

2018

SCHULDENREPORT

IMPRESSUM

Schuldenreport 2018

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

erschienen am 15. März 2018

Redaktion:

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

Layout und Satz:

Mara Liebal

Weltkarte und Grafiken:

Grips medien GmbH&Co.KG

Bestellung und Information:

erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung e. V.
Carl-Mosterts-Platz 1
40477 Düsseldorf
Tel.: 0211 / 4693-196
Fax.: 0211 / 4693-197
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 2018. Trotz sorgfältiger Prüfung können wir keine Verantwortung für externe Verweise übernehmen.

Druck:

Druckerei Conrad GmbH

AUTOREN & AUTORINNEN

Dr. Fanwell Bokosi leitet das kontinentale Entschuldungsnetzwerk *African Forum and Network on Debt and Development* (AFRODAD).

Patrick Jedamzik ist Bezirksvertreter von Bündnis 90/Die Grünen im Stadtbezirk Mitte in Gelsenkirchen. Daneben ist er auch im Vorstand von erlassjahr.de tätig.

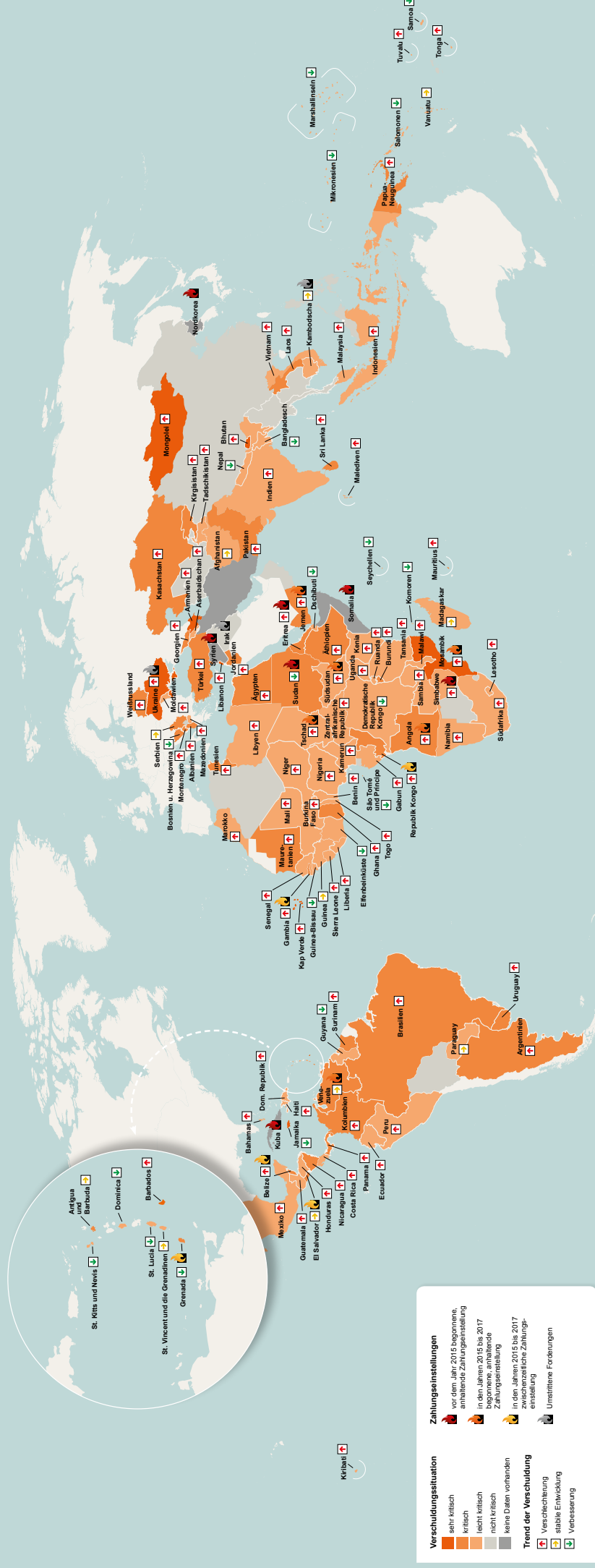
Jürgen Kaiser ist Politischer Koordinator von erlassjahr.de und von Anfang an Teil der Entschuldungsbewegung. Bei erlassjahr.de verantwortet er die Advocacy-Arbeit und die inhaltliche Ausrichtung des Bündnisses.

Kristina Rehbein ist Politische Referentin für die Region Afrika bei erlassjahr.de und ist im Vorstand des *European Network on Debt and Development* (EURODAD).

Johannes Wolff leitete 2016/17 das Team ‚G20-Prioritäten‘ im Bundesministerium der Finanzen.

Überschuldete Staaten weltweit

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



Die Weltkarte finden Sie auch [online](#) sowie in der Print-Version des Schuldereports.

INHALT

Die Fehler der Vergangenheit nicht wiederholen Zum Geleit – von Heidemarie Wieczorek-Zeul	6
Warum wir keine Zeit verlieren dürfen! Vorwort – von Pirmin Spiegel	8
Auf einen Blick Zusammenfassung der Ergebnisse des Reports	11
Verschuldete Staaten weltweit von Jürgen Kaiser	12
Deutschland als Gläubiger von Patrick Jedamzik	20
Blick auf den G20-Gipfel: Die Welt ist nicht für die nächste Schulden- krise gerüstet von Kristina Rehbein	26
Unverzichtbare Chance oder unkalkulierbares Risiko? Der <i>Compact with Africa</i> als Ergebnis der deutschen G20-Präsidentschaft – ein Pro und Contra	33
Pro: Der G20 Compact with Africa in Theorie und Praxis von Johannes Wolff	34
Contra: Entschuldungsnetzwerke warnen vor Verschuldungs- wirkung des Compact with Africa von Kristina Rehbein und Dr. Fanwell Bokosi	36
Die HIPC-Initiative: eine Erfolgsgeschichte mit kurzer Halbwertszeit von Jürgen Kaiser	40
Klein anfangen: Wege zu neuen Entschuldungsinitiativen von Jürgen Kaiser	48
Empfehlungen an die deutsche Bundesregierung zum Umgang mit der Schuldenkrise	55
Literaturhinweise	56

ZUM GELEIT



Heidemarie Wieczorek-Zeul war von 1998 bis 2009 Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. In ihrer Amtszeit setzte sie sich maßgeblich für das Zustandekommen der Initiative für hoch verschuldete arme Länder ein.

Die Fehler der Vergangenheit nicht wiederholen

Heidemarie Wieczorek-Zeul

Zum Ende meiner Amtszeit als Entwicklungsministerin organisierten das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und das Entschuldungsbündnis erlassjahr.de am Ort des G8-Gipfels von 1999, in Köln eine Bestandsaufnahme der Entschuldungsbemühungen seit dem Beginn der Initiative für hoch verschuldete arme Länder (engl. *Heavily Indebted Poor Countries*, HIPC) Mitte der neunziger Jahre. Wir waren stolz auf das Erreichte – mit uns saß ein bolivianischer Bischof auf dem Podium, und die nicht nur wirtschaftlichen, sondern auch sozialen und politischen Fortschritte in Bolivien in der Folge der HIPC-Entschuldung waren damals wirklich enorm.

Gleichzeitig beschlich uns aber alle – Bundesregierung, die Weltbank, die ebenfalls mitdiskutierte, und die Vertreter/innen der Zivilgesellschaft – die Furcht, das Gewonnene könnte uns wieder unter den Händen zerfließen. Ein Jahr zuvor war die US-Investment Bank *Lehman Brothers* zusammengebrochen, die Bundesrepublik selbst hatte dramatische Stunden erlebt, als auch das deutsche Finanzsystem nur mit größter Anstrengung vor dem Zusammenbruch bewahrt werden konnte. Und wir erhielten erste Nachrichten über die neuerlichen Zahlungsschwierigkeiten in Ländern die überhaupt gar

nichts mit dem US-Immobilienmarkt oder dem dortigen Bankensystem zu tun hatten. Kleine Staaten in Mittelamerika etwa, die vom US-Tourismus abhingen, der plötzlich drastisch zurückging.

Wir hatten mit HIPC und der 2005 darauf folgenden *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) einen großen Schritt zur Beseitigung von Altschulden getan, die ihre Ursprünge teilweise noch in der Ära des Kalten Krieges hatten; aber eine strukturelle Antwort auf die beständig neue Gefahr von Überschuldung hatten wir nicht gegeben. Das sehen wir heute noch um einiges deutlicher als 2009: Nur noch vier der seit 1999 entschuldeten 36 HIPCs bescheinigt der Internationale Währungsfonds (IWF) heute ein niedriges Überschuldungsrisiko; alle anderen werden im Falle eines externen Schocks oder sogar schon unter dem vom IWF angenommenen Entwicklungspfad für die nächsten zehn Jahre wieder in Schwierigkeiten geraten. Oder sie sind sogar schon zahlungsunfähig.

Die internationale Gemeinschaft muss endlich auch anerkennen, dass man nicht einerseits alle Staaten auffordern kann, die Nachhaltigkeitsentwicklungsziele zu verwirklichen, und andererseits diesen Ländern die Möglichkeiten zu verwehren, ihre eigenen Finanz-

strukturen aufzubauen und ihre Eigenmittel durch die notwendige Besteuerung von transnationalen Unternehmen aufzubringen. Deshalb muss die Verhinderung von *Profit Shifting* der Unternehmen eine zentrale Aufgabe sein, unter anderem durch ein weltweites Register, das die tatsächlichen Besitzer der Unternehmen und ihre tatsächlichen Steuerzahlungen transparent macht.

Die neuerlichen Schwierigkeiten machen die damalige Entschuldung nicht falsch. Im Gegenteil: Es hatte viel zu lange gedauert, bis wir sie endlich auf den Weg gebracht hatten. Aber eine einmalige Entschuldung kann nicht garantieren, dass ein Schuldner nicht wieder in Schwierigkeiten gerät. Das gilt nicht nur für arme Länder. Es gilt für jeden Schuldner. Deswegen sind internationale Zusammenschlüsse wie die Vereinten Nationen nach wie vor herausgefordert, einen dauerhaften Mechanismus für die Entschuldung von Staaten zu entwickeln.

Auch daran haben wir schon vor 15 Jahren gearbeitet. 2001 stellte der IWF einen Vorschlag für einen verlässlichen und berechenbaren Entschuldungsmechanismus vor, den *Sovereign Debt Restructuring Mechanism*, SDRM. Wir als Bundesregierung haben zusammen mit

zahlreichen Staaten im Süden den Internationalen Währungsfonds in diesem Bemühen unterstützt, bis die US-Regierung unter Präsident Bush ihren Einfluss nutzte, um das Projekt zum Scheitern zu bringen. Möglicherweise wünschen sich heute einige im Bundesfinanzministerium und in den anderen G8-Staaten, die zusehen mussten, wie die Krise in Griechenland sich in eine soziale Katastrophe verwandelte, der IWF wäre damals erfolgreich gewesen. Ein berechenbares Verfahren hätte dann auch für die Krise(n) in der Eurozone sehr hilfreich sein können. Die gleichen Gefühle könnten übrigens auch manche in der Zivilgesellschaft hegen, denen der IWF als Initiator und Hauptakteur eines Staateninsolvenzverfahrens nur allzu suspekt war.

Heute stehen wir – wie die Bestandsaufnahme in diesem Schuldenreport zeigt – einem sehr breiten Spektrum von (potenziellen) Schuldenkrisenländern gegenüber. Ein nicht minder breites Spektrum von Gläubigern ist von künftigen Krisen betroffen. Leichter als meinen damaligen Kolleg/innen im G8-Kreis und mir wird die Gestaltung der nächsten Entschuldungsschritte angesichts dieser breiten Krisenszenarien den heute Verantwortlichen sicher nicht fallen. Weniger dringlich werden sie dadurch aber auch nicht.

VORWORT



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.

Warum wir keine Zeit verlieren dürfen!

Pirmin Spiegel

Die Situation ist alarmierend: 119 Länder im Globalen Süden sind kritisch verschuldet, 13 mussten aktuell ihre Zahlungen einstellen. Der vorliegende Schuldenreport zeigt eindrücklich: Wir stecken mitten in einer Staatsschuldenkrise! Sie ist der bisherige Höhepunkt einer Entwicklung, die sich über Jahre hinweg aufgebaut hat und keineswegs unerwartet eingetreten ist („Verschuldete Staaten weltweit“, S. 12). Schon vor zehn Jahren, im September 2008, offenbarte die Pleite der *Lehmann Brothers* die Instabilität des globalen Finanzsystems. Aus einer US-amerikanischen Immobilienkrise wurde eine weltweite Finanzkrise, deren Auswirkungen bis heute spürbar sind. Bereits 2010 machte der Schuldenreport auf den Zusammenhang zwischen der Krise und der Situation in armen, verschuldeten Ländern aufmerksam und warnte vor einer drohenden Staatsschuldenkrise, vor allem in Subsahara-Afrika. Wie die Analysen des Reports zeigen, befanden sich zu diesem Zeitpunkt bereits 60 Niedrig- und Mittlereinkommensländer in einer kritischen Verschuldungssituation.

Heute, fast zehn Jahre später, hat sich die Zahl der überschuldeten Länder verdoppelt! Das liegt unter anderem daran, dass viele dieser Staaten stark von den Folgen der

Finanzkrise betroffen waren, obwohl sie für deren Entstehung kaum oder keine Verantwortung trugen. So nahmen in Folge der Krise in den betroffenen Ländern unter anderem die Finanzmarktinvestitionen ab, es kam zu einem Rückgang der Nachfrage nach Exportprodukten und einem damit einhergehenden Preisverfall. Dies alles wurde durch zusätzliche Kreditaufnahmen gedeckt. Die Verschuldung stieg.

Verstärkt wurde dieser Trend zur Neuverschuldung des Globalen Südens in den vergangenen Jahren durch die leichte Verfügbarkeit günstiger Kredite für wirtschaftlich schwächere Länder.

Die so gewachsene Staatsverschuldung in Ländern des Globalen Südens ist angesichts wachsender sozialer Ungleichheiten ein zentrales Hindernis für Überwindung von Armut. Und die Hauptleidtragenden sind die Verletzlichsten und Marginalisierten. Denn wenn ein Großteil der Haushaltsmittel eines Landes in den Schuldendienst fließt, anstatt für soziale Zukunftsinvestitionen genutzt zu werden, fällt es den Ländern schwer, soziale Dienstleistungen wie Gesundheitsvorsorge bereitzustellen oder in Bildung zu investieren. Geringe Bildungsmöglichkeiten jedoch treiben die Menschen weiter in die Armut,

in die Arbeitslosigkeit und in die Migration. Zudem hemmt die Verschuldung nachhaltige Wirtschaftsimpulse – ein Teufelskreis.

Um diesen Teufelskreis zu durchbrechen, fordern die Autorinnen und Autoren des Schuldenreports heute wie schon vor zehn Jahren von der Politik, verlässliche Strukturen und Verfahren zu schaffen, mit denen eine Schuldenkrise schnell und fair für alle Beteiligten gelöst werden kann. Bis heute gibt es kein internationales Insolvenzverfahren für Staaten, das verhindert, dass aus einer Überschuldungssituation eine Schuldenkrise wird. Stattdessen müssen sich verschuldete Staaten zwischen zwei Übeln entscheiden: Entweder stellen sie die Kreditrückzahlung ein und liefern sich damit der politischen Willkür ihrer Gläubiger aus, die aktuell allein entscheiden, was in einem solchen Fall zu tun ist. Oder aber sie versuchen, mit allen verfügbaren Möglichkeiten den Schuldendienst aufrechtzuerhalten, indem sie auf Kosten der Bevölkerung Sozialausgaben einsparen oder immer neue Kredite aufnehmen und so die Verschuldungsdynamik weiter beschleunigen, bis die Schuldenfalle zuschnappt.

Damit nicht noch mehr Länder in die Zahlungsunfähigkeit geraten, muss die internationale Politik rasch und entschlossen handeln: In der G20, im Internationalen Währungsfonds (IWF) und anderen multilateralen Foren.

