren

**Die Gläubigerinstitutionen reden über die Vermeidung der nächsten Krise, statt konkrete Handlungsschritte für deren Bewältigung zu erarbeiten.**



festgelegten Kurs, mit einigen präventiven Maßnahmen werde sich die nächste Krise schon vermeiden lassen.

In ihrer Handlungsweise gleichen sie damit einem Feuerwehrmann, der zur rechten Zeit am rechten Ort ist, aber nicht dafür sorgt, dass das Feuer gelöscht und die Menschen gerettet werden.

### 2.1. Wunderwaffe Schuldentransparenz?

Zu den diskutierten präventiven Maßnahmen zählen beispielsweise ein besseres Schuldenmanagement in Schuldnerländern<sup>4</sup>, gründlichere und realistischere Schuldentragfähigkeitsanalysen des

**Datentransparenz gilt als Wunderwaffe bei der Prävention und Bewältigung von Schuldenkrisen.**

IWF zur schnelleren Erkennung von Krisen<sup>5</sup> und die Schaffung höherer Transparenz in den Schuldendaten<sup>6</sup>. Insbesondere letzteres steht aktuell unter dem Eindruck des Schuldenskandals in Mosambik<sup>7</sup> sowie anderen Fällen „versteckter Schulden“ hoch im Kurs. So wie seit 2013 die Aufnahme von CACs in Anleiheverträge wird jetzt Datentransparenz als die neue Wunderwaffe in der Prävention und Bewältigung von Schuldenkrisen diskutiert.

Dahinter steckt die Überlegung, dass durch eine lückenhafte Datenlage die Überschuldungsrisiken unabsichtlich unterschätzt werden. Eine vollständige Information über den aktuellen Schuldenstand sei daher der Schlüssel zu besseren Schuldentragfähigkeitsanalysen und damit zu einer angemessenen Einschätzung von Überschuldungsrisiken. Damit könnte im Falle einer kritisch werdenden Verschuldung frühzeitig die Notbremse gezogen werden. Als eine dieser Notbremsen gilt die sogenannte *Debt Limits Policy*, durch die der IWF festlegt, wieviel Schulden ein Land je nach Überschuldungsrisiko nachhaltig tragen kann und durch die eine Schuldenobergrenze insbesondere für nicht-konzessionäre Kredite festgelegt wird.

Vollständige Verschuldungsdaten würden zudem die Grundlage für eine verantwortlichere Kreditvergabe bilden. Transparenz sei daher der Schlüssel zur Krisenvermeidung.<sup>8</sup> Wie sollten Gläubiger sonst auch wissen, wieviel Schulden zu viele Schulden seien, fragte ein Mitarbeiter des IWF während

der Jahrestagung von IWF und Weltbank im Oktober 2018 auf Bali. Manche argumentieren gar, dass mit der Vermeidung von „Überraschungen“ (also dem plötzlichen Auftauchen von Forderungen an die Schuldnerregierung, die vorab als solche nicht verzeichnet waren oder gar absichtlich geheim gehalten wurden<sup>9</sup>) zeitige und geordnete Schuldenerlassverhandlungen die natürliche Folge seien, was impliziert, dass man über weitreichendere Reformen als bessere Datentransparenz zur Bewältigung von Schuldenkrisen auch nicht zu diskutieren brauche.<sup>10</sup>

### 2.2. Verzögerungstaktiken

Natürlich sind besser funktionierende Verwaltungsapparate und eine bessere Datenlage notwendige Schritte und Maßnahmen dazu unbedingt zu ergreifen. Doch sie sind nicht hinreichend, weder für die Bewältigung von Krisen noch für deren Vermeidung. Nur durch eine transparente Gläubigerstruktur alleine wird deren Bereitschaft, sich an Verhandlungen zu beteiligen oder Schulden in hinreichendem Maße zu erlassen, nicht gesteigert. Studien von unabhängigen Einrichtungen sowie vom IWF selbst belegen, dass in der Vergangenheit Umschuldungen weder zeitig noch effizient oder geordnet verliefen, sondern durch ein systematisches politisches Verzögerungsverhalten gekennzeichnet waren. Schuldenerlasse kamen daher oft zu spät und waren zudem nicht weitreichend genug, um die Schuldentragfähigkeit eines Landes ausreichend wiederherzustellen. Damit blieben Gläubiger und Schuldner in wiederkehrenden Umschuldungen und Teilerlassen gefangen.

Die implizite Annahme, dass Gläubiger grundsätzlich immer in gutem Glauben und zum Wohle der Schuldentragfähigkeit des Schuldners handeln, führt zwangsläufig dazu, dass die einzig logische politische Reformmaßnahme die Stärkung der für Datenerhebung zuständigen Verwaltung des Schuldnerlands ist. Dies widerspricht indes der an anderer Stelle von Experten und Expertinnen der Finanzinstitutionen und Industrieländern geäußerten Feststellung, dass es keine ausreichenden Verfahren zur Gläubigerkoordination in der kommenden Krise gibt, sowie der in

**Eine bessere Datenlage ist ein notwendiger, aber kein hinreichender Schritt für die Bewältigung und Vermeidung von Krisen.**

deutlicher Einigkeit geäußerten Sorge, dass diese Schuldenkrise von vielen „schwierigen“, „komplizierten“ und „unkooperativen“ Gläubigern gekennzeichnet sein wird.

Problematisch an der Diskussion um höhere Schuldentransparenz ist zudem, dass dadurch impliziert wird, das zu lösende Problem läge allein in der

**Problematisch ist die Annahme, die Krise läge allein in der mangelhaften Schuldnerdisziplin begründet.**

mangelhaften Schuldnerdisziplin. Die Gläubigerverantwortung für die sich abzeichnenden Schuldenkrisen wird dabei ausgeblendet. Doch eine realistische Analyse zeigt, dass der Aufbau

der aktuellen Schuldenkrise nicht daher rührt, dass Kreditvergabeentscheidungen der Gläubiger wegen fehlender Daten notgedrungen auf falschen Annahmen zur Solvenz des Schuldners fußen mussten. Die Krise wurde vielmehr dadurch verursacht, dass es den Gläubigern offenbar egal war, wann die jeweilige Schuldenlast ein untragbares Maß überschritten hatte, und weil die Notbremsen von IWF und Weltbank kaum funktionieren.

Beispielsweise stufte der IWF das Risiko der Zahlungsunfähigkeit Ghanas im Jahr 2015 als „hoch“ ein. Nur wenig später garantierte die Weltbank den privaten Haltern einer hochverzinsten Staatsanleihe 400 Millionen US-Dollar an Schuldendienstzahlungen, damit Ghana diese Anleihe erfolgreich platzieren konnte. Zu dem bereits gefährlich hohen Schuldenberg des Landes kam so eine weitere Milliarde US-Dollar mit einer ungewöhnlich hohen Verzinsung von 10,75 Prozent hinzu. Dazu umging die Weltbank ihre eigenen Regeln, die ihr normalerweise verbieten, Kreditgarantien auszugeben, wenn die Schuldentragfähigkeit eines Landes nicht mehr gesichert ist.<sup>11</sup>

Auch die Chefin des IWF, Christine Lagarde, sagte in einem Interview, dass Gläubiger auf dem afrikanischen Kontinent im Rausch lukrativer Renditerwartung lieber auf ernsthafte Bewertungen von Ausfallrisiken zugunsten aggressiver Kreditvergabe verzichteten: *„Was ich sicher weiß – denn wir hatten mit manchen von ihnen (afrikanische Länder, Anm.d.V.) laufende Programme – ist, dass die Kreditgeber so begierig Kredite vergeben wollten,*

*dass ich nicht glaube, dass sie ernsthaft bereit waren, mögliche Ausfallrisiken vorab zu bewerten. Und es gab eindeutig auf Seiten mancher Investoren, insbesondere im Privatsektor, den Antrieb, so viele Kredite wie möglich zu vergeben, um Rendite zu erwirtschaften.“*<sup>12</sup>

Inakzeptabel an der durchaus sinnvollen Debatte um Krisenprävention bleibt, dass sie bereits seit vielen Jahren insbesondere von Gläubigern genutzt wird, um eine umfassende Reform der Verfahren zur Bewältigung von Schuldenkrisen politisch zu unterlaufen. Musste in der Vergangenheit das sinnvolle, aber begrenzte Instrument der *Collective Action Clauses* dafür herhalten, ist es heute die Diskussion um Schuldentransparenz. Prävention mag wichtig sein, um Staatspleiten unwahrscheinlicher zu machen. Wenn eine Krise jedoch in vollem Gange ist, braucht es rasche und hinreichende politische Handlungsschritte, um sie zu beenden.

**Gläubiger nutzen die Debatte um Krisenprävention, um eine umfassende Reform der Verfahren zur Bewältigung von Schuldenkrisen zu unterlaufen.**



Gläubiger auf dem afrikanischen Kontinent verzichteten im Rausch lukrativer Kreditvergabe auf ernsthafte Bewertungen von Ausfallrisiken, sagt IWF-Direktorin Christine Lagarde.

Drop of Light / Shutterstock.com

### 2.3. Widersprüchliche Haltung der Gläubiger

Was ist also zu tun, wenn trotz aller Präventionsbemühungen verschuldete Länder ihre Zahlungen tatsächlich einstellen? Grundsätzlich sind sich

**Der Umgang mit Zahlungseinstellungen im Globalen Süden ist komplizierter geworden.**

IWF, Weltbank, Pariser Club und private Gläubiger darin einig, dass der Umgang mit Zahlungseinstellungen im Globalen Süden aufgrund deutlich differenzierterer Gläubigerprofile „komplizierter“

geworden ist. Insbesondere der IWF unterstreicht das Problem, dass angesichts der vielfältigen und fragmentierten Gläubigerlandschaft keine gemeinsamen Regeln und Verfahren zur Gläubigerkoordination existieren.

Folgende Faktoren tragen aus dieser Sicht zur Differenzierung der Gläubigerlandschaft bei:

→ Bedeutsame bilaterale öffentliche Kreditgeber, insbesondere die Volksrepublik China, sind nicht Teil des Pariser Clubs und fühlen sich den Regeln des informellen Gläubigerkartells, das sich zu gemeinschaftlichen Verhandlungen mit seinen Schuldnern zusammengeschlossen hat, nicht verpflichtet. Damit seien solche „traditionellen“ Mechanismen unzulänglich, da der Anteil der Forderungen von öffentlichen bilateralen Gläubigern, die im Pariser Club organisiert sind, an der Gesamtschuld von ärmeren Entwicklungsländern immer geringer wird.

→ Neue Geber treten auf den Plan, die weder bilateral noch multilateral, sondern irgendwo dazwischen anzusiedeln sind: der IWF nennt sie, um sie von dem eigenen „multilateralen“ Status abzugrenzen, daher „plurilaterale Geber“. Dazu zählt beispielsweise die *New Development Bank* mit nur 5 Mitgliedsstaaten. Ob und wie genau diese Geber in einem Insolvenzfall Forderungen umschulden oder gar Schulden erlassen, und wie diese Geber ihr „Recht“ auf Vorzugsbehandlung einschätzen würden, welches sonst IWF, Weltbank und andere traditionelle multi-

laterale Institutionen für sich beanspruchen, sei unklar.

→ Auch wenn viele Staatsanleihen bereits CACs enthalten, so beziehen sich die meisten nur auf eine einzige Anleihe. Das erhöhe den Anreiz für Gläubiger, sich nicht an Umschuldungen zu beteiligen (sogenannte *Holdouts*). Seit 2013 wurden zwar verbesserte CACs beworben, die alle oder zumindest mehrere einzelne Anleihen in einem einzigen Abstimmungs- und Entscheidungsprozess zusammenbinden; allerdings enthalten viele Staatsanleihen, um die es in dieser Krise geht, diese erweiterten CACs noch nicht. Auch gibt es weiterhin Staatsanleihen, die gar keine CACs enthalten. Daher seien Holdout-Probleme in der Zukunft nicht auszuschließen.

→ Ein jüngeres Phänomen ist die besicherte Kreditvergabe, auch durch private Gläubiger, die die Frage der Gleichbehandlung von Gläubigern in Restrukturierungsverfahren aufwerfe. Die Republik Kongo und Tschad haben beispielsweise Kreditvereinbarungen unterzeichnet, bei denen die Schuldendienstzahlungen mit den Öleinnahmen der beiden Länder abgesichert sind.

Laut IWF sei angesichts dieser Herausforderungen keine der bestehenden Optionen, beispielsweise die Koordination der Gläubigergruppe durch den größten Geber, ein Garant für eine effiziente und zeitige Lösung. Es gebe immer die Gefahr, dass sich Gläubiger nicht beteiligen und somit eine vernünftige Lösung blockieren.<sup>13</sup> Mangels Verfahren, die die unterschiedlichen Gläubiger und Forderungen zusammenbringen, würden Umschuldungen langwieriger und bedeuteten hohe Kosten für Gläubiger und Schuldner.<sup>14</sup>

Auch die Zivilgesellschaft sieht in einer fehlenden umfassenden Gläubigerkoordination seit jeher eines der zentralen Probleme für die geordnete Krisenbewältigung. Könnte also nicht gerade jetzt in der Krise die offensichtliche Notwendigkeit besserer Verfahren zur Gläubigerkoordination die Gelegenheit bieten, die Diskussion um ein Staateninsolvenzverfahren, wie erlassjahr.de und Misereor es als grundlegende Reform des internationalen Schuldenregimes seit langem fordern, wieder zu eröffnen?