Die deutsche G20-Präsidentschaft 2017 bot die Gelegenheit, ein Verfahren zur Lösung von Schuldenkrisen zu etablieren. Eine verpasste Gelegenheit! Stattdessen blieb es bei Absichtserklärungen ohne konkrete Schritte zur Lösung der Staatsschuldenkrisen – wie schon zehn Jahre zuvor („Blick auf den G20-Gipfel: Die Welt ist nicht für die nächste Schuldenkrise gerüstet“, S. 26).

Deutschland muss sich international – auf jeder Bühne – dafür einsetzen, diese schwerwiegende Entwicklung

einzudämmen. Um den Ausbau der Infrastruktur in afrikanischen Ländern zu unterstützen, setzt die Bundesregierung derzeit im Rahmen des *Compact with Africa* vor allem auf die Mobilisierung privaten Kapitals, ohne den Empfängerstaaten notwendige Absicherungen zu gewähren. Auf diese Weise droht jedoch in vielen Ländern eine weitere Verschärfung der ohnehin schon kritischen Verschuldungssituation, weil Öffentlich-Private Partnerschaften unkalkulierbare finanzielle Risiken bergen können („Unverzichtbare Chance oder unkalkulierbares Risiko?“, S.33).

Ein zukunftsweisender Schritt wären regional oder thematisch eingegrenzte Entschuldungsprogramme für einzelne Regionen („Kleinfangen: Wege zu neuen Entschuldungsinitiativen“, S. 48). Dass das möglich ist, hat die Entschuldungsinitiative für hoch verschuldete arme Länder (engl. *Heavily Indebted Poor Countries*, HIPC) schon in den späten neunziger Jahren gezeigt („Die HIPC-Initiative: eine Erfolgsgeschichte mit kurzer Halbwertszeit“, S. 40).

Die Zeit drängt. Mechanismen zur Krisenbewältigung zu schaffen wird immer schwieriger, je höher Länder verschuldet sind und je mehr Staaten es betrifft. Auch und gerade 2018 ist es deshalb die Aufgabe von Nichtregierungsorganisationen, Kirchen und engagierten Einzelpersonen, für ein faires und zügiges Insolvenzverfahren überschuldeter Staaten einzutreten, um diese klaffende Lücke in der globalen Finanzarchitektur zu schließen. Wir brauchen eine Wirtschafts- und Finanzlogik, die die Würde des Menschen und seine verbrieften Rechte in den Mittelpunkt des politischen Handelns stellt. Die aktuelle Schuldenkrise ist maßgeblich eine Krise der Menschenrechte – ihre Lösung daher ein Gebot der Menschlichkeit.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre.

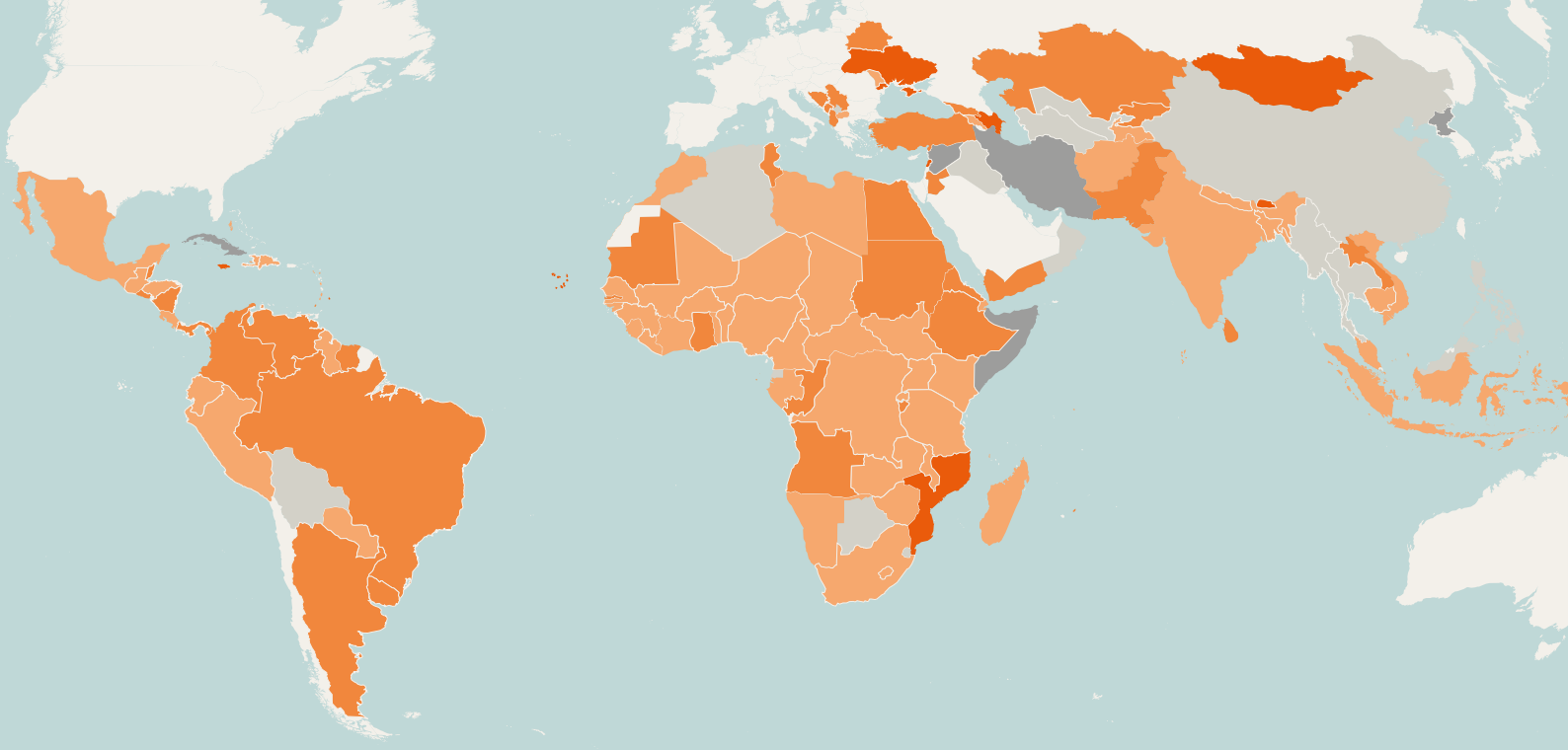
Pirmin Spiegel

Auf einen Blick

Zusammenfassung der Ergebnisse des Reports

- 119 von insgesamt 141 untersuchten Mittel- und Niedrigeinkommensländern sind kritisch verschuldet. Das heißt: Sie überschreiten bei mindestens einem der fünf untersuchten Schuldenindikatoren mindestens einen Grenzwert oder haben laut Einschätzung des Internationalen Währungsfonds ein mittleres oder hohes Überschuldungsrisiko.
- Seit dem Beginn der Finanzkrise 2008 hat sich die Gesamtverschuldung aller Niedrig- und Mitteleinkommensländer fast verdoppelt: Sie beträgt aktuell 6,877 Billionen US-Dollar.
- Nachdem der Schuldenreport jahrelang vor dem Aufbau einer neuen Schuldenkrise im Globalen Süden gewarnt hat, muss nun festgestellt werden: Die Schuldenkrise ist da. Sie ist global, sie betrifft ganz unterschiedliche Ländergruppen und hat verschiedene Ursachen. Betroffen sind beispielsweise politisch instabile Staaten wie Burundi, aber auch Länder, deren Wirtschaft stark auf den Export ausgerichtet ist und die unter dem Rohstoffpreisverfall leiden wie Angola oder die Republik Kongo. Auch externe Schocks wie Naturkatastrophen oder die Auswirkungen des Klimawandels tragen in einigen Ländern wie zum Beispiel in Grenada dazu bei, dass Schulden nicht mehr bedient werden können.
- In 87 der 119 kritisch verschuldeten Länder hat sich die Verschuldungssituation verschlechtert, in 11 blieb sie unverändert.
- Eine kritische bis sehr kritische Verschuldungssituation und einen Trend zur Verschlechterung weisen folgende Länder auf:
 - Europa / GUS: Albanien, Armenien, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Montenegro, Türkei, Ukraine, Weißrussland
 - Subsahara-Afrika: Angola, Äthiopien, Burundi, Eritrea, Gambia, Ghana, Kap Verde, Mauretanien, Mosambik, Republik Kongo
 - Lateinamerika / Karibik: Argentinien, Barbados, Belize, Brasilien, Kolumbien, Nicaragua, Panama, Surinam, Uruguay
 - Asien / Pazifik: Bhutan, Laos, Mauritius, Mongolei, Papua-Neuguinea, Pakistan, Sri Lanka
 - Nordafrika / Nahost: Ägypten, Jemen, Jordanien, Libanon, Tunesien
- 13 Länder sind aktuell ganz oder teilweise im Zahlungsverzug:
 - 7 von ihnen haben ihre Zahlungen bereits vor 2015 eingestellt: Eritrea, Kuba, Nordkorea, Simbabwe, Somalia, Sudan und Syrien.
 - 6 Länder zahlen seit 2015 nicht mehr vollständig: Angola, der Südsudan, der Tschad und Venezuela sind vor allem infolge des Ölpreisverfall zahlungsunfähig. Die mosambikanische Regierung versteckte Schulden vor der Öffentlichkeit. Seit der Aufdeckung des Skandals werden diese Kredite nicht mehr bedient. Der Jemen ist aufgrund des Bürgerkriegs in Zahlungsschwierigkeiten.
- 5 Länder haben zwischen 2015 und 2017 ihre Zahlungen zwischenzeitlich eingestellt, bedienen mittlerweile ihre Schulden aber wieder: Belize, El Salvador, Gambia und die Republik Kongo konnten durch Kredite des Internationalen Währungsfonds oder interne Umschichtungen ihre ausgefallenen Zahlungen an die ausländischen Gläubiger nachholen. Hinzu kommt Grenada, das sich mittlerweile mit seinen Gläubigern auf eine Umschuldung einigen konnte.

→ Siehe Artikel „Verschuldete Staaten weltweit“ (S. 12-19) sowie die Weltkarte in der vorderen Umschlagseite und die Übersicht „Kritisch verschuldete Länder weltweit“ in der hinteren Umschlagseite.



Aktuell sind 119 von insgesamt 141 untersuchten Niedrig- und Mitteleinkommensländern kritisch verschuldet.

Verschuldete Staaten weltweit

von Jürgen Kaiser

Aktuell sind 119 Länder im Globalen Süden kritisch verschuldet. Der Verschuldungstrend hält an: In 87 dieser Länder hat sich die Situation in den letzten vier Jahren verschlechtert. 13 Länder sind zahlungsunfähig: Die Schuldenkrise ist da!

Der Schuldenreport 2018 untersucht anhand von drei Dimensionen die Verschuldungssituation der Länder des Globalen Südens. Betrachtet werden zum einen die Verschuldungssituation, also die Höhe der Schuldenindikatoren zum Stichtag 31.12.2016, der Trend, also die Veränderung dieser Verschuldungssituation über einen Zeitraum von vier Jahren und als Drittes die Zahlungseinstellungen einzelner Länder.

Verschuldungssituation weltweit – die wichtigsten Kennziffern

Die Gesamtverschuldung aller Länder weltweit mit niedrigem und mittlerem Einkommen¹ ist 2016 um 4,1 Prozent auf 6,877 Billionen US-Dollar angestiegen. Davon entfallen nur relativ bescheidene 121,3 Milliarden US-Dollar auf Länder mit niedrigem Einkommen, 1,775 Billionen US-Dollar auf Länder mit

niedrigem mittlerem Einkommen und 4,981 Billionen US-Dollar auf Länder mit höherem mittlerem Einkommen. Dies wäre nicht problematisch, würde die Wirtschaftsleistung der verschuldeten Länder in gleichem Maße wie die Schulden wachsen. Wichtig ist daher die Betrachtung der relativen Verschuldung, die in der vorliegenden Analyse anhand von fünf Schuldenindikatoren gemessen wird, die das Verhältnis zwischen Verschuldung und Wirtschaftsleistung beschreiben (siehe Box 1, S. 18f.).

Der Indikator Auslandsschulden zu Bruttonationaleinkommen etwa setzt die gesamte Auslandsverschuldung eines Landes ins Verhältnis zu seiner jährlichen Wirtschaftsleistung. Die Analyse zeigt, dass mehr als die Hälfte aller Niedrig- und Mitteleinkommensländer zum Stichtag ein Verhältnis von Schulden zu Wirtschaftsleistung

Die Gesamtverschuldung aller Länder weltweit mit niedrigem und mittlerem Einkommen beträgt 6,877 Billionen US-Dollar.

von mehr als 40 Prozent, zwanzig Länder davon sogar mehr als 80 Prozent aufweisen. Das bedeutet, sie müssten theoretisch 40 beziehungsweise 80 Prozent ihrer jährlichen Wirtschaftsleistung aufwenden, um ihre gesamten Schulden zurückzuzahlen.

Seit 2010 hat sich die Situation in vielen Ländern deutlich verschärft (siehe Abb. 1). Allerdings ist der Trend nicht für alle untersuchten Länder einheitlich. Es gibt vielmehr eine starke Differenzierung: Auf der einen Seite Länder mit sich verbessernden oder stabilen Indikatoren wie Jamaika, das zwar wie im Vorjahr die höchsten Schuldenindikatoren aufweist, aber nicht mehr bei allen Indikatoren in die höchste Risikostufe fällt, und solchen mit stark steigenden Indikatoren auf der anderen Seite, wie Mosambik, Armenien und Kap Verde, wo die Verschuldung bereits sehr hoch ist.

Neue Ausleihungen sind an alle Länder-Einkommensgruppen mit Ausnahme der Gruppe der ärmsten Länder² gestiegen.³ Auf der Geberseite sind die bilateralen öffentlichen Kreditvergaben am stärksten angestiegen: Sie verdoppelten sich gegenüber dem Vorjahr auf 84 Milliarden US-Dollar. Dies geht allerdings nicht auf die traditionell wichtigen Gläubigerländer wie Deutschland, die USA oder Japan zurück, sondern ist vor allem das Ergebnis verstärkter Süd-Süd-Kreditvergaben. Große Schwellenländer, allen voran China, spielen als Neue Geber eine zunehmend wichtige Rolle.

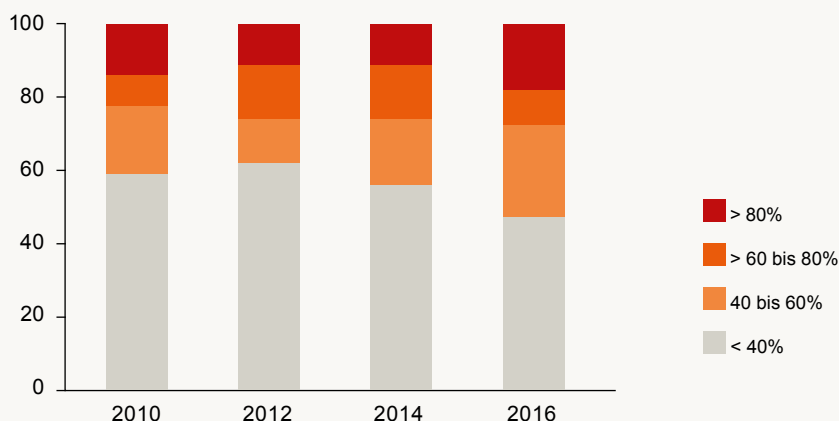
Wer ist kritisch verschuldet?

Aktuell sind 119 von insgesamt 141 untersuchten Ländern kritisch verschuldet (siehe Tabelle 1 in der hinteren Umschlagseite sowie die Weltkarte in der vorderen Umschlagseite).⁴ Ein kritisches Verschuldungsniveau liegt vor, wenn der Wert mindestens eines Schuldenindikators zumindest in der untersten Kategorie der dreistufigen Risikoskala liegt (siehe Tabelle 2) oder der Internationale Währungs-

Abb. 1 – Auslandsschulden 2010 bis 2016

im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen der Niedrig- und Mitteleinkommensländer

Quelle: Weltbank: „International Debt Statistics 2018“



fonds (IWF) ein zumindest „mittleres“ Überschuldungsrisiko in seiner aktuellen Schuldentragfähigkeitsanalyse konstatiert. Besonders hohe Schuldenindikatoren weisen Jamaika, die Mongolei, Bhutan und Mosambik auf.

Im Vergleich zum Vorjahr sind sieben Länder neu hinzugekommen, die nun als kritisch verschuldet angesehen werden müssen, weil sie im Jahr 2016 erstmals (wieder) Grenzwerte für mindestens einen Schuldenindikator überschritten haben. Sechs dieser Länder liegen in Afrika: Namibia, Nigeria, Äthiopien, Benin, Liberia und Uganda. Das siebte Land ist Aserbaidschan.

Aktuell sind 119 von insgesamt 141 untersuchten Ländern kritisch verschuldet.

Tabelle 2 - Stufen der Überschuldungsgefahr

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

Die Tatsache, dass Äthiopien, Benin, Liberia und Uganda erst zwischen 1997 und 2010 unter der multilateralen Entschuldungsinitiative für hoch verschuldete arme Länder (engl. *Heavily Indebted Poor Countries*, HIPC) entschuldet worden sind, macht deutlich, dass eine einmalige Entschuldung nicht davor schützt, dass Länder erneut in Schuldenkrisen geraten, solange die gleichen Strukturen bestehen bleiben, die auch zur letzten Krise geführt haben.

Anders als im Vorjahr werden Mittel- und Niedrigeinkommensländer, die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sind, aus der Betrachtung ausgeschlossen, da sich Fragen der Überwindung künftiger Schuldenkrisen für sie etwas anders stellen als in den meisten Ländern des Globalen Südens. Entsprechend werden Bulgarien, Rumänien, Kroatien und Zypern nicht mehr aufgeführt.

Gegenüber dem bereits dramatischen Szenario von 2015, das der letzte Schuldenreport abgebildet hat, zeigt die Situation Ende 2016 noch mal eine weitere Verschärfung. Zwar ist die Zahl der betroffenen Länder mit 119 im Vergleich zu 116 im Vorjahr auf den ersten Blick nur leicht angestiegen. Berücksichtigt man jedoch, dass vier Länder aus formalen Gründen – und nicht, weil sich ihre Schuldenlage dramatisch verbessert hätte – nicht mehr aufgenommen wurden, bedeutet die Neuaufnahme der sieben Länder einen Anstieg der kritisch verschuldeten Länder im Globalen Süden um rund 6 Prozent. Auch sind die kritisch verschuldeten Länder tendenziell noch ein wenig höher verschuldet als im Jahr zuvor.⁵ Insgesamt ist festzuhalten, dass der globale Verschuldungsgrad ein bedenklich hohes Niveau erreicht hat.

Trend

Während bereits jetzt eine überwiegende Mehrheit der Länder im Globalen Süden kritisch verschuldet ist, setzt sich der mittelfristige

Trend zur weiteren Verschuldung fort. Ähnlich wie im Vorjahr kommen im Durchschnitt 3,6 Schuldenindikatoren, die sich im Zeitraum der letzten vier Jahre um mindestens 10 Prozent verschlechtert haben, auf jeden, der sich verbessert hat (siehe Tabelle 1 im Umschlag). In 87 Ländern hat sich die Verschuldungssituation im Zeitraum von 2012-2016 tendenziell verschlechtert, während sie sich in 21 Ländern verbessert hat. Keine eindeutige Veränderung lässt sich in 11 Ländern beobachten (siehe Weltkarte im Umschlag).

Die stärkste Verschuldungsdynamik weisen die betroffenen Länder in der Region Nordafrika / Nahost auf. Zwar sind nur wenige Länder in der Region überhaupt kritisch verschuldet, aber in keinem dieser Länder hat sich auch nur einer der fünf betrachteten Schuldenindikatoren verbessert. Ähnlich stark betroffen ist die Region Europa / GUS. Sowohl was die statische Verschuldungssituation als auch deren Trend betrifft, sind die aufgeführten Länder in Asien und dem Pazifik am wenigsten überschuldungsgefährdet.

Länder im Zahlungsausfall

Dramatischstes Resultat der sich seit Jahren zuspitzenden Schuldenkrise ist, dass nun eine ganze Reihe von Ländern ihre Schuldenzahlungen ganz oder teilweise einstellen musste (siehe Tabelle 3). Statt weiterhin davor zu warnen, dass eine neue Welle von Schuldenkrisen im Globalen Süden droht, muss man heute sagen: Die Krise ist da!

Die Analyse im Einzelnen zeigt: Zu den Ländern im Zahlungsausfall zählen zum einen Länder, die schon seit mehreren Jahren zahlungsunfähig sind, wie das seit Mitte der neunziger Jahre zahlungsunfähige Simbabwe. In diese Kategorie gehören auch diejenigen der hoch verschuldeten armen Länder (HIPC), die zwar formell Zugang zur Entschuldungsinitiative haben, über deren Entschuldung

Eine ganze Reihe von Ländern musste ihre Schuldenzahlungen ganz oder teilweise einstellen.

Eine überwiegende Mehrheit der Länder im Globalen Süden ist kritisch verschuldet.

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.

Zudem – und das ist besonders beunruhigend – sind 11 Länder hinzugekommen, die seit 2015 unter dem Eindruck externer Schocks und politischer Instabilität ihre Zahlungen an die externen Gläubiger zeitweise oder längerfristig einstellen mussten. Aktuell betrifft das Venezuela, Angola, den Südsudan, den Tschad und Mosambik. Die vier erstgenannten wurden vor allem infolge des Ölpreisverfalls zahlungsunfähig. Dazu kommt wegen des Bürgerkriegs der Jemen. Die Republik Kongo, Belize und Gambia haben mit Unterstützung des IWF seit Anfang 2017 ausgefallene Zahlungen an ihre ausländischen Gläubiger im Laufe des Jahres nachholen können, allerdings um den Preis neuer multilateraler Schulden und der damit verbundenen Anpassungsmaßnahmen unter der Ägide des IWF. Der karibische Inselstaat Grenada hat Umschuldungsabkommen mit seinen bilateralen Gläubigern erreicht, die nun nach und nach umgesetzt werden.

Drei Länder – Kambodscha, der Irak und die Ukraine – gelten als im Zahlungsausfall, weil sie sich weigern, als nicht legitim betrachtete Ansprüche zu befriedigen. In der Ukraine betrifft das einen Kredit der Russischen Föderation an den 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.

Insgesamt 31 weitere Länder weisen Zahlungsrückstände gegenüber bilateralen öffentlichen oder

Tabelle 3 – Zahlungseinstellungen von Niedrig- und Mitteleinkommensländern

anhaltende Zahlungseinstellung		zwischenzeitliche Zahlungseinstellung (zwischen 2015 und 2017)	Umstrittene Forderungen
Beginn vor 2015	Beginn 2015-2017		
Eritrea Kuba Nordkorea Simbabwe Somalia Sudan Syrien	Angola Jemen Mosambik Südsudan Tschad Venezuela	Belize El Salvador Gambia Grenada Republik Kongo	Irak Kambodscha Ukraine

privaten Gläubigern auf. Sie werden in Tabelle 3 nicht einzeln aufgelistet, weil die Zahlungsrückstände – anders als in den meisten 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 22 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.

Die anderen neun Länder sind Nicht-HIPC's, die einzelne – zumeist private – Forderungen aktuell nicht bedienen. Brisant können solche unregelmäßig 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.⁶

Überschuldungsmuster

Die aktuelle Schuldenkrise ist nicht die Krise eines bestimmten

Zwischen 2015 und 2017 sind Venezuela, Angola, der Südsudan, der Tschad, Mosambik und der Jemen zahlungsunfähig geworden.

Entwicklungsmodells⁷, einer besonders betroffenen Region oder das Ergebnis eines bestimmten Typs externer Schocks. In der Gruppe derjenigen Länder, die bei den meisten Indikatoren bereits im kritischen Bereich liegen und überdies eine starke negative Dynamik aufweisen, sind sowohl Niedrig- als auch Mitteleinkommensländer vertreten. Es gibt darunter Länder, die zur Gruppe der am wenigsten entwickelten Ländern nach der Definition der Vereinten Nationen gehören wie Gambia, Tuvalu und Bhutan; es gibt darunter aber auch Länder, die bei den G20 mit am Tisch sitzen, wie Argentinien, Mexiko und Südafrika.

Die Krise ist da, sie ist global und sie wird ganz unterschiedliche Ländergruppen betreffen.

Gleichwohl kann man einige konkrete Überschuldungsmuster ausmachen. Sie erlauben eine Typisierung, die als Grundlage angemessener Krisenüberwindungsstrategien dienen kann. Folgende Ländergruppen zeichnen sich als besonders gefährdet ab:

- **Fragile Staaten.** Länder, die politisch instabil und deshalb zu einer verantwortlichen Kreditaufnahme nur begrenzt in der Lage waren. Dazu gehören zum Beispiel das Post-Konflikt-Land Burundi und Jordanien, wo die Instabilität nicht die eigene, sondern die des Nachbarn Syrien ist.
- **Rohstoffexporteure.** Länder, die ein extraktivistisches Entwicklungsmodell verfolgen und deshalb nach einem Verfall der Rohstoffpreise vor der Wahl standen, öffentliche Ausgaben deutlich einzuschränken oder die entstehenden Haushaltslücken über Kredite zu finanzieren. Beispiele dafür sind Angola, die Republik Kongo und Venezuela.
- **Kleinststaaten.** Länder, die aufgrund ihrer geringen Größe und/oder ihrer Lage für Naturkatastrophen besonders verletzlich sind, dazu gehören un-

ter anderem Kap Verde und mit Einschränkungen Belize.

- **Länder mit einem Zusammenspiel verschiedener Faktoren.** Schließlich eine Gruppe, bei der die Gründe für die Zuspitzung der Schuldsituation nicht auf einen einzelnen Hauptfaktor zurückgeführt werden können, sondern sich aus mehreren Faktoren wie innerer Instabilität, fragwürdigen Kreditaufnahmen, Folgen des Klimawandels und anderen externen Schocks zusammensetzen. Dazu können vor allem lateinamerikanische Mitteleinkommensländer gezählt werden wie aktuell El Salvador.

Festzuhalten ist also: Die Schuldenkrise ist da, sie ist global, sie betrifft ganz unterschiedliche Ländergruppen und deshalb naturgemäß auch unterschiedliche Gläubigergruppen in unterschiedlichen Ländern.

Ausblick

Im Jahr 2017, also nach dem den hier vorgestellten Daten zugrunde liegenden Stichtag 31.12.2016, lässt sich in den meisten der Länder, für die aktuellere Daten bereits vorliegen, ein weiterer Anstieg der Verschuldungssituation beobachten. Von daher wird der Schuldenreport 2019 auch ohne unvorhersehbare externe Schocks ein ähnliches Bild zeichnen wie dieser: Die Krise wird, falls nicht politisch gegengesteuert wird, bestehen bleiben und sich auch durch Initiativen zur Förderung von Privatkapitalinvestitionen⁸ noch weiter verstärken.

Nach allen Erfahrungen mit der letzten Krise führen hohe Schuldenstände an einem bestimmten Punkt zu einer bedrohlichen Realität: Der laufende Schuldendienst absorbiert einen so hohen Anteil der Wirtschaftsleistung, dass er nur noch um den Preis weiterer Verschuldung aufrecht erhalten wer-

Die Krise wird, falls nicht politisch gegengesteuert wird, bestehen bleiben und sich durch Initiativen zur Förderung von Privatkapitalinvestitionen noch weiter verstärken.

den kann. Länder sitzen buchstäblich in der Schuldenfalle.⁹

Überschuldung ist nicht erst dann ein Problem, wenn es zu einer Zahlungseinstellung kommt. Die Erfahrung zeigt, dass Regierungen oft den Schuldendienst aufrechterhalten, obwohl das Geld dringend im Land gebraucht würde. Für die Menschen in den betroffenen Ländern bedeutet das oft schmerzhaftes Einschnitte in der sozialen Versorgung. Die medizinische Versorgung verschlechtert sich, nur noch einige Reiche können sich eine gute Ausbildung leisten. Vor allem die Ärmsten in der Bevölke-

rung leiden unter diesen Sparmaßnahmen.

Dabei hat die sogenannte „Schuldenkrise der Dritten Welt“ in den achtziger und neunziger Jahren gelehrt, dass es am Ende für alle Beteiligten preisgünstiger ist, zeitig Schulden zu reduzieren, weil die Finanzierung des Schuldendienstes mit neuen (multilateralen) Krediten dem sprichwörtlichen Feuerlöschen mittels Benzin gleichkommt. 2018 ist vielleicht das letzte Jahr, in dem es noch möglich ist, einen Flächenbrand mit wenigen gezielten und noch nicht allzu kostspieligen Schuldenreduzierungen einzudämmen.

Überschuldung ist nicht erst dann ein Problem, wenn es zu einer Zahlungseinstellung kommt.

¹ Die Weltbank unterteilt Länder in vier Gruppen entsprechend ihres Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommens: Länder mit hohem Einkommen, Länder mit höherem mittlerem Einkommen, Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen und Länder mit niedrigem Einkommen.

² Definiert als diejenigen Länder, die von der Weltbank nur zinsgünstige Kredite der *International Development Association* (IDA) bekommen.

³ Weltbank: „International Debt Statistics 2018“, S. 7.

⁴ Ausgangspunkt der Analyse ist die Liste aller Mittel- und Niedrigeinkommensländer nach Definition der Weltbank. Um den Fokus auf verschuldeten Ländern im Globalen Süden und der europäischen Peripherie zu belassen, wurden alle Länder, die Mitglied der OECD oder der Europäischen Union sind, aus dieser Betrachtung ausgeschlossen. Zusätzlich aufgenommen wurden hingegen die Hocheinkommensländer Uruguay, Antigua und Barbuda, Bahamas, Barbados, Seychellen sowie St. Kitts und Nevis; ersteres aufgrund seiner jüngeren Entschuldungsgeschichte, die eine weitere Beobachtung nahelegt; die letztgenannten, weil sie zur Gruppe der „Kleinen Inselentwicklungstaaten“ (engl. *Small Island Development States*, SIDS) gehören und deshalb einer besonderen Überschuldungsgefahr ausgesetzt sind (siehe auch Kaiser, J.: „Klein anfangen: Wege zu neuen Entschuldungsinitiativen“ in diesem Schuldenreport).

⁵ Die durchschnittliche Zahl der überschrittenen Grenzwerte ist von 5,7 auf 5,9 gestiegen (siehe Box 1: „Methodik zum Artikel: Verschuldete Staaten weltweit“ (S. 18f.) für eine Erklärung zur Berechnung dieses Wertes).

⁶ Zum Geschäftsmodell der Geierfonds siehe Kaiser, J.: „Geierfonds – was sie tun, warum es sie gibt, und was man gegen sie tun kann“, in: *erlassjahr.de* und *Kindernothilfe: Schuldenreport 2015*, S. 63-68.

⁷ Entwicklungsmodelle sind auf eine spezifische wirtschaftliche Dynamik abzielende Strategien. Diese Strategien können beispielsweise binnenwirtschaftlich oder außenwirtschaftlich orientiert, importsubstituierend oder auf Rohstoffexport fokussiert sein.

⁸ Siehe „Unverzichtbare Chance oder unkalkulierbares Risiko? Der *Compact with Africa* als Ergebnis der deutschen G20-Präsidentschaft – ein Pro und Contra“ in diesem Schuldenreport.

⁹ Ab welchem Schuldenstand genau die Falle zuschnappt, ist schwer vorherzusagen und lässt sich nicht generalisieren. Um das Risiko einer Schuldenkrise einzuschätzen, ist daher eine genaue Betrachtung der jeweiligen Länderfälle notwendig. Die vorliegende Analyse zeigt, in welchen Fällen das besonders notwendig ist.