Fragt man politische Entscheidungsträgerinnen und -träger danach, erhält man verschiedene, teils widersprüchliche Antworten, darunter die folgenden:

- Der Weltbank und europäischen Regierungen zufolge sei die Lage eigentlich doch gar nicht so dramatisch, eine Krise ließe sich noch vermeiden.<sup>15</sup>
- Aus Sicht von IWF und vieler Industrieländer lasse das Finanzierungsmodell der internationalen Finanzinstitutionen diese Diskussion nicht zu, da multilaterale Schulden immer zurückgezahlt werden müssten.<sup>16</sup>
- Weltbank, IWF und auch dem Privatsektor zufolge sei die Situation einfach zu kompliziert geworden: Ohne ein Staateninsolvenzverfahren, welches alle Gläubiger zusammenbringt, sei dem IWF zufolge eine Einigung mit so vielen unterschiedlichen Gläubigern schwierig.<sup>17</sup> Aus Sicht des Privatsektors wiederum mache gerade eine solche Vielfalt an Gläubigern die Gestaltung eines Staateninsolvenzverfahrens zur besseren Koordination aller Gläubiger schwieriger als früher.<sup>18</sup> Und der Weltbank zufolge sei die Ungewissheit, was in der nächsten Schuldenkrise mit all diesen komplizierten neuen Schulden passieren soll, schlicht frustrierend.<sup>19</sup>
- Europäische Regierungen sind der Ansicht, dass Schuldenerlasse sowieso nicht funktionieren würden, da arme Länder umgehend neue Schulden aufnehmen würden. Vielleicht würden diese dann sogar wissentlich eine höhere Verschuldung eingehen, um in den Genuss eines Schuldenerlasses zu kommen.<sup>20</sup>
- Der Pariser Club sowie die europäischen Regierungen vertreten die Auffassung, man müsse lieber jetzt alles dafür tun, um in Zukunft nachhaltiger Kredite vergeben und aufnehmen zu können. Dazu sei Prävention der geeignete Schlüssel!<sup>21</sup>
- Nach Einschätzung des IWF gebe es derzeit einfach keinen politischen Willen, über weitreichende systemische Reformen zur Bewältigung von Schuldenkrisen – speziell über ein Staateninsolvenzverfahren – zu sprechen.

Auf der einen Seite verweigern also die Gläubiger mit Verweis auf die Komplexität der für Schuldenerleichterungen notwendigen politischen Verhandlungen jegliche Diskussion um ein Staateninsolvenzverfahren zum besseren Umgang mit der Schuldenkrise. Gleichzeitig aber lassen ihre Aussagen an anderer Stelle darauf schließen, dass die Neuaufnahme der Diskussion um genau solche Verfahren notwendiger ist denn je. So seien sich über lange Perioden hinziehende Schuldenkrisen ein für alle Beteiligten „schlimmes“<sup>22</sup> und „kostspieliges“<sup>23</sup> Szenario und die Gläubigerkoordination gerade deshalb so kompliziert, weil ein rechtsbasiertes, multilaterales Staateninsolvenzverfahren fehle.<sup>24</sup>

#### 2.4. Der politische Wille fehlt – bei den Industrieländern

Die Einschätzung des IWF, dass es aktuell keinen politischen Reformwillen gibt, erklärt die widersprüchlichen oder fadenscheinigen Antworten, insbesondere von Gläubigern, deren ureigenes Interesse es ist, ihre Forderungen gegenüber dem Schuldner nicht abschreiben zu müssen. Letztlich fehlt auf allen Seiten der politische Wille, die Diskussion um ein Staateninsolvenzverfahren wieder aufzunehmen.

Allerdings gab es vor wenigen Jahren auf Seiten der Entwicklungs- und Schwellenländer sehr wohl ein großes politisches Interesse an Veränderungen. Die G77, der Zusammenschluss von 134 Entwicklungs- und Schwellenländern in den Vereinten Nationen, versuchte 2014 in der Vollversammlung der Vereinten Nationen einen zwischenstaatlichen Prozess zur Schaffung eines multilateralen Rechtsrahmens für Umschuldungen anzustoßen, um das Problem der Gläubigerkoordination insgesamt anzugehen. Damals waren es die Industrieländer, die den Verhandlungsprozess aktiv blockierten, darunter auch die Bundesregierung und viele andere europäische Regierungen. Spricht man die Verantwortlichen heute, vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Schuldenkrise, auf die damals angestrebte Reform und ihre eigene bremsende Rolle an, weisen sie die politische Verantwortung

***Es fehlt der politische Wille, die Diskussion um ein Staateninsolvenzverfahren wieder aufzunehmen.***

von sich und erklären, die USA und Großbritannien seien doch diejenigen, die als wichtige Finanzplätze Schritte hin zu einem umfassenden Staateninsolvenzverfahren blockieren würden.

## 2.5 Beharren auf unzureichenden Strukturen – der Pariser Club

Dem IWF zufolge liegt die offensichtlichste Reform-Option derzeit in der Erweiterung des Pariser Clubs.<sup>25</sup> Gemeint ist damit insbesondere, die Volksrepublik China als Mitglied zu gewinnen. Die vorwiegende Funktion des Pariser Clubs ist die Koordination und Wahrung der Gläubigerinteressen seiner derzeit 22 Mitglieder, die Mehrheit davon traditionelle Industrieländer, die auch der OECD angehören. Da sie als bilaterale öffentliche Gläubiger in Entwicklungsländern an Bedeutung verlieren, sind ihre Interessen durch bedeutender gewordene Geber wie China, die sich selbst um ihre Gläubigerinteressen kümmern können, bedroht. Daher ist der Wunsch groß, China als Mitglied eines Clubs zu gewinnen, dessen oberstes Gebot die Solidarität der Gläubiger untereinander ist. Gelänge es, China in dieses Kartell einzubinden, würden die Club-Mitglieder dadurch einen starken Einfluss auf den derzeit wichtigsten bilateralen Gläubiger vieler Entwicklungsländer gewinnen. Selbst der IWF, der sich in der aufkommenden Schuldenkrise des Globalen Südens auf Gläubigerseite bislang als vernünftigste Stimme gezeigt hat, präsentiert

*Dem IWF zufolge liegt die offensichtlichste Reform-Option in der Erweiterung des Pariser Clubs.*

die Detailfrage der Erweiterung des Pariser Clubs überraschenderweise als zentrale Maßnahme zur Überwindung der aktuellen Krise. Er agiert damit genauso abwiegelnd, wie die Weltbank, die noch in den 1990er Jahren die mutige Vorreiterin der multilateralen Entschuldungsinitiative für arme hoch verschuldete Länder war. Ganz im Gegenteil tut sich die Weltbank beim Aufbau der aktuellen Krise vor allem als Drückerkolonie für Kredite hervor, so dass ernsthafte Initiativen zur Krisenbewältigung von ihr nicht zu erwarten sind.

Offensichtlich führt die Erweiterung des Pariser Clubs um einige öffentliche bilaterale Gläubiger (jüngst Brasilien und Südkorea) nicht dazu, das Problem der fairen Lastenteilung unter den unterschiedlichen Gläubigern zu lösen. Anstatt zu handeln, blockieren die verschiedenen Akteure die Debatte um eine hinreichende politische Lösung: Der Pariser Club verweist noch auf das im Jahr 2013 geschaffene „Pariser Forum“, eine jährlich stattfindende Konferenz zu verschiedenen schuldenpolitischen Aspekten, das der gegenseitigen Annäherung von Schuldner und öffentlichen sowie privaten Gläubigern dienen soll, zeigt sich ansonsten mit Verweis auf die „Komplexität“ aber ratlos.<sup>26</sup> Der Privatsektor weist auf freiwillige Prinzipien hin, die zu effizienteren Umschuldungsverhandlungen beitragen können, betont aber ebenfalls die Komplexität der Lage.<sup>27</sup> Der IWF schließlich würde es begrüßen, wenn sich auch die privaten Gläubiger an ihre dem Schuldner auferlegte Schuldenlimits halten würden, teilt aber ebenfalls die Sicht, es wäre ansonsten sehr kompliziert.

## 3. Was jetzt getan werden muss

Beobachter und Beobachterinnen, die mit dem Verlauf der „Schuldenkrise der Dritten Welt“ in den 1980er Jahren vertraut sind, werden derzeit Zeuge einer kollektiven Lernverweigerung. Damals waren Verzögerungstaktiken zur Vermeidung einer



Ohne Erfolg: Die Entwicklungs- und Schwellenländer in den Vereinten Nationen stießen 2014 die Schaffung eines Rechtsrahmens für Umschuldungen an. Deutschland jedoch blockierte den Prozess.

längst unausweichlichen Schuldenstreichung eine gängige Strategie. Die Verantwortlichen in reichen Ländern und internationalen Finanzinstitutionen nahmen die offensichtlich bestehende Krise schlicht so lange nicht zur Kenntnis, bis es nicht mehr anders ging. Die Verschleppung führte dazu, dass aus einer Krise eine humanitäre Katastrophe für die Menschen in den betroffenen Ländern wurde. Einige mutige Weltbankmitarbeiterinnen und -mitarbeiter (und jede Menge hartnäckiger Aktivistinnen und Aktivistinnen) waren damals nötig, um dieser Krise durch die Schaffung der multilateralen Entschuldungsinitiative für hoch verschuldete arme Länder (*Heavily Indebted Poor Countries Initiative*, HIPC-Initiative) ein Ende zu bereiten.

Heute wird die Krise zwar zur Kenntnis genommen, doch es fehlt an der politischen Handlungsbereitschaft.

**Die Krise wird zwar zur Kenntnis genommen, doch es fehlt an der politischen Handlungsbereitschaft.**

Schon die dringend notwendige Debatte über angemessene Lösungen bleibt aus. Durch die Handlungsverweigerung wird zugelassen, dass es zu einer Wiederholung der Katastrophe der 1980er und 1990er Jahre kommen kann. Der Präventions- und Transparenzdiskurs dient dabei als Deckmantel pathologischer Verzögerungspolitik. Denn auch die sinnvollsten Präventionsmaßnahmen können Zahlungseinstellungen niemals vollständig abschließen.

Gerade die beklagte Gläubigervielfalt bietet aber derzeit die Chance für einen Paradigmenwechsel in der Diskussion um eine angemessene Krisenbewältigung und für die Wahrnehmung der von den G20-Staaten 2017 unter deutscher Präsidentschaft anerkannten gemeinsamen Verantwortung für eine tragfähige Verschuldung.<sup>28</sup> Entwicklungspartner und internationale Finanzinstitutionen haben mit dem Schuldnerland ein gemeinsames Interesse, welches es gegen diejenigen Gläubiger zu verteidigen gilt, die sie als „unkooperativ“ und „kompliziert“ bezeichnen. Ein mutiger Schritt könnte darin bestehen, über die Gläubigersolida-

rität hinauszudenken und diejenigen zu stärken, die von der Krise unmittelbar betroffen sind – die Schuldnerländer.

Konkret könnte dies folgende politische Reformschritte bedeuten:

- Politische Unterstützung für die Wiederaufnahme der Verhandlungen in den Vereinten Nationen über einen umfassenden multilateralen Rechtsrahmen für Umschuldungen.
- Politische Unterstützung von Schuldnerländern im konkreten Krisenfall bei der Ad-hoc-Organisation von zeitigen und umfassenden Schuldenerlassverhandlungen.
- Über die Bekanntmachung der IWF-Schuldenlimits durch Verbesserung des Informationsaustauschs hinaus unverantwortliche Kreditvergabe tatsächlich zu sanktionieren, indem Kredite, die ein gesetztes Schuldenlimit übersteigen, von der Rückzahlung ausgeschlossen werden.

Solche Reformschritte erfordern allerdings, dass Regierungen sich nicht (länger) als Sachwalter der Interessen privater und öffentlicher Anleger betrachten, sondern Entscheidungen in erster Linie im Interesse globaler finanzieller und sozialer Stabilität treffen. Die multilaterale Entschuldungsinitiative für arme hoch verschuldete Länder vor zwanzig Jahren war ein seltener Moment, in dem die damaligen Regierungen zu einer solchen Anstrengung bereit waren. Diese Anstrengungen wurden mit wirtschaftlichem Neustart und vorsichtig gelingender Demokratisierung in einigen der begünstigten Länder belohnt. Den Bundesfinanzminister stellte damals übrigens die gleiche Partei wie heute.