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

- die **Verschuldungssituation**, also die Höhe der Schuldenindikatoren zum Stichtag 31.12.2016,
- der **Trend**, also die Veränderung dieser Verschuldungssituation über einen Zeitraum von vier Jahren (2012-2016), und
- die zwischenzeitlichen und anhaltenden **Zahlungseinstellungen** einzelner Länder.

Die für die Analyse zugrunde gelegten **Schuldenindikatoren** sind:

<p><u>Öffentliche Schulden</u> Bruttoinlandsprodukt</p>	<p>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.</p>
<p><u>Öffentliche Schulden</u> jährl. Staatseinnahmen</p>	<p>Ist der Staat im In- und Ausland so hoch verschuldet, dass seine Einnahmen den aktuellen Schuldendienst nicht mehr gewährleisten können?</p>
<p><u>Auslandsschuldenstand</u> Bruttoinlandsprodukt</p>	<p>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.</p>
<p><u>Auslandsschuldenstand</u> jährl. Exporteinnahmen</p>	<p>Sind die Auslandsschulden von Staat, Bürger/innen und Unternehmen 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 Migrant/innen oder neue Verschuldung.</p>
<p><u>Schuldendienst</u> jährl. Exporteinnahmen</p>	<p>Ist der laufende Auslandsschuldendienst von Staat, Bürger/innen und Unternehmen 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.</p>

Für jeden der fünf Indikatoren gibt es drei Risikostufen (siehe Tabelle 2, S. 13). Die Hinterlegung der Werte in verschiedenen Orange-Tönen lässt erkennen, in welche Stufe der Wert einzusortieren ist (siehe Tabelle 1 in 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.

Auf Basis der Verschuldungsindikatoren wird die **Verschuldungssituation eines Landes** in drei Kategorien eingeteilt: leicht kritisch, kritisch und sehr kritisch (siehe Weltkarte in 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. 13), 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
- 11-15 sehr kritisch

Der **Trend** gibt für jeden einzelnen Schuldenindikator an, ob dieser sich in den vier Jahren von 2012 bis 2016 um mindestens 10 Prozent verändert hat (siehe Tabelle 1 im Umschlag). Für jedes Land wurde zudem ein aggregierter Verschuldungstrend berechnet (siehe Weltkarte im Umschlag). Haben sich mehr Schuldenindikatoren über einen Zeitraum von vier Jahren verbessert als verschlechtert, wird der allgemeine Trend als Rückgang dargestellt. Haben sich mehr Indikatoren verschlechtert als verbessert, wird von einem Anstieg der allgemeinen Verschuldungssituation gesprochen.

Anhaltende und zwischenzeitliche Zahlungseinstellungen auf Basis von Tabelle 3 auf Seite 15 sind ebenfalls in der Weltkarte eingezeichnet.



canadastock / Shutterstock.com

Deutschland als Gläubiger

von Patrick Jedamzik

Deutschland ist Gläubiger von 73 vom Bundesfinanzministerium als Entwicklungsländer geführten Staaten und hält an diese Forderungen in Höhe von insgesamt 16,6 Milliarden Euro. Stärker als aus seiner Bedeutung als Gläubiger resultiert die Verantwortung Deutschlands für gerechte Finanzbeziehungen aus seiner politischen Rolle im internationalen System.

Die deutschen Forderungen gegenüber Entwicklungs- und Schwellenländern sind im letzten Jahr um fast 1,5 Milliarden Euro auf jetzt 16,6 Milliarden Euro gesunken.

Die Schuldenentwicklung der Bundesrepublik Deutschland entspricht den Tendenzen der letzten Jahre: Der allgemeine Schuldenstand von Bund, Ländern, Kommunen und den Sozialversicherungen hat sich 2016 um 0,7 Prozent auf 15,1 Milliarden Euro verringert¹ und auch die Netto-Auslandsposition hat sich um 231 Milliarden Euro auf 1.703 Milliarden Euro verbessert. Dies geht in erster Linie auf Netto-Kapitalexporte, also deutsche Kreditvergabe an das Ausland in Höhe von 244 Milliarden Euro zurück. Die Forderungen gegenüber dem Ausland stiegen um 4,6 Prozent und damit doppelt so stark wie die Verbindlichkeiten, die um 2 Prozent stiegen.²

Die folgende Analyse der Rolle Deutschlands als Gläubiger berücksichtigt nicht die Forderungen gegenüber anderen Industrie-

ländern. Betrachtet werden die Bruttoforderungen an Entwicklungs- und Schwellenländer, das heißt, Gegenforderungen des betreffenden Landes an Deutschland werden nicht berücksichtigt. Dies wäre weder immer sinnvoll noch liegen kohärente Daten vor.

Schulden von Entwicklungs- und Schwellenländern bei Deutschland

Bei den deutschen Forderungen an Entwicklungs- und Schwellenländer setzt sich die abnehmende Tendenz der letzten Jahre fort – sogar deutlich verstärkt. Die Forderungen gegenüber diesen Ländern sind im letzten Jahr um fast 1,5 Milliarden Euro auf jetzt 16,6 Milliarden Euro gesunken. In den vergangenen Jahren lag der Rückgang je bei etwa 500 Millionen Euro.³

Diese Forderungen resultieren zum einen aus der Finanziellen Zusammenarbeit. Hierunter versteht man Entwicklungskredite an Entwicklungs- und Schwellenländer, die zu vergünstigten Bedingungen vergeben werden und demnach entsprechend geringere Zinsen und längere Laufzeiten aufweisen.

Zum anderen sind es klassische Handelsforderungen: Hier werden marktübliche Konditionen angewandt und in der Regel entstehen diese Forderungen durch deutsche Exporte. Bei unsicherer Zahlungsfähigkeit eines ausländischen Geschäftspartners können die Exporteure sogenannte Hermesbürgschaften abschließen und dadurch zusätzliche Sicherheit erlangen. Fallen dann die Zahlungen aus dem Ausland aus, springt über die Euler-Hermes Kreditversicherung der deutsche Staat ein, entschädigt den Exporteur zum größten Teil und übernimmt die Forderungen an das Ausland.

Der vergleichsweise große Rückgang der Forderungen an Entwicklungs- und Schwellenländer ist in erster Linie auf einen Rückgang der Handelsforderungen zurückzuführen: 1,1 Milliarden Euro sind aus den Schuldbüchern verschwunden. Das gleiche gilt für etwa 353 Millionen Euro an Forderungen aus der Finanziellen Zusammenarbeit.

Entwicklung der Forderungen

Der Rückgang ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass sich die Zahl der Schuldnerländer verringert hat: Guinea-Bissau, Chile und der Iran haben ihre Schulden komplett beglichen. **Guinea-Bissau**, das durch die Rückzahlung von 1 Million Euro nun keine Schulden mehr gegenüber Deutschland hat, fällt dabei natürlich weniger ins Gewicht als **Chile**, das im letzten Jahr noch als einziger Neuzugang in der Liste stand, in diesem Jahr die 4 Millionen Euro aus der Finanziellen Zusammenarbeit aber bereits wieder beglichen hat. Zentral ist aber die Entwicklung des **Iran**.

Der letzte Schuldenreport verwies auf den starken Anstieg der iranischen Schulden bei Deutschland von 5 Millionen Euro im Jahr 2011 auf 552 Millionen Euro im Jahr 2015. Nun hat das Land seine ausschließlich aus Handelsschulden bestehenden Verbindlichkeiten beglichen und ist damit nach der Einigung im Atomkonflikt wieder für neue Deckungskredite der Bundesregierung freigegeben, wie man dem Bericht für Exportkreditgarantien entnehmen kann.⁴ Die bisherigen Anträge für Hermesdeckungen lassen darauf schließen, dass der Handel mit dem Iran anzieht.⁵

Neben diesen drei Abgängen gibt es keine Neueintragungen auf der Liste, so dass dort aktuell 70 Entwicklungs- und Schwellenländer geführt werden.

Bemerkenswert ist auch die Reduzierung der **argentinischen** Verschuldung. Diese hat sich um fast 20 Prozent reduziert, was bei einer Schuldenlast von 2,31 Milliarden Euro im Jahr 2015 einen Rückgang von 432 Millionen Euro auf nunmehr 1,88 Milliarden Euro bedeutet. Es handelt sich um die vertragliche Rückzahlung auf der Basis einer für Argentinien unvorteilhaften Vereinbarung der Regierung Kirchner mit dem Pariser Club, die einen Abbau der Altschulden bis 2020 vorsieht.⁶ Auch hier führte diese Rückzahlung zur Freigabe neuer Hermesbürgschaften.⁷

In absoluten Zahlen interessante Reduzierungen finden sich auch bei Indien (-90 Mio. auf 1.839 Mio. Euro), Indonesien (-77 Mio. auf 849 Mio. Euro), Ägypten (-85 Mio. auf 2.236 Mio. Euro). Prozentual nicht unerheblich sind Reduzierungen bei Thailand (-46,3 % auf jetzt 36 Mio. Euro Forderungen aus der Finanziellen Zusammenarbeit) oder der Anstieg beim Kosovo auf 9 Millionen Euro Schulden aus der Finanziellen Zusammenarbeit (+80 %).

Abgesehen von diesen punktuellen Veränderungen sind die ausstehenden Forderungen gegenüber

Der Rückgang der Forderungen an Entwicklungs- und Schwellenländer ist in erster Linie auf einen Rückgang der Handelsforderungen um 1,1 Milliarden Euro zurückzuführen.

Deutschland spielt eine wichtige Rolle bei der Mobilisierung verschuldungsschaffender Finanzströme.

einzelnen Ländern weitestgehend unverändert geblieben.

Großschuldner

Bei der Liste der Großschuldner gegenüber der Bundesrepublik gibt es nur durch die Kreditrückzahlungen des Iran an zehnter Stelle eine wirkliche Veränderung: Für den weggefallenen Iran rückt Nordkorea nach. Die Schulden Nordkoreas steigen indes nicht durch neue Kreditvergaben aus Deutschland, sondern durch Nicht-Zahlung der existierenden Schulden, so dass die deutsche Seite nicht gezahlte Zinsen der Schuld zuschlägt.

Obwohl alle Forderungen der Großschuldner über 1 Milliarde Euro gesunken sind, bleibt ihre Reihenfolge unverändert (Angaben in Millionen Euro):

• Ägypten	2.236	(-85)
• Argentinien	1.877	(-432)
• Indien	1.839	(-90)
• China, VR	1.321	(54)
• Pakistan	1.227	(-12)

Verantwortung Deutschlands

Insgesamt verlieren bilaterale öffentliche OECD-Gläubiger im Hinblick auf die Kreditvergabe an Entwicklungs- und Schwellenländern im Vergleich zur Kreditaufnahme aus privaten Quellen an Relevanz. Während Mitte der siebziger Jahr noch etwa die Hälfte der Forderungen an Entwicklungs- und Schwellenländer von öffentlich bilateralen Gläubigern gehalten wurden, sind es zum Stichtag 31.12.2016 nur noch knapp 15 Prozent. 24 Prozent der Verschuldung aller Entwicklungs- und Schwellenländer kommt aus multilateralen Quellen, 62 Prozent sind Schulden bei Banken, Anleihegläubigern und anderen privaten Kreditgebern.

Hinzu kommt, dass die traditionellen Gläubiger, die sich zur Verhandlung mit dem Schuldner im sogenannten Pariser Club zusammengeschlossen haben, gegen-

über den neuen Gebern wie Brasilien, Indien und allen voran China an Bedeutung verlieren. Nach der Schätzung von Experten des Internationalen Währungsfonds ist die Kreditvergabe der sogenannten „Nicht-Pariser-Club-Gläubiger“ – also Staaten, die nicht im Pariser Club organisiert sind – heute sechsmal so hoch, wie die Kreditvergabe der im Pariser Club organisierten Gläubigerländer.

Auch wenn Deutschland als bilateraler Gläubiger relativ an Bedeutung verliert, so spielt Deutschland trotzdem eine wichtige Rolle bei der Mobilisierung verschuldungsschaffender Finanzströme. Unter der deutschen Präsidentschaft verabschiedeten die G20 den *Compact with Africa*, eine Initiative zur Förderung privaten Kapitalexports zum Ausbau der Infrastruktur in afrikanischen Ländern.⁸

Die Verantwortung Deutschlands für gerechte Finanzbeziehungen erwächst also weniger aus seiner Bedeutung als Gläubiger für Niedrig- und Mitteleinkommensländer, sondern vielmehr aus seiner politischen Rolle in Gremien wie den G20.

Schuldenumwandlung

Als eines von wenigen Gläubigerländern hat Deutschland eine explizite Schuldenumwandlungspolitik. Es handelt sich dabei um eine 1993 geschaffene Passage im jährlich fortgeschriebenen Haushaltsgesetz. Sie ermöglicht es Partnerländern, Schulden aus der Entwicklungszusammenarbeit nicht an die Bundesregierung zurückzuzahlen, sondern in Abstimmung mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) für Entwicklungsprojekte im eigenen Land zu investieren, sofern der Haushaltsausschuss des Bundestages zustimmt. Das kann bis zu einem maximalen Verzichtsvolumen von jährlich insgesamt 150 Millionen Euro gehen. Es handelt sich dabei nicht um einen regulären Haushaltsposten, sondern eben um die außergewöhnli-

che Möglichkeit, auf Rückzahlungen zu verzichten. Werden keine Schuldenumwandlungen vereinbart, zahlen die Schuldner regulär weiter an den Bundeshaushalt.

Fazität auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes und der für die Umsetzung maßgeblichen interministeriellen Vereinbarung wieder funktionieren sollte.⁹

Die Schuldenumwandlungsfazität hat eine bewegte Geschichte. In ihren ersten zwanzig Jahren, als das Gesamtvolumen zunächst noch geringer war als heute, wurde sie meistens ausgeschöpft. Seit 2011 hatte das Bundesfinanzministerium allerdings die Vereinbarung weiterer Umwandlungen blockiert. Erst 2015 verständigten sich die beteiligten Ministerien (BMZ, BMF, Bundeswirtschaftsministerium und Auswärtiges Amt) darauf, dass die

Im Dezember 2015 hatte der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages dann für Papua-Neuguinea und Kirgisistan entsprechende Verhandlungen freigegeben. Allerdings konnten weder diese beiden, noch die ein Jahr später genehmigte Umwandlung für El Salvador im Rahmen des *Debt2Health*-Programms des *Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria* bislang umgesetzt werden.

Schuldenumwandlungen sind seit 2015 generell wieder möglich.

¹ Siehe Statistisches Bundesamt: „Rückgang der öffentlichen Schulden im Jahr 2016 um 0,7 %“, Pressemitteilung Nr. 262 vom 03.08.2017, www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/08/PD17_262_713.html.

² Zahlen aus Deutsche Bundesbank: „Das deutsche Auslandsvermögen Ende 2016“, Pressenotiz vom 29.09.2017, www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/BBK/2017/2017_09_29_auslandsvermoegen_2016.html.

³ Zahlen nach Bundesministerium der Finanzen: „Forderungen des Bundes gegenüber dem Ausland“, Stand 31.12.2016, www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Internationale_Finanzpolitik/Internationale_Schuldenstrategie_und_Umschuldungen/Forderungen_des_Bundes_gegenueber_dem_Ausland.pdf.

⁴ Siehe Euler Hermes Aktiengesellschaft: „Jahresbericht 2016“, S.33, www.agaportal.de/_Resources/Persistent/ab8341cd0c7924bec4a62a64caad0b6d02fd66b9/jb_2016.pdf.

⁵ Siehe ebd., S. 48.

⁶ Siehe Handelsblatt: „Argentinien zahlt erste Schuldenrate“ vom 08.04.2014, www.handelsblatt.com/politik/international/pariser-club-argentinien-zahlt-erste-schuldenrate/10288910.html.

⁷ Siehe Euler Hermes: „Jahresbericht 2016“, S. 42.

⁸ Siehe „Unverzichtbare Chance oder unkalkulierbares Risiko? Der Compact with Africa als Ergebnis der deutschen G20-Präsidentschaft – ein Pro und Contra“ in diesem Schuldenreport.

⁹ Siehe Kaiser, J.: „Die deutsche Schuldenumwandlungsfazität – ein Lehrstück über mächtige und ohnmächtige Ministerien“, in: erlassjahr.de und Kindemothilfe: Schuldenreport 2015, S. 33-37.