**Ein mutiger Schritt wäre, über die Gläubigersolidarität hinauszudenken und diejenigen zu stärken, die von der Krise unmittelbar betroffen sind.**

- 1 Siehe IWF (2018): „IMF Policy Paper: Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Developing Countries – 2018“, S. 48, Pt. 76.
- 2 *Collective Action Clauses* sind Vereinbarungen in Anleiheverträgen, die helfen können, Umschuldungen von Forderungen aus Staatsanleihen zu erleichtern. Sie ermöglichen es, dass die Mehrheit der Käufer einer bestimmten Anleihe durch ihr Votum die Minderheit zwingen kann, einer Umschuldungsvereinbarung mit dem Emittenten der Anleihe (dem Schuldnerland) zuzustimmen.
- 3 Siehe u. a. Woodward, D. (1996): „Debt Sustainability and the Debt Overhang in Heavily-Indebted Poor Countries: Some Comments on the IMF’s View“, in: World Credit Tables – Creditors’ Claims on Debtors Exposed, EURODAD, S. 29-43; Baker, D. und D. Rosnick (2003): „Too Sunny In Latin America? The IMF’s Overly Optimistic Growth Projections and Their Consequences“, Center for Economic and Policy Research. In Bali bei der Jahrestagung von IWF und Weltbank gestand ein IWF-Vertreter ein, dass die oft zu optimistischen Berechnungen und Vorhersagen an der Verschleppung von Schuldenkrisen schuld waren; siehe Transkript des IWF und der Weltbank zum *Civil Society Policy Forum* (CSPF)-Event (2018a): „Too Many Cooks: Addressing Evolving Creditor Coordination Challenges in Sovereign Debt Crisis Resolution“, S. 19-20, [pubdocs.worldbank.org/en/102211548257983978/18AM-CSPF-11-00-Bandung-101218.pdf](http://pubdocs.worldbank.org/en/102211548257983978/18AM-CSPF-11-00-Bandung-101218.pdf).
- 4 Siehe u. a. Podiumsdiskussion der Weltbank „Debt Challenges Ahead“ am 13.10.2018 in Bali, Indonesien; IWF und Weltbank (2018): „G20 Notes on Strengthening Public Debt Transparency“; „World Bank/IMF Annual Meetings 2018: Development Committee Communiqué“; AfDB, IWF und Weltbank (2017): „The G-20 Compact with Africa – A Joint AfDB, IMF and WBG Report, G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting, March 17-18 2017, Baden-Baden, Germany“, S. 8f.
- 5 Siehe u. a. Mühleisen, M. und M. Flanagan (2019): „Three Steps to Avert a Debt Crisis“, IMF Blog.
- 6 Siehe u. a. Podiumsdiskussion der Weltbank am 13.10.2018 in Bali, Indonesien; „The Charlevoix G7 Summit Communiqué“, Pt. 7, 09.06.2018; IWF und Weltbank (2018): „G20 Notes on Strengthening Public Debt Transparency“; IWF (2018); Jha, L. K.: „IMF, World Bank must develop strategy for enhancing public debt transparency: India“, 21.04.2018: [livemint.com/Politics/kWmNkV270ELKveLyUxEgUj/IMF-World-Bank-must-develop-strategy-for-enhancing-public-d.html](http://livemint.com/Politics/kWmNkV270ELKveLyUxEgUj/IMF-World-Bank-must-develop-strategy-for-enhancing-public-d.html).
- 7 Mehr Informationen zum Schuldenskandal in Mosambik, siehe Kaiser, J.: „Mosambik: Ein Land unter dem Ressourcenfluch“, in [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) und MISEREOR: *Schuldenreport 2017*.
- 8 Siehe u. a. The Institute of International Finance (IIF) (2018): „Debt Transparency Initiative – Background Note“; IWF und Weltbank (2018): „G20 Notes on Strengthening Public Debt Transparency“, S. 49, Pt. 5.
- 9 Beispiele dafür in IWF und Weltbank (2018), S. 15.
- 10 Siehe Podiumsdiskussion der Weltbank am 13.10.18 in Bali, Indonesien (siehe Aussage von Eric Lalo, Managing Director der *Lazard Sovereign Advisory Group*: „Data transparency is a fundamental element, if you want to have a quick, efficient, orderly restructuring. [...] Know your creditors. It is absolutely imperative that countries [...] know, who their creditors are. [...] [...] The worst thing, that can happen is that a restructuring is lasting and lasting forever. If you know your creditors and you can alert them, you can prepare necessary approaches, you can go fast.“).
- 11 Siehe Jones, T. (2016): „The Fall and rise of Ghana’s debt – how a new debt trap has been set“, Jubilee Debt Campaign, [jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2016/10/The-fall-and-rise-of-Ghanas-debt\\_10.16.pdf](http://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2016/10/The-fall-and-rise-of-Ghanas-debt_10.16.pdf).
- 12 Gardner, T. (2017): „Africa’s mounting debt crisis will worsen if US and Europe’s economies improve, says IMF’s Lagard“, [qz.com/africa/1159245/imfs-christine-lagarde-says-africas-debt-burden-could-get-worse-if-us-dollar-and-euro-strengthens/](http://qz.com/africa/1159245/imfs-christine-lagarde-says-africas-debt-burden-could-get-worse-if-us-dollar-and-euro-strengthens/).
- 13 Siehe Transkript zum CSPF-Event (2018a), S. 6.
- 14 Siehe Transkript des IWF und der Weltbank zum CSPF-Event (2018b) „Financing Climate Change without Contributing to Debt Crises“, S. 3-35, [pubdocs.worldbank.org/en/821161548257981889/18AM-CSPF-09-00-Bandung-101218.pdf](http://pubdocs.worldbank.org/en/821161548257981889/18AM-CSPF-09-00-Bandung-101218.pdf).
- 15 Siehe u. a. Podiumsdiskussion der Weltbank am 13.10.2018; außerdem informelle Gespräche mit Regierungsvertretern und -vertreterinnen.
- 16 Siehe u. a. Transkript zum CSPF-Event (2018a), S. 9; Council of the European Union (2015): „EU common position on the UN draft resolution A/69/L.84 on ‚basic principles on Sovereign debt restructuring processes““, S. 5.
- 17 Siehe Transkript zum CSPF-Event (2018b), S. 34; Bredenkamp, H., et. al (2018): „Chapter 9: Challenges Ahead“, S. 26, in: *Sovereign Debt: A Guide for Economists and Practitioners*, unveröffentlicht.
- 18 Siehe Aussagen der IIF-Vertreterin beim CSPF-Event (2018a), S. 19, 22 und 34 und Aussage einer Vertreterin der Rechtsberatungsfirma *Clifford Chance* bei einer Konferenz zur Verschuldung Afrikas vom *Overseas Development Institute* im Dezember 2018, zitiert in Herman, B. (2018): „Doable Proposals and Yet Another Debt Conference“, unveröffentlicht.
- 19 Siehe Aussage der Geschäftsführerin der Weltbank bei der Podiumsdiskussion der Weltbank am 13.10.2018.
- 20 Aussagen von europäischen Exekutivdirektorinnen und -direktoren im Gespräch mit der Zivilgesellschaft am 10.10.2018 in Bali (unveröffentlichtes Protokoll zum Gespräch).
- 21 Siehe oben sowie Aussage des stellvertretenden Vorsitzenden des Pariser Clubs beim CSPF-Event (2018a), S. 13.
- 22 Siehe Aussagen des Vertreters der *Sovereign Advisory Group Lazard* bei der Podiumsdiskussion der Weltbank am 13.10.2018.
- 23 Siehe Aussagen des IWF-Vertreters beim CSPF-Event (2018b), S. 34.
- 24 Siehe Bredenkamp, H. et. al (2018).
- 25 Siehe Aussagen des IWF-Vertreters beim CSPF-Event (2018a), S. 5 und 6.
- 26 Siehe den stellvertretenden Vorsitzenden des Pariser Clubs beim CSPF-Event (2018a), S. 15.
- 27 Siehe die Vertreterin des IIF beim CSPF-Event (2018a), S. 17-19.
- 28 Siehe „G20 Operational Guidelines for Sustainable Financing“.

# Schuldenerlass für Diktatoren?

Wie mit verschuldeten Ländern umgegangen werden sollte, die unter schlechter Regierungsführung leiden.

Von Antje Lanzendorf

**Entwicklung braucht Entschuldung. So lautet der Leitsatz von [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de). Aber sollte man wirklich für jedes überschuldete Land der Erde einen Schuldenerlass fordern? Was ist mit autokratischen Regimen oder anderen Staaten, denen eine schlechte Regierungsführung bescheinigt wird? Die zentrale Frage dieses Artikels im Kontext der Diskussion um den Erlass von Staatsschulden ist, ob verschuldete Staaten mit erheblichen demokratischen Defiziten entschuldnet werden sollten oder nicht.**

In der Demokratieforschung finden sich zahlreiche Definitionen für eine gute oder schlechte Regierungsführung und unterschiedliche Herrschaftstypologien. So gibt es von Regierungen mit *Governance*-Problemen über monopolisierte Herrschaftssysteme wie einen Einparteienstaat bis hin zu einer totalitären Diktatur ein weites Spektrum an Abstufungen. Auch in der politischen Diskussi-

**In der Beurteilung der Regierungsführung gibt es in der politischen Praxis einen breiten Ermessensspielraum.**

on um die Vorbedingungen für die Gewährung von Schuldenerlassen sollte daher eine differenzierte Herangehensweise gelten. In der politischen Praxis gibt es ausreichend viele Beispiele für eine Diskrepanz zwischen theoretischem Anspruch und politischer Wirklichkeit: Da wird einerseits bei Autokraten eine gute Regierungsführung angemahnt. Dieselben Machthaber

werden aber gleichzeitig politisch und wirtschaftlich unterstützt, wie etwa das saudische Königshaus von Deutschland. Es gibt damit gemeinhin offenbar einen breiten politischen Ermessensspielraum in der Beurteilung der Qualität verantwortlicher Regierungsführung im Partnerland (und wie politisch mit ihm umgegangen werden sollte).

Auch ab welchem Zeitpunkt der Regierung eines Landes die Staatsmacht abgesprochen wird, es im Scheitern (*failing*) begriffen ist oder gar bereits gescheitert (*failed*), wird höchst uneinheitlich beurteilt und folgt nicht selten politischen Opportunitätserwägungen. Autoritäre Staatschefs wie Gaddafi in Libyen oder Mubarak in Ägypten waren jahrzehntelang hofierte Mitglieder der internationalen Staatengemeinschaft. Gleichwohl stellte



Mohamed Elsayed / Shutterstock.com

Autoritäre Staatschefs wie Mubarak in Ägypten waren hofierte Mitglieder der internationalen Staatengemeinschaft. Nach Mubaraks Sturz stellte sich die Frage, wie mit den Schulden aus seiner Amtszeit umzugehen sei.



sich beispielsweise nach Mubaraks Sturz die Frage, inwieweit die neue Regierung Ägyptens mit den Schulden des alten Kleptokraten belastet werden könne, angesichts der Tatsache, dass bis zu 70 Milliarden US-Dollar auf ausländische Privatkonten abgeflossen sei.<sup>1</sup>

### Demokratie in Gefahr

Seit dem Jahrtausendwechsel scheint der Siegeszug der parlamentarischen Demokratie ins Stocken geraten zu sein. Die US-amerikanische Menschen-

### Die Durchsetzungsmacht des Staates scheint in verschiedenen Ländern zunehmend gefährdet.

rechtsorganisationen *Freedom House* sieht sie sogar ernsthaft bedroht.<sup>2</sup> Freie und faire Wahlen, Minderheitenrechte, Pressefreiheit und Rechtsstaatlichkeit sind weltweit in Gefahr. In 71 Staaten haben sich 2017 die Bürgerrechte verschlechtert (gegenüber 35, in denen Verbesserungen erzielt wurden). Das bedeutet, dass sich die Gesamtlage im zwölften Jahr in Folge negativ entwickelt hat.

Die Durchsetzungsmacht des Staates scheint in verschiedenen Ländern zunehmend gefährdet. Herrschende Eliten verlieren an Einfluss und nichtstaatliche Akteure, wie Warlords oder Drogenkartelle, etablieren eigene Ordnungsstrukturen anstelle staatlicher Institutionen. Das Prinzip des Nationalstaates wird damit in Frage gestellt, während andernorts gleichzeitig Nationalisten in demokratischen Wahlen an die Macht kommen, wie Jair Bolsonaro 2018 in Brasilien, und den Nationalstaat als Grundlage für autoritäre und menschenrechtsfeindliche Herrschaft instrumentalisieren.

Mit Blick auf zukünftige Neuverschuldung wird eine verantwortliche Kreditvergabe immer dringlicher. Dabei ist zu klären, zu welchem Zweck die Finanzierung eingesetzt werden soll, wer der Verhandlungspartner ist, ob dieser über die nötige demokratische Legitimität verfügt und ob das Land in der Lage ist, die Schulden zurückzuzahlen. Die internationale Gebergemeinschaft ist in den vergangenen Jahren – nicht zuletzt durch den Druck zivilgesellschaftlicher Organisationen wie der Erlassjahrbewegung – vorsichtiger geworden.

So werden Sonderklauseln in Kreditverträge eingebaut, die Missbrauch verhindern sollen. Allerdings lässt sich kritisch fragen, wie viel Vertrauen man bekanntermaßen autokratischen Regimen entgegenbringen kann. Der Missbrauch von berühmten Dual-Use-Gütern, die sich leicht auch für militärische Zwecke nutzen lassen, ist zum Beispiel für den Irak unter Saddam Hussein belegt. Man erinnere sich nur an die mit ausländischen Geldern finanzierten „Düngemittelfabriken“, in denen später Giftgas produziert wurde. Es ist bislang nicht viel mehr als politisches Wunschdenken, die Kreditvergabe so verantwortlich zu gestalten, dass autokratische Regierungen gar nicht erst zu den Nutznießern gehören und später auch keine Schuldenerlasse erwogen werden müssen. Die Realität zeigt, dass Staaten immer wieder fragwürdige Regierungen durch eine Kreditvergabe unterstützt haben. Deshalb bleibt die Frage relevant, wie mit bestehenden Auslandsschulden von Staaten mit einer schlechten Regierungsführung umzugehen ist. Perspektivisch könnte damit auch die 2003 mit dem Sturz Saddam Husseins im Irak intensiv geführte Diskussion um die sogenannten Diktatorenschulden (*Odious Debts*) wieder an Bedeutung gewinnen. Denn es erscheint zunächst unsinnig, ja ungerecht, für Länder mit schlechter Regierungsführung die Frage nach einem Schuldenerlass mit Ja zu beantworten, denn jeder Schuldenerlass wäre eine Form der finanziellen Unterstützung. Niemand – abgesehen von gewissenlosen Geschäftemachern<sup>3</sup> – kann aber ein Interesse daran haben, diktatorische oder korrupte Regime finanziell zu unterstützen und dadurch in ihrer Macht zu stabilisieren. Wer kann einem solchen Regime glauben, dass freiwerdende Mittel zum Wohle der Bevölkerung verwendet werden, wenn es gleichzeitig grundlegende Menschenrechte einschränkt oder missachtet?

### Schuldenerlass zu wessen Gunsten?

erlassjahr.de und andere zivilgesellschaftliche Organisationen setzen sich daher weder für einen pauschalen noch einen ausnahmslos bedingungs-

**Die internationale Gebergemeinschaft ist vorsichtiger geworden. Sonderklauseln in Kreditverträgen sollen Missbrauch verhindern.**

**Es braucht ein Verfahren, das zunächst die Legitimität der Schulden prüft.**

losen Schuldenerlass ein, sondern fordern ein rechtsstaatliches Verfahren, das zunächst die Legitimität der Schulden – in Übereinstimmung mit geltendem Recht – prüft und dann einen etwaigen Erlass an der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der Schulden bemisst.

Letztlich sind immer die Menschen, die nicht zur herrschenden Elite gehören, die Leidtragenden eines autokratischen Regimes. Ihnen ein rechtsstaatliches Verfahren zur fairen Regelung der Staatsschulden vorzuenthalten, nützt in erster Linie den Gläubigern, die ihrerseits eine Mitverantwortung für die untragbare Schuldensituation eines diktatorisch regierten Landes tragen. Denn am Ende sind es die Bürgerinnen und Bürger eines Staates, die zugunsten der Zahlungsverpflichtungen ihrer Regierung auf öffentliche Ausgaben, beispielsweise in Bildung, Gesundheit oder Ernährung, verzichten müssen.

**Ein geeignetes Instrument im Umgang mit überschuldeten Ländern, die unter schlechter Regierungsführung leiden, können Schuldenumwandlungen sein.**

**Mit Schuldenumwandlungen den Diktator umgehen?**

Ein geeignetes Instrument im Umgang mit überschuldeten Ländern, die unter einer schlechten Regierungsführung leiden, können Schuldenumwandlungen sein (siehe Artikel „Deutschland als Gläubiger des Globalen Südens“). Im traditionellen Diskurs der Entschuldungsbewegung gilt der Grundsatz, dass die Umwandlung von Altschulden in neue Mittel zur Entwicklungsfinanzierung keine nachträgliche Legitimierung der eigentlich illegitimen Schulden und damit quasi einer versteckten Geldwäsche gleichkommen darf. Das heißt, umzuwandelnde Schulden sind zunächst darauf zu prüfen, ob sie legitim zustande gekommen sind. Wenn nicht, war und ist eine Umwandlung abzulehnen und auf der ersatzlosen Streichung zu beharren. Es kann gute Gründe geben, von dieser ebenso gerechtfertigten wie rigiden Haltung abzurücken, wie zwei Fälle zeigen, bei denen erlassjahr.de mit seinen Partnern die Umwandlung illegitimer Schulden selbst vorgeschlagen hat. Der Vorschlag lief in beiden Fällen darauf hinaus, dass die Schuldnerregierung auch weiterhin ihren Schuldendienst leistet, aber nicht an den Gläubiger, sondern an eine dritte Partei, wie etwa eine internationale Organisation oder örtliche Nichtregierungsorganisationen, die damit beispielsweise Sozialprogramme zum Nutzen der Bevölkerung finanzieren.

So schlug erlassjahr.de 2008 vor, die fälligen Rückzahlungen auf die von der Bundesrepublik verbürgte Finanzierung des Verkaufs von 39 Kriegsschiffen der ehemaligen DDR-Marine an das Suharto-Regime in Indonesien aus dem Jahr 1994 nicht an die Bundesregierung zu leisten. Vielmehr sollten diese Zahlungen an einen in Indonesien von örtlichen Nichtregierungsorganisationen und den Vereinten Nationen einzurichtenden Entschädigungs- und Versöhnungsfonds gehen. Dieser wiederum sollte vor allem den Menschen zugute kommen, die Opfer der blutigen Aufstandsbekämpfungsoperationen der indonesischen Regierung in Aceh, Westpapua, Sulawesi und Ost-Timor geworden waren. Mit der Abwahl der Großen Koalition im Jahr 2009 wurde auch die diesem Vorschlag gegenüber offene damalige Entwicklungsministerin Heidemarie Wiczorek-Zeul aus dem Amt gewählt. An die Macht kam stattdessen erneut die schwarz-gelbe Koalition, die seinerzeit den schmutzigen Deal mit Indone-



Protest gegen Rüstungsexporte: Aktivistinnen und Aktivisten demonstrieren 1993 gegen den Export von Kriegsschiffen der ehemaligen DDR-Marine an das Suharto-Regime in Indonesien.

sien eingefädelt hatte. Damit hatte der Vorschlag zur Schuldenumwandlung, der natürlich eine Vereinbarung der deutschen und der indonesischen Regierung vorausgesetzt hätte, keine Chance mehr auf Verwirklichung.

2016 kamen bis dahin der Öffentlichkeit und auch dem Internationalen Währungsfonds (IWF) verborgene Schulden Mosambiks bei privaten Investoren in Höhe von rund 2 Milliarden US-Dollar ans Tageslicht. Die Londoner Filialen der *Credit Suisse* und der russischen VTB hatten Kredite für den Ankauf von zivilen und militärischen Gerätschaften im Zusammenhang mit der nationalen Thunfischflotte und der angestrebten Erschließung von Mosambiks Off-shore-Gasvorkommen vergeben und mit Anleihen refinanziert. Exorbitante Kickbacks, Finanzierungen über einen dubiosen Mittelsmann, der Ankauf von unbrauchbarem Gerät und das spurlose Verschwinden eines Teils der Mittel kennzeichnen den Deal.<sup>4</sup> Anfang 2019 wurden im Zusammenhang mit dem Skandal sowohl der ehemalige mosambikanische Finanzminister als auch drei Verantwortliche der *Credit Suisse* verhaftet. Die schweizerische *Kampagne für Entschuldung und Entschädigung im Südlichen Afrika* (KEESA) hat daher dem neuen (afrikanischen) Direktor der *Credit Suisse*, der sich um ein besseres Image der Bank bemüht, vorgeschlagen, einen Teil der Schulden (den so genannten *ProIndicus*-Kredit) zum größten Teil an einen vor Ort verwalteten Entwicklungsfonds zu übertragen und in heimische Währung zu verwandeln. Eine substantielle Antwort auf den Vorschlag verweigert die Bank bislang.

### Schuldenerlass und Demokratisierung

Es ist auch denkbar, dass ein gestufter und an Demokratisierungsprozesse – wie die Freilassung politischer Gefangener, die Zulassung kritischer Medienberichterstattung etc. – geknüpfter Schuldenerlass ein Anreiz sein kann, innenpolitische Veränderungen herbeizuführen.

**Die Aussicht auf ein geordnetes Staateninsolvenzverfahren könnte interne Demokratisierungsprozesse befördern.**

Gäbe es ein geordnetes Staateninsolvenzverfahren (wie etwa das von erlassjahr.de unterstützte *Faire und Transparente Schiedsverfahren*, FTAP), dann könnte die Aussicht auf des-

sen Nutzung im Schuldnerland auch einen internen Demokratisierungsprozess befördern, indem beispielsweise international tätige Unternehmen in der Hoffnung auf ein besseres Rating und einfachere Wirtschaftsbeziehungen eine demokratische Opposition unterstützen.

Unabhängig von diesen potentiellen positiven Auswirkungen ist ein Schuldenerlass trotzdem nicht für alle Länder zu befürworten. Generell sollte eine solche Forderung nur in enger Abstimmung mit zivilgesellschaftlichen Partnerbewegungen in den jeweiligen Ländern erhoben werden. Sie stößt in den Fällen an ihre Grenzen, in denen sich die Gläubigergemeinschaft einig ist, dass ein menschenverachtendes, totalitäres Regime international auch finanzpolitisch isoliert werden sollte, wie Südafrika während der Apartheid, als der Finanzboykott auch von der einheimischen Bevölkerung mitgetragen wurde. Ein Schuldenerlass wäre in dieser Situation nicht denkbar und würde auch von den wenigsten Entschuldungsinitiativen gefordert werden, solange ein solches Regime an der Macht ist. In solchen Fällen muss auf die Zeit nach einem Regimewechsel gewartet werden.

### Eine neue Konjunktur für die Doktrin der „verabscheuungswürdigen Schulden“?

Diktaturen erfüllen, obwohl sie nach demokratischen und menschenrechtlichen Maßstäben gescheitert sind, die klassischen Merkmale eines Nationalstaates: Staatsgebiet, Staatsvolk und eine Staatsgewalt, die beides kontrolliert. Für das klassische Völkerrecht spielt die innerstaatliche Verfasstheit keine Rolle. Es herrscht der Grundsatz der Staatssouveränität. In diesem Sinn gilt auch nach Regimewechseln für Kreditverträge das Prinzip der Vertragstreue im öffentlichen und privaten Recht: „*pacta sunt servanda*“ – rechtswirksame Verträge sind einzuhalten. Allerdings gibt es rechtlich verankerte Ausnahmen von dieser Regel, wie sie zum einen im Abschnitt 2 (Artikel 46 bis 53) der Wiener Vertragsrechtskonvention zur Ungültigkeit von Verträgen definiert werden.<sup>5</sup> Zum anderen existiert die fast hundert Jahre alte *Doctrine of Odious Debts*<sup>6</sup> (Doktrin der verabscheuungswürdigen Schulden) des russischen Völkerrechtlers Alexander Nahum Sack. Diese Rechtsdoktrin, die bislang nicht in gültiges Völkerrecht aufgenommen wurde, besagt, dass Schulden dann als private

Schulden des Machthabers und nicht des Staates gelten, wenn sie

- ohne Zustimmung der Bevölkerung aufgenommen wurden,
- nicht im oder sogar gegen das Interesse der Bevölkerung verwendet wurden und wenn
- die Gläubiger von beidem wussten.

Als „klassische“ Fälle werden häufig die Zurückweisung der kubanischen Schulden durch die USA nach dem Spanisch-Amerikanischen Krieg im Jahr 1898 und die Annullierung der Schulden des costaricanischen Diktators Federico Tinoco in einem US-amerikanischen Schiedsverfahren im Jahr 1923 zitiert. Sack hat diese Doktrin allerdings auf den Fall der Staatennachfolge beschränkt, wenn sich eine Änderung des Staatsgebiets vollzog. Ein bloßer Übergang von einer Diktatur zu einer Demokratie reicht nach gängiger Rechtsauslegung nicht aus, um die Doktrin zur Anwendung zu bringen. Die drei der Doktrin zugrundeliegenden Kriterien sind jedoch völkerrechtlich durchaus konsensfähig und ihre völkerrechtliche Operationalisierbarkeit wurde von etlichen Völkerrechtlern und Politologinnen durchdekliniert.<sup>7</sup> Sollte sich eine Regierung künftig erfolgreich auf die Völkerrechtswidrigkeit von Kreditverträgen berufen, wäre das ein Präzedenzfall für eine aktualisierte, an geltenden Verträgen orientierte, aber im Sinne von Sack gedachten Anwendung der Doktrin der verabscheuungswürdigen Schulden.

**Die Doktrin der verabscheuungswürdigen Schulden besagt, dass Schulden unter bestimmten Umständen nicht Staatsschulden, sondern private Schulden des Machthabers sind.**

In der Vergangenheit hat es eine Reihe von Regimewechseln gegeben, bei denen über eine Anwendung der Doktrin der verabscheuungswürdigen Schulden diskutiert wurde. Die Gläubiger vermieden jedoch eine juristische Aufarbeitung. So erhielt Irak nach dem Sturz von Saddam Hussein relativ zügig einen Schuldenerlass in Höhe von 80 Prozent, allerdings – leider – ohne dass die Verträge auf ihre völkerrechtliche Legalität geprüft worden wären, wie es das Interim-Nationalparlament gefordert hatte. Damit wurde auch die Chance auf zukünftige Rechtssicherheit vergeben.

### **Venezuela: Musterbeispiel für illegitime Schulden?**

Zuletzt tauchte die Doktrin der verabscheuungswürdigen Schulden in der internationalen Presse im Zusammenhang mit der Verschärfung der politischen Lage in Venezuela auf. Spätestens seit dem Tod von Hugo Chavez, der ab 1999 ein sozialistisch orientiertes Präsidialsystem in dem südamerikanischen Land aufbaute, und der Machtübernahme durch Nicolás Maduro 2013 bewegt sich das Land in Richtung Diktatur. Obwohl 2015 ein breites Oppositionsbündnis die Parlamentswahl gewann, hielt Maduro an seinem Präsidentenamt fest und entmachtete mit Rückendeckung des Militärs das Parlament. Nach einer umstrittenen Wahl im Mai 2018, bei der er die Mehrheit erlangte, ließ er im Juli eine aus mehrheitlich Regierungstreuen bestehende Verfassungsgebende Versammlung wählen und übertrug ihr sämtliche parlamentarische Entscheidungskompetenzen. Von dem ihm ergebenden Obersten Gerichtshof ließ er sich am 10. Januar 2019 für die nächsten sechs Jahre vereidigen, nachdem das zwar nach wie vor existente und von der Opposition dominierte, jedoch weitestgehend machtlose Parlament angekündigt hatte, ihm dies zu verweigern. Mit der Selbsternennung des Oppositionspolitikers Juan Guaidó zum Interimspräsidenten spitzt sich die Situation immer mehr zu.