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

Land	2016					2015		
	FZ	Han- delsf.	Gesamt	Verän- derung	in Prozent	FZ	Han- delsf.	Gesamt
Ägypten	2.220	16	2.236	-85	-3,7%	2.278	43	2.321
Albanien	128	-	128	2	1,6%	126	-	126
Algerien	5	-	5	-1	-16,7%	6	-	6
Argentinien	52	1.825	1.877	-432	-18,7%	64	2.245	2.309
Armenien	95	-	95	-2	-2,1%	97	-	97
Aserbajdschan	72	-	72	2	2,9%	70	-	70
Bolivien	44	-	44	1	2,3%	43	-	43
Bosnien-Herzegowina	21	35	56	-5	-8,2%	22	39	61
Brasilien	59	-	59	-	0,0%	59	-	59
Bulgarien	10	25	35	-13	-27,1%	10	38	48
Chile	-	-	-	-46	-100,0%	46	-	46
China, VR	1.321	-	1.321	-54	-3,9%	1.375	-	1.375
Costa Rica	16	-	16	-1	-5,9%	17	-	17
Cote d'Ivoire	53	-	53	-	0,0%	53	-	53
Dominikanische Rep.	16	1	17	-3	-15,0%	18	2	20
Ecuador	21	6	27	2	8,0%	17	8	25
El Salvador	88	-	88	-12	-12,0%	100	-	100
Gabun	2	18	20	-8	-28,6%	3	25	28
Georgien	152	-	152	-4	-2,6%	156	-	156
Ghana	186	-	186	3	1,6%	183	-	183
Guatemala	51	-	51	-2	-3,8%	53	-	53
Guinea-Bissau	-	-	-	-1	-100,0%	-	1	1
Honduras	41	-	41	10	32,3%	31	-	31
Indien	1.839	-	1.839	-90	-4,7%	1.912	17	1.929
Indonesien	581	-	581	-35	-5,7%	616	-	616
Irak	-	849	849	-77	-8,3%	-	926	926
Iran	-	-	-	-552	-100,0%	-	552	552
Jamaika	12	-	12	-1	-7,7%	13	-	13
Jemen	-	1	1	-	0,0%	-	1	1
Jordanien	261	-	261	-5	-1,9%	266	-	266
Kambodscha	-	1	1	-	0,0%	-	1	1
Kamerun	23	5	28	-	0,0%	23	5	28
Kasachstan	15	-	15	-2	-11,8%	17	-	17
Kenia	213	2	215	-5	-2,3%	217	3	220
Kirgisistan	72	5	77	-15	-16,3%	86	6	92
Kolumbien	28	-	28	-3	-9,7%	31	-	31
Korea DVR (Nord)	-	518	518	14	2,8%	-	504	504

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

Land	2016					2015		
	FZ	Han- delsf.	Gesamt	Verän- derung	in Prozent	FZ	Han- delsf.	Gesamt
Kosovo	9	-	9	4	80,0%	5	-	5
Kroatien	3	-	3	-	0,0%	3	-	3
Kuba	-	38	38	-13	-25,5%	-	51	51
Libanon	10	-	10	2	25,0%	8	-	8
Marokko	284	-	284	-13	-4,4%	297	-	297
Mazedonien	30	-	30	-	0,0%	30	-	30
Moldau	6	11	17	-1	-5,6%	6	12	18
Mongolei	93	-	93	-1	-1,1%	94	-	94
Montenegro	1	19	20	-2	-9,1%	1	21	22
Myanmar	103	542	645	-10	-1,5%	113	542	655
Namibia	66	-	66	-1	-1,5%	67	-	67
Nicaragua	20	-	20	3	17,6%	17	-	17
Nigeria	11	-	11	-	0,0%	11	-	11
Pakistan	1.051	176	1.227	-12	-1,0%	1.051	188	1.239
Palästina	5	-	5	-	0,0%	5	-	5
Papua-Neuguinea	7	-	7	-	0,0%	7	-	7
Paraguay	14	-	14	-1	-6,7%	15	-	15
Peru	210	-	210	-5	-2,3%	215	-	215
Philippinen	126	-	126	-2	-1,6%	128	-	128
Rumänien	14	-	14	-1	-6,7%	15	-	15
Serbien	177	167	344	-12	-3,4%	177	179	356
Seychellen	3	-	3	-	0,0%	3	-	3
Simbabwe	426	282	708	26	3,8%	414	268	682
Sri Lanka	243	-	243	-13	-5,1%	256	-	256
Sudan	-	334	334	11	3,4%	-	323	323
Südafrika	72	-	72	-5	-6,5%	77	-	77
Swasiland	5	-	5	-1	-16,7%	6	-	6
Syrien	129	238	367	18	5,2%	126	223	349
Tadschikistan	18	-	18	-	0,0%	18	-	18
Thailand	36	-	36	-31	-46,3%	67	-	67
Tonga	2	-	2	-	0,0%	2	-	2
Tunesien	146	-	146	3	2,1%	143	-	143
Ukraine	11	46	57	4	7,5%	7	46	53
Uruguay	2	-	2	-1	-33,3%	3	-	3
Usbekistan	135	-	135	-4	-2,9%	139	-	139
Vietnam	242	3	245	11	4,7%	226	8	234
Gesamt	11.407	5.163	16.570	-1.467		11.760	6.277	18.037



Gemeinsam für den Schuldenschnitt: Während im Spielcasino von Baden-Baden im März 2017 die G20-Finanzminister tagten, machten erlassjahr.de und zivilgesellschaftliche Partnerorganisationen auf die Gefahr neuer Überschuldung im Globalen Süden aufmerksam.
© Philipp Striegler

Blick auf den G20-Gipfel: Die Welt ist nicht für die nächste Schuldenkrise gerüstet

von Kristina Rehbein

Die deutsche G20-Präsidentschaft hatte 2017 die Chance, durch die Verbesserung bestehender Entschuldungsverfahren die globale Finanzarchitektur zu stärken, um zu verhindern, dass die nächste globale Schuldenkrise zur Katastrophe wird. Zwar lassen sich in den Abschlussdokumenten Fortschritte in den Bereichen Transparenz und Zusammenarbeit zwischen Gläubigern und Schuldern finden, konkrete Beschlüsse blieben jedoch aus. Stattdessen machte die Bundesregierung die Förderung des Kapitalexports nach Afrika zu ihrem Schwerpunkt, ohne jedoch das Risiko von Schuldenkrisen angemessen zu berücksichtigen. Die internationale Zivilgesellschaft muss daher auch 2018 von der argentinischen G20-Präsidentschaft Absicherungen für die nächste globale Schuldenkrise einfordern.

Im Hinblick auf die Schaffung einer soliden globalen Finanzarchitektur sind die Ergebnisse des G20-Gipfels in Deutschland enttäuschend und den Erfordernissen nicht angemessen.

Am 1. Dezember 2017 endete die deutsche Präsidentschaft der Gruppe der zwanzig stärksten Volkswirtschaften (G20)¹ und Argentinien übernahm die G20-Präsidentschaft für 2018. Trotz drängender globaler Herausforderungen blieben substanzielle Fortschritte zu ihrer Bewältigung weitgehend aus. Angesichts eines weltweiten Trends zu Protektionismus und Nationalismus, der auch vor den G20 nicht Halt macht, ist es nicht verwunderlich, dass Bundeskanzlerin Angela Merkel die erneute Bekräftigung längst beschlossener Ab-

kommen, etwa im Klimaschutzbereich, bereits als großen Erfolg des Hamburger G20-Gipfels feierte. Im Hinblick auf die Schaffung einer soliden globalen Finanzarchitektur – einer der Kernarbeitsbereiche der G20 – sind die Ergebnisse jedoch enttäuschend und den Erfordernissen nicht angemessen.

Entschuldungsaktivistinnen und -aktivisten setzten zu Beginn einige Hoffnung auf die deutsche G20-Präsidentschaft, als die Bundesregierung signalisierte, dass sie Initiativen aus dem chinesischen

G20-Prozess im Jahr 2016 fortführen wolle. Die Verbesserung bestehender Entschuldungsverfahren als Beitrag zur Stärkung der globalen Finanzarchitektur war eine solche Initiative. Auch wenn letztlich auch die Ergebnisse des G20-Gipfels in Huangzhou enttäuschend waren², so fassten die G20 trotzdem den Beschluss, auch während der deutschen G20-Präsidentschaft weiter an der Verbesserung von Umschuldungsverfahren zu arbeiten. Im Folgenden werden die Beschlüsse der G20 unter deutscher Präsidentschaft im Schuldenbereich kritisch betrachtet.

Globale Schulden auf der deutschen G20-Agenda 2017

Themen, die sich auf die globale Finanzarchitektur beziehen, werden standardmäßig im *Finance Track* der G20 verhandelt, in dem das Bundesfinanzministerium (BMF) für die Bundesregierung federführend ist. Aufgrund der weltweit steigenden öffentlichen und privaten Verschuldung und daraus möglicherweise resultierender Krisen setzte das BMF das Thema Schulden unter dem Schwerpunkt „Wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit stärken“ auf die Finanzreform-Agenda für die deutsche G20-Präsidentschaft.

Bereits am 17. und 18. März 2017 fand mit dem Treffen der G20-Finanzminister der wichtigste Termin zur Finanzmarktreform unter deutscher Präsidentschaft in Baden-Baden statt. Mit eindrucksvollen Bildern von strangulierten Schuldnerländern hatte erlassjahr.de zusammen mit zivilgesellschaftlichen Partnerorganisationen vor dem Spielcasino – dem symbolträchtigen Tagungsort der G20-Finanzminister – auf die Gefahr neuer Überschuldung im Globalen Süden aufmerksam gemacht. Auch brachte das Bündnis auf verschiedenen Wegen seine Vorschläge, wie Entschuldungsverfahren auf internationaler Ebene künftig besser durchgeführt werden könnten, in die Beratungen der G20 ein. Doch am Ende half es nichts:

Die im Abschluss-Kommuniqué des Finanzministertreffens dokumentierten Ergebnisse blieben im Blick auf globale Schuldenfragen enttäuschend.³ Nur an einer Stelle beziehen sich die G20 darin auf die Verabschiedung eines kurzen G20-Dokuments zur Schuldenprogramm, die *Operational Guidelines for Sustainable Financing*⁴, welches durch die Verabschiedung im G20-Kommuniqué einen offiziellen Status erhält.

März 2017: Gute Ansatzpunkte beim G20-Finanzministertreffen, aber keine substantiellen Beschlüsse

Die *Operational Guidelines for Sustainable Financing* zielen darauf ab, die Tragfähigkeit globaler Schulden zu gewährleisten, während gleichzeitig der Zugang zu ausreichender Entwicklungsfinanzierung gesichert bleibt. Die Grundlage für jede einzelne dieser Richtlinien ist die Anerkennung, dass Schuldner und Gläubiger gleichermaßen dafür verantwortlich sind, dass die Schulden des Schuldnerlandes tragbar bleiben. Das ist bemerkenswert, denn bislang wurde die Hauptverantwortung allein auf den Schuldner abgewälzt, auch wenn in der Vergangenheit Gläubiger in gleichem Maße sowohl für den Aufbau von Krisen als auch für Verzögerungen bei der Lösung dieser Krisen mitverantwortlich waren.

Ausführlich befassen sich die Richtlinien mit Transparenzfragen. So soll der Informationsaustausch zwischen den G20, den Schuldnerländern und den Internationalen Finanzinstitutionen verbessert werden. G20-Mitgliedsländer sollen darüber hinaus transparenter agieren, vor allem bei der eigenen Kreditvergabe an Entwicklungsländer. Denn bislang ist über die Kreditvergabebedingungen der nicht-traditionellen öffentlichen Gläubiger (innerhalb der G20 die neun Schwellenländer) öffentlich kaum etwas bekannt. Das beunruhigt vor allem den Internationalen Währungsfonds (IWF), weil es dadurch

Die *Operational Guidelines for Sustainable Financing* zielen darauf ab, die Tragfähigkeit globaler Schulden zu gewährleisten.

Grundlage der Richtlinien ist, dass Schuldner und Gläubiger gleichermaßen für Schuldentragfähigkeit verantwortlich sind.

Die Operational Guidelines bieten aus zivilgesellschaftlicher Sicht wichtige Ansatzpunkte, etwa zur besseren Zusammenarbeit zwischen Gläubigern und Schuldnern.

Statt lediglich auf eine verbesserte Zusammenarbeit zu drängen, hätte ein wirklicher Fortschritt in der Konkretisierung der Absichtserklärung bestanden.

schwerfällt, Überschuldungsrisiken richtig einzuschätzen. Bereits zuvor hatten die traditionellen Gläubiger aus dem Kreis der G7 lange erfolglos versucht, China als Mitglied des Pariser Clubs, in dem sie sich zur koordinierten Verhandlung mit Schuldnerstaaten organisieren, zu gewinnen. Für China hätte das auch die Offenlegung der Kreditvergabebedingungen und Forderungen an das Ausland bedeutet. Durch die Transparenz-Richtlinie soll das nun über den G20-Prozess erreicht werden.

In diesem Kontext steht auch die Selbstverpflichtung der G20-Staaten, dem IWF und der Weltbank mitzuteilen, wenn Kredite öffentlicher oder privater Kreditgeber aus dem eigenen Land nicht in Schuldentragfähigkeitsanalysen des jeweiligen Empfängerlandes einbezogen wurden. Diese Anforderung geht wohl auf den spektakulären Schuldenskandal in Mosambik zurück, wo Kredite der beiden privaten Banken *Crédit Suisse* (Schweiz, kein G20-Mitglied) und *VTB* (Russland, G20-Mitglied) bis 2016 vor der Öffentlichkeit und dem IWF geheim gehalten wurden, damit also nicht in die Tragfähigkeitsanalysen einfließen konnten, und nach ihrer Aufdeckung zu einer der schwersten Schuldenkrisen seit der HIPC-Initiative geführt haben. Nach der Verabschiedung der *Operational Guidelines for Sustainable Financing* kamen weitere Länder hinzu, in denen Datenlücken zur Unterbewertung von Tragfähigkeitsrisiken geführt haben, etwa in der Republik Kongo.

Um künftig deutlich schneller auf Überschuldungsrisiken durch (unverantwortliche) Kreditvergabe und -aufnahme reagieren zu können, regten die G20-Finanzminister eine öffentliche Datenbank an, in der alle relevanten Schuldendaten erfasst sein sollen und die regelmäßig von den Internationalen Finanzinstitutionen aktualisiert werden soll. Die umfassendste Datenbank, die es aktuell gibt, sind die „Internationalen Schuldenstatistiken“ der Weltbank, in der aber beispiels-

weise die öffentliche Verschuldung nicht vollständig erfasst wird. Auch sind die jüngsten Daten bereits ein Jahr alt. Sollte eine solche neue Datenbank erstellt und wirklich deutlich schneller gepflegt werden, wäre das ein großer Schritt nicht nur im Hinblick auf die allgemeine Datentransparenz, sondern auch für die frühzeitige Erkennung von Überschuldungsrisiken.

Auch hinsichtlich der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Gläubigern und Schuldnern gibt es aus zivilgesellschaftlicher Sicht wichtige Ansatzpunkte in den Richtlinien. Zum einen vertreten die G20 nun offiziell die Position, dass sie, wenn sie es mit dem Ziel der Erreichung „anhaltender Schuldentragfähigkeit von Schuldnerländern“ ernst meinen, manchmal auch die Notwendigkeit von Umschuldungen und Schuldenerlassen akzeptieren müssen. Zum anderen müssten diese Erlasse und Umschuldungen dann auch „in gutem Glauben in zeitiger, geordneter und effektiver Weise“ umgesetzt werden.

Aktuell existierende Entschuldungsverfahren, die für Länder mit Zahlungsschwierigkeiten verfügbar sind, sind weder schnell, geordnet noch effizient. Dieser Herausforderung hätten sich die G20-Finanzminister am 17. März in Baden-Baden stellen können. Statt lediglich auf eine verbesserte Zusammenarbeit zu drängen, hätte ein wirklicher Fortschritt in der Konkretisierung dieser Absichtserklärung bestanden. Stattdessen wird in dem Dokument lediglich hilflos an die privaten Gläubiger appelliert, sich in ausreichender Weise an Schuldenerlassen zu beteiligen, während die öffentlichen Gläubiger – also auch die G20-Mitgliedsländer – ihre Zusagen einhalten sollen. Vermutlich bezieht sich dieser Appell auf die noch ausstehenden Erlasse im Kontext der multilateralen Entschuldungsinitiative HIPC/MDRI. Bilaterale Gläubiger, die nicht im Pariser Club organisiert sind, haben sich bislang mit gerade einmal knapp der Hälfte der Summe an den Schuldenerlassen beteiligt, die

ihnen von IWF und Weltbank eigentlich zugeteilt wurde.⁵ In einem aktuellen Bericht zur Umsetzung der HIPC-Initiative schreibt der IWF, dass sie durch Appelle an die Vernunft diese Gläubiger zum Mitmachen bewegen wollen. Das war auch schon in den Vorjahren so – wie auch die geringe Beteiligungsquote. Die Tatsache, dass nun die G20 diesen Appell wiederholen, wird kaum weitere Gläubiger zur Zusammenarbeit bewegen. Doch gerade die Gläubigerkoordination wird in der nächsten Schuldenkrise zu einem immer drängenderen Problem. Denn die Forderungen von öffentlichen, nicht im Pariser-Club organisierten Gläubigern, für die es keine klaren Verfahren gibt, übersteigen die der Gläubiger des Pariser Clubs an Entwicklungsländer schon heute um das Sechsfache. In dem im Jahr 2017 zwischenzeitlich zahlungsunfähig gewordenen Gambia etwa liegt dieses Verhältnis sogar bei 37:1. Wie man ohne die Schaffung einheitlicher neuer Verfahren die Koordination mit allen Gläubigern sicherstellen und vor allem im Sinne der *Operational Guidelines for Sustainable Financing* verbessern möchte – diese Antwort bleiben die G20-Finanzminister weiter schuldig. Stattdessen stellen die G20 Ideen für neue Finanzierungsinstrumente in den Mittelpunkt ihrer Arbeit, die die Wahrscheinlichkeit künftiger Schuldenkrisen reduzieren sollen.

Nicht nur für Entschuldungsinitiativen ist das wenig zufriedenstellend. Beim Dialog zwischen IWF, BMF und Vertreter/innen aus kritisch verschuldeten Ländern, den erlassjahr.de mit Partnerorganisationen aus Anlass des G20-Gipfels in Hamburg veranstaltete, zeigte sich der IWF als überraschender Verbündeter, als er den G20 vorwarf, sich nicht ernsthaft dem Problem der Gläubigerkoordination im Krisenfall zu stellen. Im weiteren Verlauf der G20-Präsidentschaft hat der IWF den G20 allerdings keine über die weitere Konkretisierung der Transparenz-Richtlinie hinausreichenden Vorschläge für eine

Verbesserung der Gläubigerkoordination vorgelegt.

Die G20 erheben den Anspruch, mit den *Operational Guidelines for Sustainable Financing* die Umsetzung der auf der Entwicklungsfinanzierungskonferenz in Addis Abeba 2015 gefassten Beschlüsse zur Finanzierung der 2030-Agenda im Schuldenbereich auszubuchstabieren. Die Antwort auf die Frage, wie künftig verhindert werden soll, dass untragbare Schulden in den kritisch verschuldeten Ländern (siehe Tabelle 1 in der hinteren Umschlagseite) zu einem Entwicklungshindernis werden, bleiben die Richtlinien schuldig. Die G20 werden damit ihrem eigenen Anspruch nicht gerecht. Ein politischer Durchbruch hin zur verantwortlicheren Kreditvergabe und besseren Krisenlösung sind sie jedenfalls nicht.

Wie die weitere Umsetzung der Richtlinien aussehen wird, bleibt unklar. Zwar ist der deutschen Präsidentschaft die Umsetzung ein großes Anliegen, allerdings haben die Argentinier, die seit dem 1. Dezember 2017 die G20-Präsidentschaft inne haben, der Weiterarbeit an den Richtlinien keine hohe Bedeutung zugemessen. Für die Zivilgesellschaft bietet sich damit die Gelegenheit, im politischen Dialog die noch vage oder gar nicht definierten Vorstellungen in den Richtlinien konkret mit Leben zu füllen und auf eine ambitionierte Umsetzung hinzuarbeiten.

Juni 2017: G20 Africa Partnership-Konferenz umwirbt afrikanische Partner

Eine der zentralen Maßnahmen im *Finance Track* der G20 und Prestigeprojekt der Bundesregierung war der Abschluss des *Compact with Africa*, einer Initiative mit dem Ziel, die politischen Rahmenbedingungen für private Investitionen, vor allem aus dem Ausland, in reformbereiten afrikanischen Ländern zu verbessern.

Die Antwort auf die Frage, wie künftig verhindert werden soll, dass untragbare Schulden in den kritisch verschuldeten Ländern zu einem Entwicklungshindernis werden, bleiben die Richtlinien schuldig.

Die Themen Fluchtursachenbekämpfung und Afrika wurden als Schwerpunkte der deutschen G20-Präsidentschaft gesetzt.

Schon früh hatte sich die Bundeskanzlerin im anstehenden Wahljahr dazu entschlossen, sich in öffentlich sichtbaren Themenbereichen zu profilieren. Daher setzte das Bundeskanzleramt bereits Anfang 2017 die Themen Fluchtursachenbekämpfung und Afrika als Schwerpunkte der beginnenden deutschen G20-Präsidentschaft. Insbesondere die Forderung nach mehr Engagement für Afrika musste nicht mit Einwänden aus dem Kreis der G20-Staaten rechnen. Ein Themenbereich also, über den man im konsensabhängigen G20-Format reden konnte, wenn man schon nicht zu sinnvollen Absprachen in drängenden Bereichen kommen konnte. Eine „neue Partnerschaft mit Afrika“ sollte daher das sichtbare Ergebnis der Präsidentschaft werden. Doch nur der *Compact with Africa* – ausgetüftelt im Bundesfinanzministerium – brachte es auch zur substanziellen G20-Initiative, anders als die Vorschläge des Entwicklungs- und des Wirtschaftsministeriums. Sichtbarster Ausdruck dessen war die *G20 Africa Partnership*-Konferenz Mitte Juni in Berlin, die zwar gemeinsam vom Entwicklungs- und Finanzministerium ausgerichtet wurde, bei der es jedoch darum ging, den *Compact with Africa* bekannt und ausländischen Investoren die ersten ausgewählten Reformländer schmackhaft zu machen. Bislang hält sich das Interesse vor allem von deutschen Investoren jedoch in Grenzen.

Der *Compact with Africa* wird in der Zivilgesellschaft kritisch gesehen.

Auch in der Zivilgesellschaft wird der *Compact with Africa* kritisch gesehen, wie die Stellungnahmen im Artikel „Unverzichtbare Chance oder unkalkulierbares Risiko? Der *Compact with Africa* als Ergebnis der deutschen G20-Präsidentschaft – ein Pro und Contra“ in diesem Schuldenreport zeigen. Insgesamt ist die Initiative eher ein G7plus-Vorhaben: Bislang sind erst Deutschland, Frankreich, Großbritannien, die USA, Japan und Kanada involviert, zudem ein paar weitere westeuropäische Länder, die nicht Mitglieder der G20 sind. Trotz des eher geringen Interesses

vor allem bei nicht-traditionellen Geberländern innerhalb der G20 wurde die Initiative auf G20-Ebene institutionalisiert. Inwieweit die argentinische G20-Präsidentschaft die Initiative darüber hinaus aufgreift, ist noch unklar.

Juli 2017: Keine Konkretisierung beim G20-Gipfel

Die Hoffnung, dass die Ergebnisse von Baden-Baden bis zum Gipfel der Staats- und Regierungschef/innen durch weitere Initiativen vor allem im Hinblick auf geordnetere Krisenlösungen präzisiert würden, erfüllte sich nicht. Das Kommuniqué des G20-Gipfels in Hamburg ist ähnlich enttäuschend, wie das der G20-Finanzminister. Die Gefahr der sich deutlich abzeichnenden Schuldenkrise im Globalen Süden wird gänzlich ignoriert, ein Rückschritt zum Stand der Vereinbarungen unter chinesischer Präsidentschaft in Huangzhou ein Jahr zuvor. Das Kommuniqué verweist auf den *Hamburg Action Plan* zur Erreichung eines ausgeglicheneren, nachhaltigen und inklusiven Wachstums. Zum Thema neuer Schuldenkrisen findet sich auch dort nicht viel mehr als die Bekräftigung der Richtlinien von Baden-Baden. Hinzu kommt unter anderem der Verweis auf ein verbessertes Rettungsnetz für arme Länder in Krisensituationen, ohne dass weiter präzisiert wird, was damit gemeint sein könnte.

Gleichzeitig bleibt die Entschlossenheit der Bundesregierung, private Investitionen und Kreditvergaben durch den *Compact with Africa* zu fördern, ungebrochen. Schon früh hatte die deutsche und die afrikanische Zivilgesellschaft vor der Kehrseite massiver Investitionsförderungen gewarnt, so auch im Rahmen des offiziellen Civil20-Prozesses, bei dem sich die Bundeskanzlerin einer kritischen Debatte mit der Zivilgesellschaft stellte. Dies hat jedoch nicht zu einer Korrektur des Gipfelergebnisses von Hamburg geführt.

Ausblick: Die argentinische G20-Präsidentschaft 2018

Für die Bundesregierung bleibt es während der Argentinien-Präsidentschaft 2018 wichtig, dass das Projekt *Compact with Africa* nicht als Papiertiger endet, sondern mit den jetzt zehn afrikanischen Partnerländern sichtbare Ergebnisse erzielt werden. Doch das Interesse Argentiniens am afrikanischen Kontinent ist eher gering. Daher verfolgte die argentinische G20-Präsidentschaft zeitweise die Idee, den Compact auf lateinamerikanische Staaten auszuweiten, anstatt den Fokus auf Afrika zu behalten.

Ob es dazu kommt, ist bislang unklar. Allerdings ist eines von drei zentralen Themen der argentinischen G20-Präsidentschaft die Unterstützung von „Infrastruktur für Entwicklung“, neben den Themen „Zukunft der Arbeit“ und „Ernährungssicherheit“. Für die argentinische Präsidentschaft hat daher die Mobilisierung milliardenschwerer Investitionen aus dem Privatsektor – vorzugsweise von großen institutionellen Investoren – oberste Priorität, um die prognostizierte „globale Infrastrukturlücke“ zu schließen und damit Arbeit und Wohlstand für Alle zu schaffen. Dies klingt ähnlich ambitioniert wie die Zielsetzung des *Compact with Africa* – nur ohne den Fokus auf die Region Afrika.

Aufgrund der aktuellen Regierungskonstellation ist es unwahrscheinlich, dass Argentinien wie seinerzeit 2014 in der UN-Generalversammlung eine Vorreiterrolle in der Schuldenfrage einnehmen und sich als G20-Präsidentschaft dafür einsetzen wird, Absicherungen für eine mögliche globale Schuldenkrise zu schaffen. Nur so könnte vorab sichergestellt werden, dass nicht die Armen in den Schuldnerländern erneut für die Krise zahlen müssen.

Davor zu warnen bleibt auch 2018 eine Aufgabe der Zivilgesellschaft. Inwieweit jedoch auch im argentinischen G20-Prozess die Zivilgesellschaft angemessen einbezogen

wird – so wie im insgesamt positiv bewerteten Civil20-Prozess 2017 in Deutschland – bleibt abzuwarten. Auch wenn ein offizieller Civil20-Begleitprozess bereits mandatiert wurde, fehlt es derzeit an ausreichender Finanzierung. Darüber hinaus hat die argentinische Regierung schon kurz nach Beginn ihrer G20-Präsidentschaft viele zivilgesellschaftliche Vertreter/innen mit fadenscheinigen Begründungen von der Teilnahme an der 10. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation ausgeschlossen, die vom 10. bis 13. Dezember 2017 in Buenos Aires stattfand. Deshalb fordert die deutsche Zivilgesellschaft, dass sich die Bundesregierung als Mitglied der G20-Troika⁶ und angesichts ihrer Vorbildfunktion bei der Einbeziehung der Zivilgesellschaft im eigenen G20-Prozess auch während der argentinischen G20-Präsidentschaft für einen unabhängigen Civil20-Prozess einsetzt, in dem frei und ohne politische Einflussnahme zivilgesellschaftliche Positionen formuliert und in den politischen Prozess eingespeist werden können.

Darüber hinaus wird eine weitere Öffnung der Arbeitsstrukturen der G20 gefordert, um der Zivilgesellschaft und anderen Beteiligungsgruppen eine wirksame Beteiligung am politischen Prozess zu ermöglichen. Denn auch weiterhin sind die Partizipationsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft in den Arbeitsstrukturen der G20 begrenzt – im Unterschied zu anderen Beteiligungsgruppen, wie den Business20.⁷ So gab es oft nicht genügend Zeit und Gelegenheit, die zivilgesellschaftlichen Themen und Positionen mit den G20 angemessen zu besprechen. Auch wurden Tagesordnungen und Arbeitsdokumente der G20-Arbeitsgruppen in der Regel nicht zugänglich gemacht. Daher ist es – nicht nur für die diesjährige, sondern für alle kommenden G20-Präsidentschaften – dringend notwendig, dass sich die Standards für eine effektive und transparente Teilhabe der Zivilgesellschaft am G20-Prozess deutlich verbessern.

Für die Bundesregierung bleibt es wichtig, dass das Projekt *Compact with Africa* nicht als Papiertiger endet.

Die Standards für eine effektive und transparente Teilhabe der Zivilgesellschaft am G20-Prozess müssen deutlich verbessert werden.

¹ Eine gute Zusammenstellung zu den G20 allgemein und zur G20-Präsidentschaft im Besonderen bietet die Themenseite „G20 und der G20-Gipfel in Deutschland 2017 im Fokus“ der Heinrich-Böll-Stiftung, www.boell.de/de/g20-deutschland-2017.

² Siehe Schilder, K. (2017): „Warten auf Godot? Die G20 und das Thema Staatsverschuldung“, in: erlassjahr.de und Misereor: *Schuldenreport 2017*.

³ Das Kommuniqué ist zu finden unter www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/G20-2016/g20-communique.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

⁴ Siehe „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.

⁵ Siehe IWF (2017): „Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Statistical Update“, S. 43-44.

⁶ Die G20-Troika besteht immer aus der vorangegangenen, aktuellen und zukünftigen G20-Präsidentschaft. Im Jahr 2018 sind Deutschland (G20-Präsidentschaft 2017), Argentinien (G20-Präsidentschaft 2018) und Japan (G20-Präsidentschaft 2019) Mitglied der G20-Troika.

⁷ Siehe auch Martens, J. (2017): „Corporate Influence on the G20. The case of the B20 and transnational business networks“, Global Policy Forum und Heinrich-Böll-Stiftung, www.globalpolicy.org/images/pdfs/Corporate_Influence_online.pdf.



Aktuell haben zehn afrikanische Länder Interesse am *Compact with Africa* bekundet. Sieben davon haben bereits eine Investitionspartnerschaft ausgehandelt.

Unverzichtbare Chance oder unkalkulierbares Risiko?

Der *Compact with Africa* als Ergebnis der deutschen G20-Präsidentschaft – ein Pro und Contra

Eines der erklärten Ziele der deutschen G20-Präsidentschaft war die Einleitung einer „neuen Partnerschaft mit Afrika“. Deren zentrale Säule ist der *Compact with Africa*, der vom Bundesfinanzministerium koordiniert wird. Die Initiative ist das sichtbarste Ergebnis des G20 *Finance Track* unter der deutschen G20-Präsidentschaft. Sie zielt auf die Ausweitung von privaten Investitionen nach Afrika, um damit vor allem Infrastrukturprojekte zu finanzieren. In Afrika sollen dadurch Jobs und Wohlstand entstehen und Fluchtursachen bekämpft werden. Übersetzen kann man „Compact“ mit Investitionspartnerschaft.