Seit der Machtübernahme durch Nicolás Maduro 2013 bewegt sich Venezuela in Richtung Diktatur. Viele Menschen fordern den Rücktritt Maduros.

Das einst wohlhabende und immer noch erdölreiche Land befindet sich seit dem Ölpreisverfall 2014 in einer akuten wirtschaftlichen Krise. Laut IWF betrug die Inflationsrate Ende 2018 unglaubliche 1,37 Millionen Prozent.<sup>8</sup> Für 2019 spricht der IWF gar von 10 Millionen Prozent. Mehr als drei Millionen Menschen haben Venezuela wegen der desaströsen Lage bereits den Rücken gekehrt. In dieser Situation ist es nicht überraschend, dass Venezuela aktuell auch ein massives Schuldenproblem hat. Von einer Tragfähigkeit der venezolanischen Schulden kann dementsprechend nicht mehr gesprochen werden. Nach dem Ölpreisverfall sind die jährlichen Deviseneinnahmen um nahezu drei Viertel gesunken. Seit September 2017, als erstmals Forderungen nicht bedient wurden, befindet sich Venezuela „im teilweisen Zahlungsausfall“. Vor allem die Verbindlichkeiten der staatlichen Ölfirma *Petróleos de Venezuela* (PDVSA) tragen zur dramatischen Situation bei. Schätzungen zufolge betrug der Gesamtschuldenstand Ende 2017 rund 150 Milliarden US-Dollar.<sup>9</sup>

Im September 2017 brachte Robin Wigglesworth von der *Financial Times* die Idee ins Spiel, dass Venezuela ein Präzedenzfall für die Anwendung der Doktrin der verabscheuungswürdigen Schulden werden könnte, sollte Maduro die Macht verlieren.<sup>10</sup> Der Harvard-Ökonomiprofessor und ehemalige Planungsminister von Venezuela, Ricardo Hausmann, und Ugo Panizza, Professor für Internationale Wirtschaft und Pictet-Lehrstuhl-Inhaber für Finanzen und Entwicklung am *Graduate Institute of International and Development Studies* in Genf, bezeichneten Venezuela dann auch als „Musterbeispiel für illegitime Schulden“.<sup>11</sup> Doch auch im Falle Venezuelas geht es im Kern um einen Erlass beziehungsweise eine Rückabwicklung von illegalen Kreditverträgen nach einem Regimewechsel. Den Menschen, die aktuell unter der prekären Versorgungssituation leiden, ist damit nicht geholfen. MISEREOR und *erlassjahr.de* haben deshalb bereits 2017 die Gläubiger Venezuelas aufgefordert, „sich an einem fairen Verfahren zur Lösung der Schuldenkrise zu beteiligen, wie es auch die sogenannte ‚Roadmap for a Sovereign Debt Workout‘ der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung vorschlägt. Ein solches Verfahren würde sicherstellen, dass durch eine unabhängige Instanz geprüft wird, wie viel erlassen werden muss, damit die

Schuldenlast ein tragfähiges Niveau erreicht. Außerdem würde die Zivilgesellschaft in den Prozess mit einbezogen, um so für alle Beteiligten eine faire Lösung zu finden und dafür zu sorgen, dass die Entschuldung tatsächlich den Menschen im Land zugutekommt.“<sup>12</sup>

Würde ein solcher Präzedenzfall geschaffen, der – wie oben beschrieben – nach den Stürzen von Saddam Hussein, Suharto und vielen anderen versäumt wurde, wäre das nicht nur für Venezuela ein dringend benötigter Schritt zum wirtschaftlichen Neuanfang. Internationalen Investoren würde erstmals praktisch signalisiert, dass nicht jeder fragwürdige Kredit unter allen Umständen eintreibbar wäre.

- 1 Kaiser, J. (2012): „Ägypten – Demokratisierung braucht Entschuldung“, *Fachinformation* 28, *erlassjahr.de*.
- 2 Freedom House (2018): „Democracy in Crisis“, [freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018](https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018).
- 3 Interessant dazu ist der Fall der sogenannten „Hunger-Bonds“ in Venezuela, über den unter anderem „Die Welt“ am 01.06.2017 unter dem Titel „Goldman Sachs rettet Venezuelas Diktator vor der Pleite“ berichtete: Ende Mai 2017 kaufte die Vermögensverwaltungssparte von Goldman Sachs Anleihen des staatlichen Ölkonzerns *Petróleos de Venezuela* (PDVSA). Die US-Investmentbank sah sich daraufhin der Kritik ausgesetzt, sie würde sich der Komplizenschaft bei der Unterdrückung und den Menschenrechtsverletzungen in Venezuela mitschuldig machen. Ricardo Hausmann, Wirtschaftsprofessor und ehemaliger venezolanischer Planungsminister, bezeichnete die Anleihen als „Hunger-Bonds“.
- 4 Für eine ausführlichere Darstellung des mosambikanischen Schuldenskandals siehe Kaiser, J. (2017): „Mosambik: ein Land unter dem Ressourcenfluch“, in *erlassjahr.de* und MISEREOR: *Schuldenreport 2017*.
- 5 Art. 50 Bestechung eines Staatenvertreters, Art. 51 Zwang gegen einen Staatenvertreter, Art. 52 Zwang gegen einen Staat durch Androhung oder Anwendung von Gewalt, Art. 53 Verträge im Widerspruch zu einer zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts (*ius cogens*).
- 6 „Les effets des transformations des États sur leurs dettes publiques et autres obligations financières“ *erschien 1927 in Paris*.
- 7 Deutschsprachig zuletzt Schneider, F. B. (2015): „Odious Debts. Status quo und Regelungsmodell unter besonderer Berücksichtigung internationaler Menschenrechte“, *Duncker & Humblot, Berlin*.
- 8 IWF (2018): „World Economic Outlook“, S. 63.
- 9 Zur Zusammensetzung der venezolanischen Auslandsverschuldung siehe das Länderprofil von *erlassjahr.de* zu Venezuela unter [erlassjahr.de/laenderinfos/venezuela](https://erlassjahr.de/laenderinfos/venezuela).
- 10 Robin Wigglesworth (2017): „Venezuela crisis raises talk of ‘Odious debt’ doctrine“, *Financial Times*, 11.09.2017.
- 11 Hausmann, R. und U. Panizza (2017): „Odiousness Ratings for Public Debt“, [project-syndicate.org/commentary/odiousness-ratings-public-debt-by-ricardo-hausmann-and-ugo-panizza-2017-08?barrier=accesspaylog](https://project-syndicate.org/commentary/odiousness-ratings-public-debt-by-ricardo-hausmann-and-ugo-panizza-2017-08?barrier=accesspaylog).
- 12 *erlassjahr.de* und MISEREOR (2017): „Krise in Venezuela: Dringend humanitäre Hilfe ins Land lassen“, *Pressemitteilung vom 10.05.2017*, [erlassjahr.de/pressemitteilung/krise-in-venezuela-dringend-humanitaere-hilfe-ins-land-lassen](https://erlassjahr.de/pressemitteilung/krise-in-venezuela-dringend-humanitaere-hilfe-ins-land-lassen).

# „Die Armen sind die Verlierer – immer noch“

Die Republik Kongo ist stark vom Verfall des Ölpreises getroffen. Der Verkauf von Rohöl macht 75 Prozent der öffentlichen Einnahmen, 90 Prozent der Exporte und 60 Prozent der gesamten Wirtschaftsleistung aus. 2016 musste die Republik Kongo bereits kurzfristig die Zahlungen an die Inhaber einer in 2019 fälligen Anleihe einstellen, konnte die Zahlung dann aber innerhalb der Karenzzeit aufbringen. 2017 war das Land zwischenzeitlich im Zahlungsausfall.



**Brice Mackosso** arbeitet bei der Katholischen Kommission *Justitia et Pax* in der Republik Kongo und ist Aktivist von *Publish What You Pay*. Der MISEREOR-Partner setzt sich für eine transparente und armutsorientierte Verwendung staatlicher Erdöleinnahmen und die Berücksichtigung der Belange der Bevölkerung in den Öl-Fördergebieten der Republik Kongo ein. Die kongolesische Kirche beschäftigt sich seit der Beendigung des Bürgerkrieges im Jahr 1999 mit den sozialen und ökologischen Folgen der Ölförderung im Lande.

**Nachdem der Kongo 2010 von einem Schuldenerlass profitiert hatte, gehört das Land heute erneut zu den am stärksten verschuldeten Ländern Afrikas. Was ist Ihrer Meinung nach der Hauptgrund für die neue Krise?**

**Brice Mackosso:** Das Missmanagement von Einnahmen aus dem Rohstoffsektor. Die Regierung hat keinen klaren Plan, wie sie die natürlichen Ressourcen so verwalten kann, dass die Schwankungen des Ölpreises auf dem Weltmarkt mitberücksichtigt werden. Hinzu kommen Probleme bei der Vermarktung des Öls. Problematisch ist auch, dass einige Kreditverträge durch Öleinnahmen abgesichert wurden. China spielt bei Infrastrukturinvestitionen eine bedeutende Rolle. Die Republik Kongo hat ein umfassendes Kooperationsabkommen mit China unterzeichnet, in dem festgelegt wurde, dass die Kreditschulden durch den Verkauf von Öl an China zurückgezahlt werden. Derzeit werden 32 Prozent des Rohöls aus der Republik Kongo in China vermarktet und die erzielten Gewinne auf einem Treuhandkonto bei der Eximbank in China angelegt. Die Verwaltung dieser Einnahmen unterliegt allerdings weder der Kontrolle durch das kongolesische Parlament noch durch andere unabhängige Institutionen – was der Veruntreuung dieser öffentlichen Finanzen Tür und Tor öffnet.

**Der Kongo hat derzeit kein Programm beim Internationalen Währungsfonds. Würde eine Vereinbarung mit dem IWF helfen, die Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit zu stärken? Oder werden auch durch oder trotz eines solchen Programms die Armen wieder als die Verlierer dastehen?**

**Mackosso:** Die Armen sind die Verlierer – immer noch. Aber die Zusammenarbeit mit dem IWF würde zwangsläufig die Rechenschaftspflicht der Regierung stärken. Es wäre jedoch wichtig, sicherzustellen, dass die Regierung auch gegenüber den Bürgern rechenschaftspflichtig ist und nicht nur gegenüber einer internationalen Finanzinstitution wie dem IWF, die in erster Linie die Interessen der Gläubiger vertritt. Dadurch könnten wir hoffen, dass die Gefahr von Korruption in den öffentlichen Finanzen reduziert werden kann.

**Die Wirtschaft der Republik Kongo ist in hohem Maße von Rohölexporten abhängig. Welche Wirtschaftssektoren sollten gestärkt werden? Und wo könnte eine neue externe Kreditaufnahme für die Bevölkerung am vorteilhaftesten sein?**

**Mackosso:** Dringend benötigt werden öffentliche Investitionen in die Infrastruktur der Häfen und Straßen, damit die Republik Kongo ihre strategisch günstige geographische Lage nutzen und ihre Wirtschaft entwickeln kann. Auch Investitionen in eine nachhaltige Landwirtschaft sind nötig. Der landwirtschaftliche Bereich hat aufgrund des günstigen Klimas und der fruchtbaren Böden große wirtschaftliche Bedeutung.

# Schwellenländer am Abgrund

## Staatsschuldenkrisen als systemrelevante Bedrohung für die Weltwirtschaft

Von Jürgen Kaiser

**Schuldenkrisen treffen nicht nur die ärmsten Länder, sondern können Staaten aller Einkommensgruppen bedrohen. Sind wirtschaftlich bedeutende Länder betroffen, können Zahlungseinstellungen dieser Länder durch ihre systemrelevante Bedeutung auch in anderen Ländern der Region oder sogar weltweit Krisen auslösen.**

Seit die Entschuldungsinitiative für die ärmsten Länder (engl. *Heavily Indebted Poor Countries*, HIPC) in den neunziger Jahren die Schulden dieser Länder in den Fokus gerückt hat, wurde die Staatsüberschuldung von entwicklungspolitischer Seite häufig als Problem besonders armer Länder wahrgenommen. Übersehen wurde dabei, dass zeitgleich mit der Schuldenkrise der ärmsten Länder – teilweise sogar noch früher – auch eine Reihe von Ländern mit mittlerem Einkommen in Überschuldungskrisen geraten ist. Schließlich nahm das, was später als „Schuldenkrise der Dritten

**Nicht nur ärmere Länder können in Schuldenkrisen geraten.**

Welt“ bezeichnet wurde, seinen Anfang nicht im ärmsten Teil Afrikas, sondern begann mit der Zahlungseinstellung des vergleichsweise wohlhabenden Mexiko im August 1982. Und zeitgleich mit der Ausweitung der HIPC-Initiative durch den Kölner G8-Gipfel 1999 wurden in Ostasien eine Reihe von Ländern zahlungsunfähig, die man heute als Schwellenländer bezeichnen würde oder die seither sogar schon den Status von Hocheinkommensländern und die

Mitgliedschaft in der OECD erreicht haben, wie etwa Südkorea.