Aktuell haben zehn afrikanische Länder Interesse an der Initiative bekundet. Dabei handelt es sich um Ägypten, Äthiopien, Benin, die Elfenbeinküste, Ghana, Guinea, Marokko, Ruanda, Senegal und Tunesien. Sieben Länder haben bereits eine Investitionspartnerschaft ausgehandelt.

Die Bundesregierung hat eine bilaterale Investitionspartnerschaft mit Ghana, der Elfenbeinküste und Tunesien vereinbart. Während die Federführung innerhalb der G20 im Bundesfinanzministerium (BMF) liegt, ist das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) für die bilateralen Investitionspartnerschaften verantwortlich. Zumindest aus Deutschland gibt es für den *Compact with Africa* dabei ausdrücklich keine zusätzlichen öffentlichen Entwicklungshilfemittel. Aus dem bestehenden Entwicklungshaushalt wurden 365 Millionen Euro bereitgestellt, die den drei Partnerländern der Bundesregierung für Projekte etwa im Bereich der erneuerbaren Energien oder der Finanzmarktentwicklung zur Verfügung stehen.

Noch nicht viel kann darüber gesagt werden, wie hoch die durch die Initiative mobilisierbaren Investitionsflüsse in die zehn afrikanischen Länder voraussichtlich sein werden.

Eine Analyse der Investitionssektoren der sieben Compact-Länder, der sogenannten *Country Prospects*, die bereits in Verhandlungen mit den Finanzinstitutionen und ihren bilateralen Partnern sind, ergibt nach Berechnungen der *Heinrich Böll Stiftung North America* einen ungefähren Investitionsbedarf von mittelfristig 388 Milliarden US-Dollar, allerdings ist die Datenlage unvollständig und es ist noch unklar, ob diese Projekte auch so realisiert werden.

Welche Absichten die Bundesregierung mit der Initiative im Detail

verfolgt und welche Chancen sich dadurch für den Kontinent Afrika ergeben, wird im Folgenden von **Johannes Wolff** dargestellt, der während der deutschen G20-Präsidentschaft im Bundesfinanzministerium für die Compact-Initiative zuständig war.

Warum Entschuldungsinitiativen den *Compact with Africa* dennoch kritisch betrachten, erläutern danach **Dr. Fanwell Bokosi**, Direktor des *African Forum and Network on Debt and Development* und **Kristina Rehbein**, politische Referentin von erlassjahr.de.



Johannes Wolff leitete 2016/17 das Team ‚G20-Prioritäten‘ im Bundesministerium der Finanzen.

Johannes Wolff

Pro: Der G20 Compact with Africa in Theorie und Praxis

Die Diskussion um die Hilfe für die ärmsten Länder der Welt wurde in den letzten drei Jahrzehnten von drei Denkschulen dominiert. Eine Denkschule geht davon aus, dass man nur die Entwicklungshilfe verdoppeln müsse, um das Armutsproblem in den ärmsten Ländern zu lösen („big push“). Eine zweite Denkschule, angeführt unter anderem von William Easterly („Wir retten die Welt zu Tode“), geht davon aus, dass Entwicklungshilfe und ihre Sachwalter mehr schaden als nützen, da sie die Anreize zur Selbsthilfe verringern und Fehlreize setzen.¹ Eine dritte Denkschule um Daron Acemoglu und James Robinson („Warum Nationen scheitern“) betont die Bedeutung ‚guter‘ Institutionen und Regeln für nachhaltiges Wachstum.²

Daron Acemoglus institutionenökonomische Analyse ist ein auch empirisch fundierter Ansatz: Länder mit guten Institutionen, die die produktive Rolle von Staat und Markt entfalten lassen, konnten auch größere Entwicklungserfolge

erzielen. Der *Compact with Africa* (CwA) sowie der Marshallplan mit Afrika des BMZ setzen hier an.

Das Konzept des CwA geht zudem auf Thesen des führenden Afrika-ökonomen Paul Collier zurück.³ Sein Grundgedanke: Die internationale Staatengemeinschaft trägt zum Aufbau guter ökonomischer Institutionen bei, indem sie in einen „Compact“ mit reformwilligen armen Ländern eintritt, zu dem alle Partner beitragen, um vor Ort die Rahmenbedingungen für private Investitionen zu verbessern. Die deutsche Präsidentschaft 2017 hat dieses Konzept in der G20 eingeführt.

Auf einen Katalog von Aufnahme- oder Ausschlusskriterien für den CwA wurde bewusst verzichtet. Afrikanische Länder, die über eine Investitionsvereinbarung (Compact) der Initiative beitreten möchten, erklären sich bereit, die Bedingungen für private Investitionen zu verbessern. Ziel der Länder ist es, Risiken, die privaten Investitionen bisher im Wege stehen, zu senken.

Allerdings nicht durch willkürliche Zuwendungen an Unternehmen und ihre Lobbyisten, sondern durch eine grundlegende Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen, unternehmerischen und finanzmarktpolitischen Rahmenbedingungen. Die teilnehmenden afrikanischen Länder wählen deshalb die für sie passenden Reformelemente aus einem „Katalog“ modular nutzbarer Maßnahmen zur Verbesserung der makroökonomischen, unternehmens- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen.⁴

Bei der Auswahl der Maßnahmen und Prioritäten arbeiten die Länder mit der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB), dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbankgruppe (WBG) sowie bilateralen Partnern aus dem Kreis der G20 und darüber hinaus zusammen. Dadurch soll die Koordinierung zwischen den Entwicklungspartnern verbessert werden. Und über die G20 bekommen die afrikanischen Länder eine Plattform, um über Transparenz und *Peer Support* ihre Reformen zu bewerben und voneinander zu lernen, um die Unterstützung der Partner einzufordern und um die Compacts bei Investoren bekannt zu machen. Denn der Lackmустest für Erfolg ist nicht der Compact selbst, sondern die Investoren, die mobilisiert werden: international und vor allem national; für Handel, Produktion und Infrastruktur; für große Unternehmen, aber am wichtigsten zur Verbesserung des Umfelds für kleine und mittlere Unternehmen.

Allen Compact-Ländern ist gemeinsam, dass sie die Initiative nutzen wollen, um sich weiter zu verbessern und zu den Wachstumsmärkten aufzuschließen. Kernelement dabei ist, dass es in erster Linie auf die Länder selbst und ihren Willen zur Veränderung ankommt.

Alle oben genannten Länder haben sogenannte *Country Prospectuses* vorgelegt, die ihre Prioritäten und Reformabsichten skizzieren. Sieben der Länder haben ihre Investitionspartnerschaften bereits

Zentrale Elemente des *G20 Compact with Africa* (CwA)

1. Ziel des CwA ist es, durch vermehrte private Investitionen für mehr Wachstum und dadurch für mehr Arbeitsplätze in den teilnehmenden afrikanischen Ländern zu sorgen.
2. Die treibende Kraft hinter der Initiative sind die CwA-Länder. Sie legen selbst fest, mit welchen Maßnahmen und Instrumenten sie die Rahmenbedingungen für private Investitionen in ihren Ländern verbessern wollen.
3. Unterstützt werden die CwA-Länder dabei unter anderem von der Afrikanischen Entwicklungsbank, der Weltbank und dem IWF, den G20 sowie weiteren bilateralen Partnern.
4. Dabei achten die beteiligten Akteure auf eine enge Koordinierung und ausgeprägte ‚Nachfrageorientierung‘ ihrer Maßnahmen im Rahmen der technischen und finanziellen Zusammenarbeit.
5. Die Mitgliedsländer der G20 machen zudem den Privatsektor in ihren Ländern gezielt auf die verbesserten Investitionsbedingungen und -möglichkeiten in den CwA-Ländern aufmerksam.
6. Der CwA ist langfristig angelegt und wurde innerhalb der G20 institutionell verankert.
7. Es gibt keine Kriterien für die Teilnahme am CwA; die Teilnahme am CwA steht allen interessierten afrikanischen Staaten grundsätzlich offen.

weiter konkretisiert und Politikmatrizen entwickelt, die ihre Reformvorhaben detaillierter beschreiben. Jede Matrix enthält nachprüfbar Ziele sowie einen Zeitplan für die Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Investitionen. Außerdem erhalten die Politikmatrizen die komplementären Unterstützungsmaßnahmen der internationalen Organisationen und Partnerländer aus dem Kreis der G20 und darüber hinaus. Dies ist ganz im Sinne einer Partnerschaft, zu der jeder beiträgt.⁵

Die Umsetzung der in den Compacts festgelegten Maßnahmen wird in sogenannten Compact-Teams koordiniert und überprüft. Sie bestehen aus Vertretern des Landes, der Internationalen Organisationen und der beteiligten bilateralen Partner vor Ort. Auf G20-Ebene wird die Arbeit in der *Africa Advisory Group* koordiniert. Die Gruppe berichtet zweimal jährlich an die G20-Finanzminister und Notenbankchefs. Außerdem wird die G20 auf einer

jährlichen Investorenveranstaltung für Investitionsmöglichkeiten in den Compact-Ländern werben, so die Reformen umgesetzt werden. Das soll Investoren das Vertrauen geben, sich mit Investitionsprojekten in den Compact-Ländern zu engagieren.

Die treibende Kraft hinter dem CwA ist die Eigenverantwortung der afrikanischen Länder; es sind nicht die Vorschriften der westli-

chen Staaten. Die wirtschaftlichen Reformschwerpunkte werden von den afrikanischen Ländern selbst festgelegt. Die G20 werden die CwA-Länder mit verschiedenen Maßnahmen unterstützen – auch indem sie den Privatsektor in ihren Ländern auf die eingegangenen Verpflichtungen für verbesserte Investitionsbedingungen und -möglichkeiten in den CwA-Ländern aufmerksam machen.⁶

¹ Easterly, W.: „The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics“, 2001.

² Acemoglu, D. und J. A. Robinson: „Warum Nationen scheitern: Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut“, 2012.

³ Collier, P. und A. Betts: „Gestrandet: Warum unsere Flüchtlingspolitik allen schadet – und was jetzt zu tun ist“, 2017; Collier, P.: „Die unterste Milliarde: Warum die ärmsten Länder scheitern und was man dagegen tun kann“, 2008.

⁴ „The G-20 Compact with Africa - A Joint AfDB, IMF and WBG Report“, März 2017, www.compactwithafrica.org/content/dam/Compact%20with%20Africa/2017-03-30-g20-compact-with-africa-report.pdf.

⁵ „Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors on Compacts“, Oktober 2017, www.compactwithafrica.org/content/dam/Compact%20with%20Africa/cwa_report_oct_2017/CwA_ReportMinisters_Final_20171012.pdf.

⁶ „G20 Compact with Africa“, www.compactwithafrica.org/content/compactwithafrica/home.html.



Kristina Rehbein ist Politische Referentin für die Region Afrika bei erlassjahr.de.



Dr. Fanwell Bokosi leitet das kontinentale Entschuldungsnetzwerk AFRODAD.

Kristina Rehbein und Dr. Fanwell Bokosi

Contra: Entschuldungsnetzwerke warnen vor Verschuldungswirkung des *Compact with Africa*

Der *Compact with Africa* soll durch die öffentliche Förderung von privaten Investitionen dazu beitragen, die geschätzt jährlich benötigten 20 Millionen Jobs auf dem afrikanischen Kontinent zu schaffen und die sogenannte „Infrastrukturlücke“ zu schließen, die in Afrika als eines der größten Hindernisse für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung gesehen wird. Heimische Ressourcen und öffentliche Entwicklungszusammenarbeit reichen allein nicht aus, daher soll der Privatsektor Afrika mit Milliardensummen helfen. Öffentliche Mittel sol-

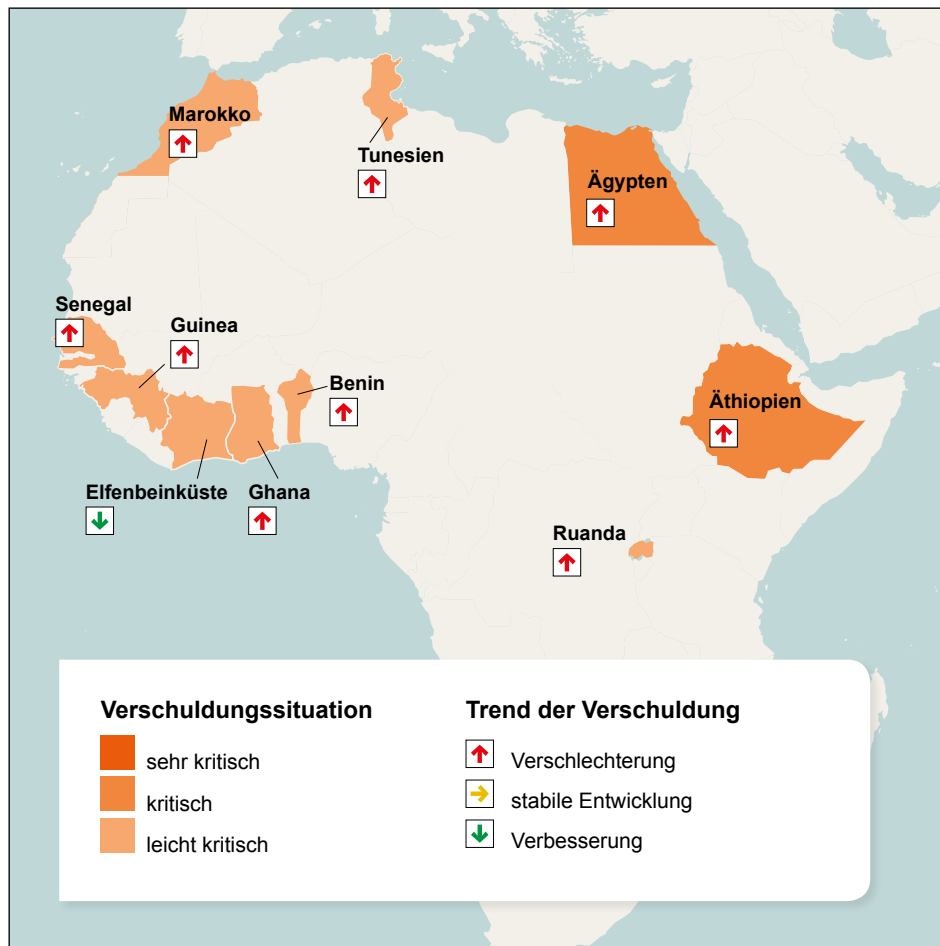
len weitestgehend dazu eingesetzt werden, die privaten Kapitalflüsse zu erleichtern. Angesichts des Anlagenotstands in Deutschland und anderswo im Globalen Norden scheint der *Compact with Africa* eine Win-win-Situation zu bieten – lukrative Anlagemöglichkeiten für deutsche Versicherer und Jobs und Wohlstand in afrikanischen Ländern. Oder?

Innerhalb der deutschen und internationalen Zivilgesellschaft gibt es verschiedene Kritikpunkte am *Compact with Africa*, die in Frage

stellen, ob privates Kapital der alleinige Motor für Entwicklung sein soll. Der Kritik gemein ist die Sorge, dass der *Compact with Africa* mehr im Interesse der Rendite ausländischer Anleger als der Entwicklung der Empfängerstaaten steht und daher vor allem ein innenpolitisches Ziel verfolgt – Afrika für ausländisches Kapital zu erschließen. Die Reformen, zu denen sich afrikanische Länder verpflichten, ermöglichen Investoren und Anlegern aus G20-Ländern in erster Linie möglichst risikofreie Anlagen, während Investitionsrisiken auf die öffentliche Hand verlagert werden. Die Bundesregierung erklärt dies auch in aller Offenheit, wenn sie sagt, dass sie Afrika für westliche Pensionsfonds attraktiv machen will. Und während sich die G20 viele Gedanken um die Absicherung möglicher Risiken für Investoren machen, blenden sie die Investitionsrisiken für die afrikanischen Empfängerländer weitestgehend aus.

erlassjahr.de und andere Entschuldungsnetzwerke schauen in diesem Kontext vor allem auf mögliche Verschuldungsrisiken.¹ So zeigt die Analyse in diesem Schuldenreport², dass aktuell bereits 49 afrikanische Staaten von Überschuldung bedroht sind. Das betrifft auch alle zehn Länder, die sich am Compact beteiligen (siehe Abbildung). Die sich verschlechternden Schuldenindikatoren hängen in vielen Ländern mit der steigenden Kreditaufnahme aus kommerziellen Quellen zusammen, sowie mit wirtschaftlicher Stagnation unter anderem aufgrund niedriger Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt. Zudem gibt es Länder, in denen der Drang privater Anleger, unter allen Umständen lukrative Kredite an Entwicklungsländer zu vergeben, auf eine schwache Regierungsführung im Empfängerland trifft.