### **Verletzlich und anfällig: Die *Fragile Five***

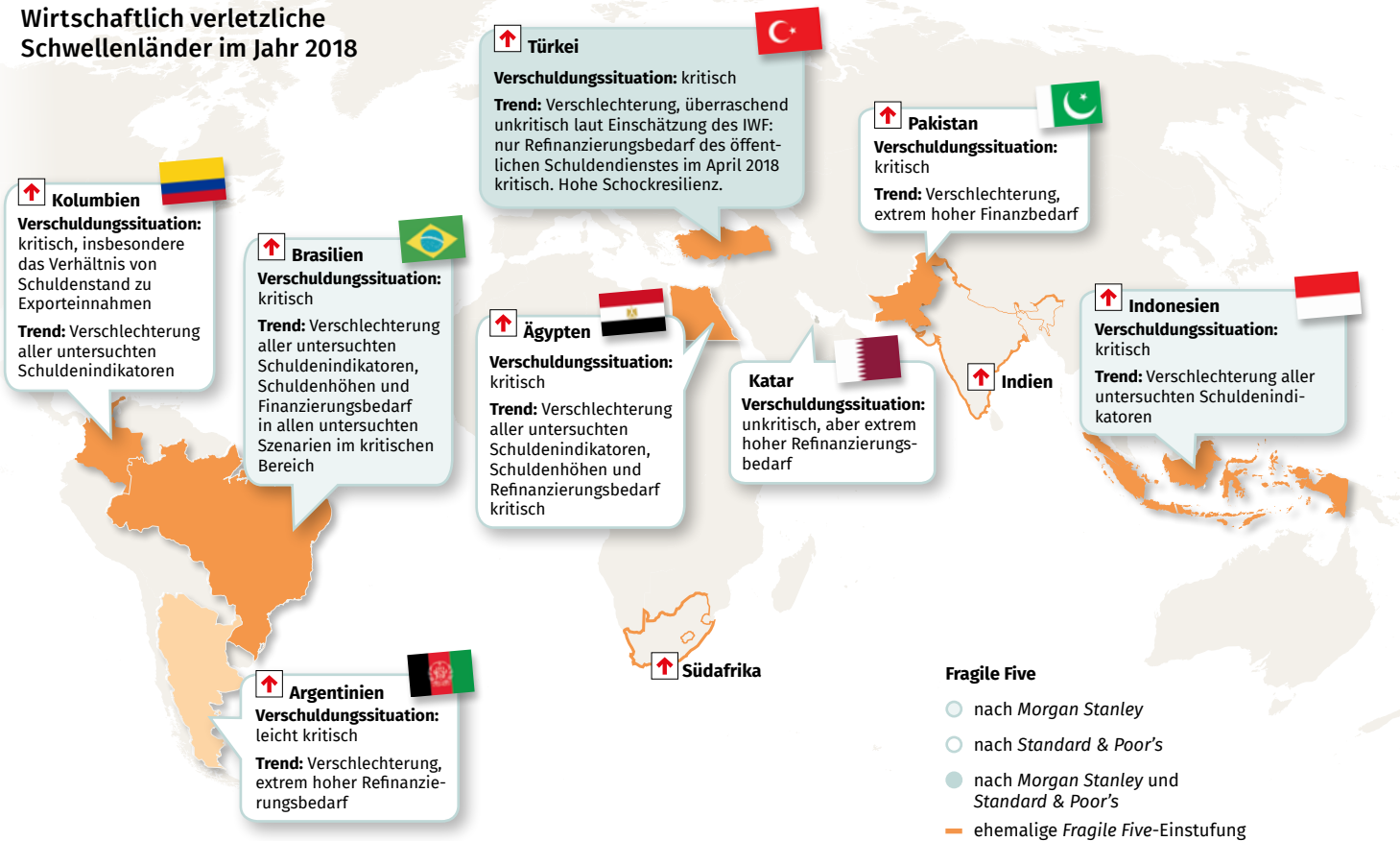
Die Staaten Südostasiens haben sich nach der Asienkrise 1998 und dem wirtschaftlichen Einbruch zu Beginn des Jahrtausends erholt und weisen seither zumeist hohe Wachstumsraten auf, wodurch die Schulden wieder tragfähig wurden. Folglich sind sie nach und nach von der Landkarte überschuldungsgefährdeter Staaten verschwunden.

**2013 prägte die Investmentbank Morgan Stanley den Begriff *Fragile Five*.**

Doch mit der Finanzkrise 2008 veränderte sich das Bild erneut. Nachfragerückgänge in den reichen Ländern ließen bis dahin hohe Wachstumsraten einbrechen, die Preise exportierter Rohstoffe und Zwischenprodukte verfielen. Die öffentliche Kreditaufnahme zum Zweck der wirtschaftlichen Wiederbelebung wuchs schneller als die Wirtschaftsleistung: Die Schuldenkrise war zurück.

2013 prägte die US-Investmentbank *Morgan Stanley* für eine Gruppe von Mittel- und Hocheinkommensländern den Begriff *Fragile Five* (deutsch: die „wirtschaftlich verletzlichen Fünf“). Gemeint waren damit fünf Länder, die anhaltende Leistungsbilanzdefizite, tendenziell fortschreitende Währungsabwertungen und eine unzulängliche heimische Sparquote als Haupttreiber einer sich ausweitenden Auslandsverschuldung aufwiesen.

**Wirtschaftlich verletzliche Schwellenländer im Jahr 2018**



Zu dieser Gruppe gehörten mehrheitlich große Länder, die – anders als die relativ kleinen und weltwirtschaftlich weniger bedeutenden Länder der HIPC-Gruppe – individuell oder mindestens als regionales Kollektiv systemrelevante Bedeutung haben. „Systemrelevant“ heißt: Eine Zahlungseinstellung eines oder mehrerer dieser Länder könnte deren Gläubiger in Nord und Süd und mit ihnen wiederum deren heimische Volkswirtschaften so in Mitleidenschaft ziehen, dass eine kontinentale Krise wie zuletzt in Griechenland oder gar eine Störung der gesamten Weltwirtschaft daraus resultieren könnte.

Morgan Stanley rechnete ursprünglich Südafrika, Brasilien, Indien, Indonesien und die Türkei zu den *Fragile Five*. 2017 nahm die Ratingagentur Standard & Poor's den Begriff auf und untersuchte einen breiteren Kreis von zwanzig systemrelevanten Ländern<sup>1</sup> mit mittlerem oder hohem Einkommen hinsichtlich ihrer Krisenanfälligkeit,

indem sie sieben gesamtwirtschaftliche Merkmale bewertete. Die Länder wurden in jedem der sieben Kriterien<sup>2</sup> nach ihrer Verwundbarkeit sortiert. Anschließend bezeichnete Standard & Poor's diejenigen Länder als die „neuen“ *Fragile Five*, die bei den meisten Indikatoren in der Spitzengruppe der fünf am höchsten verwundbaren Länder auftauchen. Wenn ein Land bei einem der Kriterien zu den fünf am wenigsten gefährdeten gehörte, reduzierte dies die Wertung entsprechend. Hinter der Türkei als krisenanfälligstem Land der untersuchten Ländergruppe, die auch schon auf der Liste von Morgan Stanley aufgeführt wurde, tauchten nun vier neue Länder auf, nämlich Argentinien, Pakistan, Ägypten und Katar.

**Die Begrenzung auf fünf wirtschaftlich verletzliche Länder ist in erster Linie dem schönen Stabreim geschuldet.**



### Wirtschaftlich verletzliche Schwellenländer

Dass genau fünf Länder die künftigen Brennpunkte von Finanz- und Schuldenkrisen bilden sollen, hat natürlich nichts mit den willkürlich gesetzten Grenzen zwischen einer niedrigeren oder höheren Anfälligkeit zu tun, sondern ist eher den Anforderungen einer symbolstarken Publizität mit einem schönen Stabreim geschuldet. Es gehört auch nicht viel Phantasie dazu, sich vorzustellen, dass mit dem Fortgang der in den letzten zwei Jahren begonnenen Schuldenkrise weitere und andere Länder sich unter dem Etikett der *Fragile Five* (oder *Six* oder *Seven*) wiederfinden könnten.

Um ein umfassendes Bild der aktuell wirtschaftlich verletzlichen Schwellenländer zu erhalten, lohnt der Vergleich der Beurteilung von *Morgan Stanley* 2013 und der aktuellen Bewertung durch *Standard & Poor's* mit den Einschätzungen des vorliegenden Schuldenreports (siehe Artikel „Verschuldete Staaten weltweit“) und den Schuldentragfähigkeitsanalysen des IWF (siehe Abbildung links).

Im Falle **Ägyptens** signalisieren alle drei Analysen ein hohes Risiko. Zwar weist das Land nur eine mäßig kritische Auslandsverschuldung auf, die gesamte öffentliche Verschuldung ist im Verhältnis zu den öffentlichen Einnahmen und zur gesamten Wirtschaftsleistung jedoch extrem hoch. *Standard*

& *Poor's* rechnet außerdem damit, dass ein starkes und anhaltendes Leistungsbilanzdefizit in absehbarer Zeit auch die Auslandsschulden wieder zum Problem machen wird. Neben Ägypten ist **Pakistan** der kritischste Fall, da der aktuelle Kreditbedarf zur Finanzierung des erheblichen Schuldendienstes in den Jahren 2019 bis 2021 sehr hoch ist. Die neue pakistanische Regierung steht daher unter extremem Druck, neue ausländische Kredit-Finanzierungen zu vereinbaren, um den Schuldendienst auf die bereits existierenden Verbindlichkeiten bedienen zu können. Sie verhandelt 2018/19 einerseits mit dem IWF, andererseits baut sie auf umfassende Finanzzusagen aus Saudi Arabien, den Vereinigten Arabischen Emiraten und China.

Bei der **Türkei**, die in der Bewertung von *Standard & Poor's* die Spitzenposition besetzt, überrascht das vergleichsweise positive Bild des IWF. Vor allem wird der Türkei von der Washingtoner Behörde trotz des aktuell hohen Bedarfs an ausländischer Finanzierung eine hohe Schockresilienz der vergleichsweise stark diversifizierten Volkswirtschaft mit stark unterdurchschnittlichen Zinszahlungen gemessen an den gesamten öffentlichen Ausgaben (5 Prozent im Vergleich zu etwa rund 25 Prozent in Pakistan)<sup>3</sup> attestiert. Auf der negativen Seite schlägt allerdings zu Buche, dass die türkische Lira 2018 von allen konvertiblen Währungen am stärksten gegenüber dem US-Dollar abgewertet hat.

**Argentinien** weist zwar nur ein leicht kritisches Verschuldungsniveau auf, aber einen ebenfalls extrem hohen Refinanzierungsbedarf für den laufenden Schuldendienst. Dieser hat seine Ursache unter anderem darin, dass die Regierung Macri nach dem Ende der linkspopulistischen Kirchner-Ära den von den Finanzmärkten nur allzu gerne eingeräumten Kreditrahmen weidlich ausgenutzt hat. **Katar** wird wegen des ebenfalls sehr hohen Finanzierungsbedarfs von *Standard & Poor's* sehr kritisch gesehen, die wenigen von den internationalen Finanzinstitutionen publizierten Schuldenindikatoren lassen aber kein außergewöhnliches Überschuldungsrisiko erkennen. **Brasilien** liegt laut Schuldenreport bislang im mittleren kritischen Bereich und fällt vor allem durch die Verschlechterung aller untersuchten Schuldenindikatoren um mindestens 10 Prozent in den letzten vier Jahren auf. Die Tragfähigkeitsanalyse des IWF



Im August 2018 fiel die türkische Lira auf ein Rekordtief. Der IWF attestiert der vergleichsweise stark diversifizierten Volkswirtschaft jedoch eine hohe Schockresilienz.

zeichnet ergänzend das Bild eines für alle denkbaren externen Schocks höchst anfälligen Landes.

An sechster und siebter Stelle folgen in der Betrachtung von *Standard & Poor's* **Kolumbien** und **Indonesien**, die mit ihrer kritischen Verschuldungssituation laut Schuldenreport 2019 ebenfalls zu den wirtschaftlich verletzlichen Schwellenländern gezählt werden müssen, wenn die willkürliche Begrenzung auf fünf außer Acht gelassen wird.

Gegenüber diesen Staaten ist die aktuelle Situation in **Indien**, das ebenso wie Südafrika Teil der ursprünglichen *Fragile Five* von 2013 war, heute nicht mehr so, dass Störungen unmittelbar zu einer untragbaren Schuldenituation führen würden. In **Südafrika** ist infolge der geringeren Größe der Volkswirtschaft, ihrer stärkeren Außenorientierung und der instabileren politischen Situation eine vorsichtigere Entwarnung angebracht als in Indien.<sup>4</sup>

### Wie schon mal aus einer latenten eine manifeste Krise wurde: Indonesien 1998

Dass die wirtschaftliche Situation eines Landes das Potenzial für eine dramatische Krise aufweist, bedeutet natürlich nicht, dass diese zwangsläufig auch eintritt. Dafür, wie aus einer damals sogar zunächst stabil wirkenden Situation eines Schwellenlandes durch negative externe Entwicklungen außerhalb der Einflussmöglichkeiten des Landes selbst eine manifeste Schuldenkrise werden konnte, bietet die Ostasienkrise von 1998, und insbesondere das Schicksal Indonesiens, eindrückliches Anschauungsmaterial.

Im August 1997 löste die damalige indonesische Regierung die Bindung der Rupiah an den US-Dollar auf, nachdem es in den Monaten zuvor zu immer stärkeren Rupiah-Verkäufen gekommen war. In der Folge fiel die Landeswährung bis Anfang 1998 auf ein Drittel ihres Vorkrisenwertes. Ausgelöst wurden die Spekulation gegen die indonesische Währung und ihr daraus folgender Wertverfall durch ein Ereignis, das zunächst mit Indonesien überhaupt nichts zu tun hatte, nämlich den Verfall der thailändischen Währung Baht, der seinerseits auf eine ungesunde Überschuldung des thailändischen Privatsektors zurückzuführen war. Westliche Anleger interpretierten Thailands Probleme und die ähnlich gelagerten Schwierigkeiten Südkoreas als

eine regionale Instabilität und zogen in sehr kurzer Zeit Mittel in großem Umfang aus allen größeren Ländern Südostasiens ab. Ob diese Wahrnehmung berechtigt oder unberechtigt war, darüber gehen die Meinungen bis heute auseinander.

In Indonesien führte der Währungsverfall innerhalb kürzester Zeit dazu, dass die Regierung nicht mehr in der Lage war, die auf US-Dollar und andere Hartwährungen wie den japanischen Yen lautenden Auslandsschulden aus den noch vorhandenen Reserven zu bedienen. Bereits zum Jahresende musste die indonesische Regierung Rettungsfinanzierungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) in Anspruch nehmen und sich im Gegenzug einem harschen Strukturanpassungsprogramm unterwerfen. Das IWF-Programm versuchte vor allem durch die Einsparung öffentlicher Ausgaben, die Finanzen des Staates wieder zu stabilisieren.

Gleichzeitig führte die durch die Austerität ausgelöste soziale Krise überraschend schnell zum Sturz der jahrzehntealten Suharto-Diktatur und einer seither insgesamt stabilen Demokratisierung des Landes. Die indonesische Volkswirtschaft brach durch Krise und Austerität zunächst dramatisch ein, konnte ab 2003 aber wieder deutliche Wachstumsraten erzielen.



Als Gegenleistung für Rettungsfinanzierungen musste Indonesien sich einem harschen Strukturanpassungsprogramm unterwerfen. Gleichzeitig führte die dadurch ausgelöste soziale Krise zum Sturz der Suharto-Diktatur. Seitdem ist das Land demokratisch.

Komar / Shutterstock.com

### Kann eine Staatsschuldenkrise heute auf ähnliche Weise entstehen?

In gewisser Weise ist die Schuldenkrise von 2008 auf ähnliche Weise entstanden: Ihr Ausgangspunkt lag in der Spekulation von Anlegern im US-amerikanischen Immobilienmarkt, welche zum Zusammenbruch wichtiger amerikanischer und später auch nicht-amerikanischer Geldhäuser führte. Schwellenländer sind wegen ihrer im Vergleich zu ärmeren Ländern noch höheren Verflechtung mit den Güter-

**Schwellenländer sind wegen ihrer wirtschaftlichen Verflechtung einer besonderen Krisen-Ansteckungsgefahr ausgesetzt.**

und Kapitalmärkten der Industrieländer solchen von ihnen nicht beherrschbaren „Ansteckungen“ besonders ausgesetzt. Für die oben betrachteten wirtschaftlich verletzlichen Schwellenländer bedeutet das: Genau wie 1998 und 2008

könnte ein durch äußere, von der Regierung nicht kontrollierbare Faktoren, ausgelöster Währungsverfall zum Ausgangspunkt einer Krise in allen der hier untersuchten Volkswirtschaften werden.

Anders aber als bei der regional begrenzten Destabilisierung 1998 geht die Bedrohung heute von einem fast alle Volkswirtschaften der Welt erfassenden „Megatrend“ aus: der schrittweisen aber anhaltenden Normalisierung (sprich: Anhebung) des Zinsniveaus in den Vereinigten Staaten nach der ultralockeren Geldpolitik zur Bekämpfung der Wachstumskrise nach dem globalen Crash 2008. Die als verletzlich identifizierten Länder sind darauf angewiesen, laufenden Schuldendienst durch Neu-Kreditaufnahme zu refinanzieren. Diese Neu-Kreditaufnahme wird mit jeder Zinsanhebung der US-amerikanischen Notenbank teurer.

Die Währungen aller in der obigen Analyse betrachteten Länder haben seit Beginn der Zinswende in den USA bis zu einem Drittel ihres Wertes verloren. Das ist deutlich weniger als der dramatische Absturz der Rupiah 1997/98. Die Situation ist dadurch weniger dramatisch als in Indonesien 1998, allerdings haben die betrachteten Schwellenländer heute einen geringeren Anteil ihrer Auslandsschulden gegenüber öffentlichen Gläubigern. Geldgebende Staaten und internationale Finanzinstitutionen reagieren wegen ihrer stärker politi-

schen Interessen viel weniger auf wirkliche oder vermeintliche Zahlungsprobleme von Schwellenländern als private Anleger. In Indonesien entfielen 1998 rund 55 Prozent aller Auslandsschulden auf solche private Geldgeber. In Brasilien sind es Ende 2017 mehr als 90 Prozent, sodass der „Sockel“ von Finanzierungen, die auch im Krisenfall refinanziert werden würden, heute viel kleiner ist als damals. Diese Gefahr einer plötzlichen Kapitalflucht ist generell eines der Probleme, die Schwellenländer verletzlicher machen als ärmere Länder – auch wenn massive private Kreditaufnahmen in einigen ehemaligen HIPC's diese Unterscheidung mehr und mehr verwischen.

### Möglichkeiten der Krisenbewältigung

Länder, die durch dieses Zusammenspiel von bereits hohen Belastungen durch den Schuldendienst und weiter steigenden Zinssätzen an den Rand ihrer Zahlungsfähigkeit geraten, haben im Prinzip drei Optionen, mit dieser Situation umzugehen:

- Sie können wie Indonesien 1998 oder Griechenland 2010 ein drastisches Sparprogramm mit dem IWF vereinbaren und ihre Schuldendienstfähigkeit durch die Reduzierung „weicher“ Ausgaben etwa im Bereich der sozialen Dienstleistungen wiederherstellen.
- Sie können, wie Malaysia in der Asienkrise, versuchen, den Kapitalabfluss durch Devisenkontrollen zu beschränken – und sei es um den Preis von dadurch ausgelösten Zahlungsausfällen gegenüber allen oder einzelnen ausgewählten Gläubigern.
- Sie können versuchen, ihre Zahlungsverpflichtungen durch eine möglichst zeitige und möglichst umfassende Umschuldung zu reduzieren.

Bei der Frage nach der besten dieser drei Optionen ist zunächst festzuhalten, dass Malaysia deutlich schneller und mit erheblich geringeren sozialen Verwerfungen nach der Krise von 1997/98 wieder auf den Wachstumspfad zurückgekehrt ist als der Nachbar Indonesien. In einem kritischen Blick auf die Ergebnisse der eigenen Beratungstätigkeit hat der IWF selbst inzwischen eingeräumt, dass er bis über die Jahrtausendwende hinaus die rezessions-treibenden Effekte seiner Standard-Austeritäts-

politik unterschätzt hat. Das hatte in verschiedenen Fällen für die Betroffenen zur Folge, dass zwar die öffentlichen Ausgaben zurückgingen, aber auch die Einnahmen. Mithin nahm so die gesamte Wirtschaftsleistung ab, sodass das Verhältnis von Schulden und Schuldendienst zur Wirtschaftsleistung am Ende eines solchen Programms ungünstiger ausfiel als zu Beginn.

Auch wenn der IWF inzwischen die Schattenseiten der traditionellen Austerität anerkennt und vor allem in wirtschaftlich gewichtigeren Ländern von den Standardrezepten früherer Dekaden abgerückt ist, bleibt der grundsätzliche Fokus auf dem Reformbedarf im Schuldnerland. Dass tatsächlich in fast allen Schuldenkrisen dringend reformbedürftige soziale, politische und wirtschaftliche Strukturen ans Tageslicht kommen, verleiht dem Ansatz des IWF und der meist westlichen Akteure Plausibilität, kaschiert

**Auch wenn der IWF selbst inzwischen seine Austeritätspolitik kritisch betrachtet, bleibt der Fokus auf dem Reformbedarf im Schuldnerland.**

allerdings komplett dessen Einseitigkeit. Der Anlagedruck von Investoren aus reichen Ländern war für den Aufbau der hohen

Schuldenstände bei Einsetzen des Kursverfalls in den Schwellenländern nicht weniger bedeutsam als die Defizite bei der Regierungsführung und der Umsetzung von Infrastrukturprogrammen in den Empfängerländern. Der unmittelbare Krisenauslöser (nicht -verursacher), der Zinsanstieg der US-amerikanischen Notenbank, ist sogar ganz allein auf politische Entscheidungen in einem einzigen reichen Gläubigerland zurückzuführen. Auf der Liste der vom IWF und etwa im G20-Kreis erwogenen Maßnahmen zur Verbesserung der Krisenresilienz und nötigenfalls -bewältigung fehlen bislang eine Regulierung des globalen Zinsniveaus sowie die Disziplinierung von Anlegern durch ein effizientes Umschuldungsregime.

Wahrscheinlich ist deshalb ein Szenario, in dem auf einen weiteren Währungsabsturz in einem der wirtschaftlich verletzlichen Schwellenländer eine Mischung aus traditioneller Austerität und politischen sowie sozialen Reformen folgen wird – mit ungewissem Ergebnis. Die Chance, aus den Krisen

der Vergangenheit die Lektionen im Hinblick auf eine Reform globaler Strukturen zu lernen, wäre damit verpasst – bis zur nächsten Krise.

Betrachtet man die dritte Option zur Krisenbewältigung – eine zeitige, umfassende und ausreichende Umschuldung – als das wichtigste und aussichtsreichste Krisenbewältigungsinstrument, dann stimmt ein Blick auf die Geschichte des Umgangs mit Schwellenländerkrisen durch die bestimmenden Mächte des globalen Finanzsystems nicht optimistisch: Zwar gab es durchaus großzügige Regelungen für einzelne in die Krise geratene Schwellenländer. So wurden in Polen 1990, in Ägypten 1991, in Pakistan 1998, und im Irak 2004 Teilschuldenerlasse gewährt, die die jeweils für den Rest der Welt geltenden Obergrenzen beim Schuldenerlass deutlich überschritten. Es handelt sich dabei allerdings durchweg um politisch motivierte Sonderfälle, bei denen die strategischen Interessen wichtiger Gläubigerstaaten eine großzügige Schuldenerleichterung erzwangen. Am anderen Ende der Skala stehen Fälle wie Argentinien, dem der Pariser Club jegliche Schuldenerleichterungen verwehrte, während das Land mitten in einer juristischen Auseinandersetzung mit aggressiven Privatgläubigern (sog. „Geierfonds“) steckte. Doch von dem Gedanken, dass unabhängig vom politischen Wohlwollen der reichen Länder eine weitreichende zeitige Entschuldung unterm Strich fast immer für alle Beteiligten die kostengünstigere und menschlich gesehen nachhaltigste Krisenlösung ist, ist man heute scheinbar so weit entfernt wie 1998.

- 1 Zu den untersuchten Ländern gehörten Ägypten, Argentinien, Brasilien, China, Indien, Indonesien, Katar, Kolumbien, Malaysia, Mexiko, Pakistan, Philippinen, Polen, Russland, Saudi Arabien, Südafrika, Thailand, die Türkei, Ungarn und Venezuela.
- 2 Folgende Kriterien wurden untersucht: (1) Leistungsbilanz (Anteil am BIP), (2) Leistungsbilanz (Anteil der Einnahmen), (3) Frei verfügbare Reserven, (4) Brutto-Finanzierungsbedarf (Anteil am BIP), (5) Netto Auslandsverschuldung, (6) Kurzfristige Auslandsverschuldung unter Berücksichtigung der Laufzeiten, (7) Öffentliche Auslandsschulden (Anteil der gesamten Schulden).
- 3 Vereinte Nationen (2018): „World Economic Situation and Prospects“, Briefing No. 116.
- 4 Der Schuldenreport sieht mit Bahrain und Venezuela zudem zwei ölreiche Länder im Kreis der besonders fragilen Ökonomien (siehe die Indikatoren in der Tabelle auf der hinteren Umschlagseite dieses Schuldenreports). Eine genauere Analyse ist in diesen Ländern aufgrund der mangelhaften Datenlage allerdings nicht möglich. Im letzteren Fall gehen praktisch alle Beobachter davon aus, dass eine Umschuldung nach den Einbrüchen beim Ölpreis in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts und der politischen Destabilisierung unvermeidbar sein wird.

# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AfDB	-	African Development Bank
AFRODAD	-	African Forum and Network on Debt and Development
BMF	-	Bundesministerium der Finanzen
CAC	-	Collective Action Clause
DSA	-	Debt Sustainability Analysis
EURODAD	-	European Network on Debt and Development
FZ	-	Finanzielle Zusammenarbeit
G20	-	Gruppe der 20
G7	-	Gruppe der 7
G77	-	Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer in den Vereinten Nationen
G8	-	Gruppe der 8
GUS	-	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HIPC	-	Heavily Indebted Poor Countries (dt. Hoch verschuldete arme Länder)
IIF	-	Institute of International Finance
IWF	-	Internationaler Währungsfonds
KEESA	-	Kampagne für Entschuldung und Entschädigung im Südlichen Afrika
KfW	-	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MDRI	-	Multilateral Debt Relief Initiative
SDG	-	Sustainable Development Goals (dt. Nachhaltige Entwicklungsziele)
SIDS	-	Small Island Developing States (dt. Kleine Inselentwicklungsstaaten)
UN	-	United Nations (dt. Vereinte Nationen)

Tab. 3 - Überschuldungsgefährdete Länder weltweit (Stand 2017)

Länder nach Regionen	Indikator				Trend <sup>1</sup>	Risiko der Überschuldung laut IWF <sup>2</sup>	Trend <sup>1</sup>
	Öffentliche Schulden / BIP	Öffentliche Schulden / Staatsentnahmen	Auslandsschuldenstand / BIP	Auslandsschuldenstand / Export			
<b>Südostasien, Pazifik</b>							
Afghanistan	7,0	277	121	1861	▲	4,1	▲
Bangladesch	33,1	329,5	181	1201	▲	6,3	—
Bhutan	106,3	375	112,2	393,2	▲	10,5	—
Indien	71,2	307,3	19,8	101,0	▲	10,1	▲
Indonesien	28,8	205,4	36,0	177,0	▲	36,0	▲
Kambodscha	30,4	142,1	57,2	72,1	▲	3,9	▼
Kiribati	26,3	217	k.A.	k.A.	▲	k.A.	▲
Laos	63,6	376,3	90,8	248,6	▲	13,4	▲
Malaysia	59,1	276,0	69,5	115,6	▲	5,9	▲
Malediven	63,9	220,1	32,2	39,2	▲	5,1	—
Marshallinseln	25,6	377	k.A.	k.A.	▲	k.A.	▲
Mikronesien	24,5	35,4	k.A.	k.A.	▲	k.A.	▲
Mongolei	53,5	285,9	205,5	410,7	▲	56,2	▲
Nauru	62,0	k.A.	k.A.	k.A.	▲	k.A.	▲
Nepal	26,4	108,8	20,1	163,7	▲	5,5	—
Pakistan	67,0	629,0	26,5	286,0	▲	22,6	—
Papua-Neuguinea	36,9	204,1	85,6	109,0	▲	27,1	▲
Philippinen	39,9	204,2	19,4	74,4	▲	7,4	▲
Salomonen	5,4	22,0	28,6	53,6	▲	3,9	▲
Samoa	49,1	143,2	53,5	195,5	▲	5,9	▲
Sri Lanka	79,1	576,6	59,1	240,1	▲	21,2	▲
Tonga	k.A.	k.A.	39,1	121,3	▲	9,9	▲
Tuvalu	37,0	29,7	k.A.	k.A.	▲	k.A.	▲
Vanuatu	48,4	152,8	46,0	k.A.	▲	k.A.	▲
Vietnam	58,5	245,2	48,8	45,7	▲	5,9	▲
<b>Subsahar-Afrika</b>							
Angola	65,0	385,0	31,6	103,8	▲	13,4	▲
Äquatorialguinea	37,4	276,6	9,6	19,7	▲	k.A.	▲
Äthiopien	54,2	363,8	32,2	39,8	▲	20,8	▲
Benin	54,6	292,5	31,3	116,4	▲	6,2	▲
Burkina Faso	38,1	175,7	25,0	86,0	▲	3,7	▲
Burundi	48,4	368,7	17,7	245,5	▲	14,4	—
Cote d'Ivoire	47,0	244,7	34,4	195,6	▲	17,6	▲
Dschibuti	31,8	98,8	112,5	38,5	▲	11,1	▲
Eritrea	131,2	805,5	k.A.	k.A.	▲	k.A.	▲
Gabon	62,7	302,1	45,1	116,6	▲	k.A.	▲
Gambia	86,0	495,3	65,9	242,5	▲	16,9	▲
Ghana	71,8	416,3	48,1	186,2	▲	16,4	▲
Guinea	37,9	245,5	14,2	31,7	▲	1,4	▲
Guinea-Bissau	53,9	294,8	24,3	67,8	▲	2,4	▲
Kamerun	36,9	242,0	30,3	164,3	▲	10,7	▲
Kap Verde	15,8	444,8	194,6	209,5	▲	5,9	—
Kenia	54,2	296,8	35,7	243,8	▲	14,8	▲
Komoren	32,4	113,6	25,3	156,6	▲	1,9	▲

Fortsetzung Tab. 3 - Überschuldungsgefährdete Länder weltweit (Stand 2017)

Länder nach Regionen	Indikator				Trend <sup>1</sup>	Risiko der Überschuldung laut IWF <sup>2</sup>	Trend <sup>1</sup>
	Öffentliche Schulden / BIP	Öffentliche Schulden / Staatsentnahmen	Auslandsschuldenstand / BIP	Auslandsschuldenstand / Export			
Kongo, Demokratische Republik	18,1	176,1	14,0	38,3	▲	3,0	▲
Kongo, Republik	192,3	488,6	56,1	109,8	▲	k.A.	▲
Liberia	31,4	162,7	69,3	23,9	▲	3,5	▲
Madagaskar	36,0	204,1	30,3	82,2	▲	3,2	▲
Malawi	59,2	233,4	35,1	172,9	▲	5,7	▲
Mali	35,4	176,8	29,3	122,6	▲	4,5	▲
Marokken	58,8	344,5	65,7	207,2	▲	19,2	▲
Mauritius	64,0	281,1	155,9	149,9	▲	21,0	▲
Mosambik	102,1	357,6	110,8	216,5	▲	5,0	▲
Nambija <sup>3</sup>	41,3	132,0	60,2	122,5	▲	k.A.	▲
Niger	46,3	217,4	47,7	288,5	▲	9,9	▲
Nigeria	21,8	351,4	11,0	76,9	▲	6,8	▲
Ruanda	40,5	176,9	37,4	161,4	▲	3,9	▲
Sambia	63,1	358,3	63,2	179,4	▲	18,1	▲
São Tomé und Príncipe	88,4	370,8	66,6	276,3	▲	3,4	▲
Senegal	48,3	249,4	56,2	212,6	▲	14,2	▲
Seychellen	63,6	174,7	k.A.	k.A.	▲	k.A.	▲
Sierra Leone	82,9	624,2	47,3	79,1	▲	k.A.	▲
Simbabwe	62,3	376,8	99,1	148,6	▲	8,4	▲
Südafrika	83,0	167,5	52,0	160,4	▲	12,2	▲
Sudan	121,6	1699,5	20,3	397,3	▲	4,2	▲
Studien	62,7	199,6	k.A.	k.A.	▲	k.A.	▲
Tansania	37,0	232,1	33,4	205,6	▲	8,4	▲
Togo	75,7	323,0	32,8	105,9	▲	5,8	▲
Tschad	52,5	322,0	31,9	k.A.	▲	k.A.	▲
Uganda	40,0	266,5	44,3	222,5	▲	3,8	▲
Zentralafrikanische Republik	52,9	385,1	37,4	k.A.	▲	k.A.	▲
<b>Lateinamerika, Karibik</b>							
Antigua und Barbuda	86,8	416,5	k.A.	k.A.	▲	k.A.	▲
Argentinien	57,6	165,2	31,7	307,6	▲	k.A.	▲
Bahamas	54,6	317,8	k.A.	k.A.	▲	k.A.	▲
Barbados	122,3	352,2	k.A.	k.A.	▲	k.A.	▲
Belize	99,0	338,6	82,9	133,8	▲	9,7	▲
Brazilien	84,0	278,9	27,0	205,9	▲	16,2	▲
Costa Rica	48,9	351,6	67,5	128,5	▲	14,8	▲
Dominica	82,7	176,9	54,8	121,2	▲	11,7	▲
Dominiikanische Republik	37,2	249,4	40,1	153,1	▲	10,2	▲
Ecuador	45,4	141,5	39,3	178,5	▲	29,3	▲
El Salvador	67,9	313,5	71,5	226,2	▲	20,2	▲
Grenada	70,4	273,4	49,2	89,0	▲	9,4	▲
Guatemala	24,7	228,9	31,0	155,6	▲	28,6	▲
Guyana	52,2	172,3	43,5	56,8	▲	3,6	▲
Haiti	31,0	175,7	26,2	138,4	▲	1,5	▲
Honduras	39,5	148,2	60,6	114,3	▲	23,9	▲
Jamaika	107,0	348,2	34,2	245,0	▲	27,3	▲

Fortsetzung Tab. 3 - Überschuldungsgefährdete Länder weltweit (Stand 2017)

Länder nach Regionen	Indikator				Trend <sup>1</sup>	Risiko der Überschuldung laut IWF <sup>2</sup>	Trend <sup>1</sup>
	Öffentliche Schulden / BIP	Öffentliche Schulden / Staatsentnahmen	Auslandsschuldenstand / BIP	Auslandsschuldenstand / Export			
Kolumbien	49,3	193,4	41,3	232,7	▲	40,2	▲
Kroatien	54,3	219,3	40,5	101,6	▲	14,0	▲
Madagaskar	31,3	131,6	65,3	195,1	▲	19,8	▲
Panama	37,8	187,6	91,5	969,5	▲	k.A.	▲
Paraguay	111,8	111,8	57,0	111,8	▲	12,4	▲
Peru	25,4	139,0	33,6	122,3	▲	21,7	▲
St. Kitts und Nevis <sup>4</sup>	62,9	209,7	209,7	391,5	▲	k.A.	▲
St. Lucia	70,6	291,4	39,0	61,5	▲	4,6	▲
St. Vincent und die Grenadinen	73,8	245,7	42,7	117,0	▲	11,6	▲
Suriname	69,3	354,1	49,7	83,8	▲	k.A.	▲
Uruguay	65,7	210,6	68,5	46,3	▲	7,1	▲
Venezuela	38,9	403,6	43,7	312,8	▲	k.A.	▲
<b>Nordafrika, Naher Osten</b>							
Ägypten	103,0	672,3	35,9	190,3	▲	15,1	▲
Bahrain	88,5	485,6	147,6	320,0	▲	k.A.	▲
Irak	59,7	177,9	36,1	196,8	▲	47,1	▲
Jemen <sup>5</sup>	74,5	215,5	22,6	1630,3	▲	k.A.	▲
Jordanien	95,9	367,3	75,3	198,1	▲	12,4	▲
Libanon	146,8	684,4	107,2	341,3	▲	20,2	▲
Marokko	65,1	248,3	46,5	125,3	▲	9,8	▲
Tunesien	70,3	288,3	89,8	176,1	▲	11,2	▲
<b>Europa, GUS</b>							
Albanien	71,8	259,0	69,4	198,1	▲	10,4	▲
Armenien	53,5	292,2	65,9	182,4	▲	27,0	▲
Aserbaidschan	54,0	154,9	39,1	72,1	▲	10,7	▲
Bosnien und Herzegowina	39,5	93,0	79,8	184,8	▲	15,6	▲
Georgien	44,9	194,4	103,8	181,3	▲	29,4	▲
Kasachstan	20,8	110,6	118,4	287,1	▲	47,2	▲
Kirgisistan	56,0	163,4	112,2	312,3	▲	29,9	▲
Mazedonien	39,2	135,6	76,9	133,6	▲	13,7	▲
Moldawien	31,5	104,4	80,7	175,1	▲	10,7	▲
Montenegro	62,2	164,4	64,4	134,5	▲	13,4	▲
Serbien	62,5	145,5	69,6	153,5	▲	22,0	▲
Tadschikistan	50,4	79,0	71,3	212,4	▲	26,1	▲
Türkei	28,3	90,7	54,1	60,2	▲	60,2	▲
Ukraine	71,0	180,7	98,4	179,3	▲	20,7	▲
Weißrussland	53,4	173,2	75,6	107,7	▲	11,8	▲

<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

Quellen: Weltbank: „International Debt Statistics 2019“, data.worldbank.org/products/ids?cid=EXT\_WBPubSubs-lets\_P\_EXI; WFP: „World Economic Outlook 2017“, imlog/external/pubs/ft/wo/2017/02/woedata/index.aspx und CIA: „World Factbook“, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook.

Alle Daten Stand 31.12.2017, mit \* gekennzeichnete Daten Stand 31.12.2016.

MISEREOR ist das katholische Werk für Entwicklungszusammenarbeit. Gemeinsam mit einheimischen Partnern unterstützt MISEREOR Menschen jeden Glaubens und jeder Kultur.

### **MISEREOR fördert Eigeninitiative**

MISEREOR-Projekte fördern die Hilfe zur Selbsthilfe, so dass die Menschen nicht dauerhaft von Unterstützung abhängig sind. Daher berät und fördert MISEREOR Kleinbauern, setzt sich für Menschenrechte ein, bildet Jugendliche in zukunftsfähigen Berufen aus und unterstützt Kleingewerbe mit Mikro-Krediten.

### **MISEREOR baut auf Partnerschaft**

Bei der Projektarbeit baut MISEREOR ganz auf seine lokalen Partner. Diese Organisationen, Gemeinden oder Selbsthilfegruppen kennen die Lage vor Ort am besten und genießen das Vertrauen der Betroffenen. Gemeinsam mit ihnen gestalten sie die Entwicklung vor Ort und werden dabei von MISEREOR beraten und finanziell unterstützt. So ist sichergestellt, dass die Projekte an die Bedürfnisse und Lebensweisen der Menschen angepasst sind.

### **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 im Hinblick auf Armut und Menschenrechte, pocht auf entschiedenere Schritte gegen den Klimawandel und prangert ungerechte Gesellschaftsstrukturen in den Ländern des 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 Kleinbauern durch den Kauf fair gehandelter Produkte und fördern Entwicklungsprojekte mit Spenden, Schenkungen oder Erbschaften.



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

### **erlassjahr.de will erreichen,**

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

### **Gemeinsam aktiv**

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

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

# SCHULDENREPORT 2019

eine gemeinsame Publikation von  
erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung e.V. und Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.  
www.erlassjahr.de <sup>^</sup> www.misereor.de