In dieser Situation entscheiden sich die G20 nun zur Ausweitung des privaten Kapitalexports. Die Privatinvestitionen kommen jedoch nicht als Schenkungen aus der Entwicklungszusammenarbeit oder



Alle zehn am *Compact with Africa* beteiligten Länder sind von Überschuldung bedroht.

als zinsgünstige Kredite, sondern entweder als Direkt- oder Portfolioinvestitionen oder als marktmäßig verzinsten Kredite. Marktmäßig verzinst heißt beispielsweise im Compact-Land Ghana zuletzt 9,25 Prozent Zinsen auf eine 2016 platzierte Euromarktanleihe – eine lukrative Rendite in Niedrigzinszeiten.

Auch der sogenannten „Schuldenkrise der Dritten Welt“ in den achtziger und neunziger Jahren gingen massive Kapitalexporte in den Globalen Süden in Form von Krediten von privaten Banken voraus, die in den siebziger Jahren wegen niedriger Rendite in den reichen Ländern neue Anlagemöglichkeiten suchten. Als dann global die Zinsen stiegen und Preise für Exportgüter der Schuldnerländer fielen, wurden viele Schuldnerländer zahlungsunfähig.



Partnerschaft mit der Elfenbeinküste

Welche Sektoren?

Investitionen in Landwirtschaft, Bergbau, Infrastruktur und Elektrizität

Welche Vorhaben

Konkrete Infrastruktur-Initiativen umfassen den Ausbau des Flughafens in Abidjan, der Zugverbindung zwischen Abidjan und Ouagadougou, den Bau eines zweiten Container-Terminals im Hafen von Abidjan und die Erweiterung des Hafens von San Pedro. Im Energiebereich könnten zusätzliche Gas-, Biomasse- und Wasserkraftwerke gebaut und die Stromnetze erweitert werden. Im Bergbau verfügt das Land über Rohstoffe wie Gold, Nickel, Mangan, Eisenerz, Bauxit und Kobalt und setzt auf einfachere Vergabe von Lizenzen. In der Landwirtschaft setzt das Land auf die Intensivierung der Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen, vor allem für die exportorientierte Agrarindustrie.

Welche Reformen?

Wachstumsstimuli für durchschnittliche Wachstumsraten von 7% (2016-2020), Reduzierung des Haushaltsdefizits auf 4,5%, Förderung von ÖPPs, Vereinfachung der Unternehmenseintragung, Schaffung einer Informationsplattform für Investoren, vereinfachte Steuererhebung, verbesserter Zugang zu Handelsgerichten.

Welche Unterstützung?

Das BMZ unterstützt Maßnahmen zur Förderung Erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz, hier insbesondere durch Risikominderung, Verbesserung der Netzinfrastruktur und berufliche Ausbildung mit 100 Millionen Euro.

Im *Compact with Africa* gilt die Sicherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung als eine der zentralen Vorbedingungen für die Verbesserung des Investitionsklimas. Maßnahmen zur Absicherung gegen Überschuldungsrisiken in den Compact-Ländern finden sich unter anderem zum Aufbau von Kapazitäten im Umgang mit bestehenden Schulden und neuen Kreditaufnahmen, zur besseren Überwachung von Schuldentragfähigkeitsrisiken oder zur Verringerung der Kreditkosten für öffentliche Investitionen, etwa durch Garantien für Staatsanleihen.

All diese Maßnahmen können zwar dabei helfen, das Risiko von Überschuldung vorab zu verringern, doch im Krisenfall selbst sind sie als Absicherung gänzlich ungeeignet. Denn eine Krise durch bessere Überwachung schneller zu erkennen, hilft noch lange nicht dabei, diese Krise auch schnell und effizient zu lösen. Wirksame Absicherungen im eigentlichen Überschuldungsfall bleiben die Architekten des *Compact with Africa* also schuldig.

Oft wird angeführt, dass durch die meisten Privatinvestitionen keine Überschuldungsrisiken für die öffentliche Hand entstehen, die Förderung von privatem Kapitalexpert also gar nicht zu einer Verschlechterung der Schuldensituation beiträgt. Das verkennt die Tatsachen. Beispielsweise werden Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) als Finanzierungsmodell im Rahmen der Initiative intensiv beworben und durch verschiedene regulatorische und rechtliche Reformen, zu denen sich die afrikanischen Länder in ihren Compacts verpflichten, deutlich erleichtert. Unterschiedliche Fallstudien³ zeigen jedoch die (versteckten) fiskalischen Risiken, die sich aus ÖPPs ergeben können. Ein Beispiel ist Portugal: 2011 waren versteckte Verbindlichkeiten im Rahmen von Autobahn-ÖPPs mitverantwortlich für die öffentliche Schuldenkrise im Lande. Sogar der Internationale Währungsfonds hat deshalb die



Partnerschaft mit Tunesien

Welche Sektoren?

Investitionen in Automobilindustrie, Luftfahrtindustrie, Landwirtschaft, Informationstechnologien und Infrastruktur

Welche Vorhaben?

In der Automobilindustrie Stärkung der Zulieferbetriebe. In der Luftfahrtindustrie Ausbau der Fertigung von aeronautischen Systemen. In der Landwirtschaft Erhöhung des Anteils organischer Produktion sowie Schaffung von Steuervorteilen für den Sektor. Geplante Infrastruktur-Initiativen umfassen den Ausbau der Schnellstraße zwischen Kasserine, Gafsa, Sfax und Gabes, Bau des Hafens in Enfidha, Ausbau von Straßen und Brücken in mehreren Provinzen, Kläranlage in Gabes, Logistikzone im Hafen von Rades und Bau einer Bahnlinie zwischen Medenine und Gabes.

Welche Reformen?

Makroökonomische Stabilisierung, neue Gesetzgebung für Wettbewerb, ÖPPs und Investitionen, Aufbau einer Anti-Korruptionsbehörde, One-Stop-Shop für Investoren und Restrukturierung des Bankensektors.

Welche Unterstützung?

Das BMZ unterstützt Darlehen zu marktnahen Konditionen und zinsverbilligte Kredite für Kleinst-, kleine und mittelständische Unternehmen sowie die Stärkung des Finanz- und Bankensektors mit 165 Millionen Euro. Spezifisch wurden mit Deutschland die Verabschiedung eines neuen Haushaltsgesetzes, die Ernennung eines Generaldirektors und einer Aufsichtskommission des Einlagensicherungsfonds sowie ein Rahmengesetz über die verbesserte Auskunft über Kreditwürdigkeit vereinbart.

Risiken versteckter Verbindlichkeiten aus ÖPPs kürzlich in seine Schuldentragfähigkeitsanalysen für Niedrigeinkommensländer aufgenommen.

Weil es seinerzeit in der „Schuldenkrise der Dritten Welt“ keine angemessenen Entschuldungsverfahren gab, dauerte die Lösung der Schuldenkrise rund zwanzig Jahre. Diese Verzögerung führte nicht nur dazu, dass erreichte Entwicklungserfolge in den Schuldnerländern zunichte gemacht wurden, sondern auch dazu, dass viel zu hohe Kosten für die Steuerzahler/innen in reichen Geberländern entstanden, deren Regierungen mit Rettungsgeldern dafür gesorgt hatten, dass die privaten Gläubigerbanken weniger Verluste hinnehmen mussten. Lernen die G20 nicht aus diesen Erfahrungen der Vergangenheit, riskieren sie, dass sich diese Geschichte wiederholt.

Vertreter/innen der G20 spielen die Schuldenrisiken der Initiative herunter. Das Volumen der bislang absehbaren Investitionsflüsse mag auch relativ niedrig sein. Doch neben den individuellen Compacts steht die Initiative gleichzeitig auch exemplarisch für einen breiteren Trend in der Entwicklungsfinanzierung, Privatinvestitionen speziell im Infrastrukturbereich zu mobilisieren.

Es steht außer Frage, dass Infrastrukturinvestitionen in vielen afrikanischen Ländern dringend nötig sind. Doch zu einer verant-



Partnerschaft mit Ghana

Welche Sektoren?

Investitionen in Landwirtschaft, Energie, petrochemische Industrie und Finanzwirtschaft

Welche Vorhaben?

Im Energiebereich Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien auf 10% (bis 2020), Aufbau einer Produktion von Komponenten für Erneuerbare Energien. In der Landwirtschaft Ausbau der Wertschöpfung bei Reis, Tomaten, Geflügel, Zucker und Ethanol, Weiterverarbeitung von Cashew-Nüssen, Baumwolle, Soja, Reis und Palmöl. In der Industrieförderung Ausbau der Bauxitminen, Anbindung der Minen mit einer Bahntrasse an den Hafen in Tema sowie Etablierung von Industrieparks (Aluminium, Petrochemie). Im Finanzsektor Schaffung von Infrastruktur-Investitionsfonds, Stärkung des heimischen Kapitalmarktes sowie Vereinfachung der gesetzlichen Regelungen für ÖPPs.

Welche Reformen?

Sicherstellung makroökonomischer Stabilität und Schuldentragfähigkeit, Steigerung von Eigeneinnahmen insbesondere durch Vereinfachung der Steuerverwaltung, gutes Management öffentlicher Investitionen, Steigerung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Energieversorger, Schaffung verlässlicher Regulierungen und Institutionen für die Privatwirtschaft, Standardisierung von Projekt- und Finanzierungsverträgen der öffentlichen Hand mit dem Privatsektor, Nutzung effizienter Risikominderungsinstrumente und Entwicklung des lokalen Schuldenmarkts.

Welche Unterstützung?

Das BMZ unterstützt Maßnahmen zur Förderung Erneuerbarer Energien, der Energieeffizienz, des Finanzsektors und der beruflichen Bildung mit 100 Millionen Euro.

wortlichen Debatte darüber gehört auch, sich um die Risiken und Nebenwirkungen Gedanken zu machen und vernünftige Absicherungen im Krisenfall zu schaffen, so dass möglicherweise resultierende Schuldenkrisen weder auf Kosten der öffentlichen Finanzen in den beteiligten G20-Staaten noch auf Kosten der Entwicklungserfolge in Empfängerländern gelöst werden.

¹ Siehe „The dark side of infrastructure investment in Africa: How the Compact with Africa pushes Africa towards its next debt crisis“, gemeinsame Stellungnahme von erlassjahr.de, *European Network on Debt and Development* – EURODAD und *African Forum and Network on Debt and Development* – AFRODAD zur G20 Africa Partnership-Konferenz, erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/170517-position-paper-endorsed.pdf.

² Siehe Kaiser, J.: „Überschuldete Staaten weltweit“, in diesem Schuldenreport.

³ Beispielsweise: Vervynckt, M. und M. J. Romero (2017): „Public-Private Partnerships: Defusing the ticking time bomb“, Eurodad briefing, www.eurodad.org/files/pdf/1546817-public-private-partnerships-defusing-the-ticking-time-bomb--1515492708.pdf oder Harper, P. (2015): „Public-private partnerships and the financial cost to governments: Case study on the power sector in Tanzania“, Jubilee Debt Campaign, jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2015/09/Tanzania-case-study_06.15.pdf.



Menschenkette rund um den Kölner Dom: 35.000 Aktivistinnen und Aktivisten forderten mit der sogenannten „Kölner Kette“ eine Entschuldigung für die ärmsten Länder beim G8-Gipfel 1999.

Die HIPC-Initiative: eine Erfolgsgeschichte mit kurzer Halbwertszeit

von Jürgen Kaiser

Das Jahr 1996 stellte einen Wendepunkt in der seit den achtziger Jahren anhaltenden Schuldenkrise der ärmsten Länder dar: In diesem Jahr wurde von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) auf Betreiben der G8 die Initiative für hoch verschuldete arme Länder (engl. *Heavily Indebted Poor Countries*, HIPC) auf den Weg gebracht. Sie ermöglichte erstmals die weitgehende Reduzierung aller Schulden eines Staates auf ein Niveau, welches als „tragfähig“ definiert wurde. Zahlreiche begünstigte Staaten erhielten dadurch die Chance für einen wirtschaftlichen Neuanfang. In den meisten Ländern hat allerdings längst ein neuer Verschuldungszyklus eingesetzt.

Mitte der neunziger Jahre saßen mehr als vierzig Länder in der Schuldenfalle.

2015 stellte die Weltbank eine unscheinbare, aber wichtige Publikationsreihe ein: die zuletzt nur noch einmal pro Jahr erschienenen Umsetzungsberichte zur HIPC-Initiative. Die Entschuldung unter der Initiative sei praktisch abgeschlossen, teilte man aus Washington mit, und im Übrigen eine Erfolgsgeschichte.

Wirklich? Bis 1996 konnten die zahlreichen ärmeren und hoch verschuldeten Länder nur Schuldenerleichterungen von ihren bilateralen öffentlichen und privaten Gläubigern bekommen, nicht aber von den multilateralen, also der Weltbank,

dem IWF und den verschiedenen regionalen und kontinentalen Entwicklungsbanken. Da überdies die Schuldenerleichterungen durch die im sogenannten Pariser Club organisierten westlichen Gläubigerregierungen nur in homöopathischen Dosen gewährt wurden, saßen mehr als vierzig arme und teilweise absurd hoch verschuldete Länder in einer veritablen Schuldenfalle, die jede wirtschaftliche Entwicklung de facto ausschloss.

Für viele dieser Länder waren die genannten multilateralen Institutionen (siehe Box 1) inzwischen die

wichtigste Gläubigergruppe, weil diese, ihrem Mandat entsprechend und häufig auf Druck ihrer reichen Mitgliedsländer, den laufenden Schuldendienst der ärmeren Länder durch Neukreditvergabe noch aufrecht erhalten hatten, als Banken und Regierungen dazu selbst nicht mehr bereit waren. Das Problem bestand nun darin, dass – anders als bei den ursprünglichen bilateralen Kreditgebern – die Forderungen der Multilateralen offiziell als nicht umschuldbar galten. Zwar gibt es weder einen völkerrechtlichen Vertrag noch irgendeine entsprechende Formulierung in den Verfassungen der multilateralen Institutionen, die einen Forderungsverzicht im Falle hoher Überschuldung ausschloße. Das politische Argument, man müsse diejenigen Institutionen, die als Gläubiger der letzten Instanz noch zur Verfügung stünden, in jedem Fall bedienen, auch wenn die Länder dazu eigentlich gar nicht mehr in der Lage sind, trug aber – bis eben Mitte der neunziger Jahre.

Der Diskurs der damaligen Gläubiger hatte Ähnlichkeit mit Andersens Märchen von des Kaisers neuen Kleidern: Eigentlich war allen klar, dass bei einem Verhältnis von Schuldenstand zu Deviseneinnahmen von 1200 Prozent, das beispielsweise Nicaragua damals aufwies, an eine Begleichung oder ein „Herauswachsen aus den Schulden“ niemals zu denken sein würde. Aber weil die Verfahren für eine geordnete Entschuldung bei akzeptabler Lastenverteilung zwischen den verschiedenen Gläubigergruppen nicht zur Verfügung standen, und manche befürchteten, dass ein Abschreiben der Schulden bei den multilateralen Gläubigern weltweit zu einem Zusammenbruch der Zahlungsmoral und dann der Institutionen IWF und Weltbank selbst führen würden, durfte niemand aussprechen, was alle sahen.

Da bot eine 1994 von den Regierungen Schwedens und der Schweiz gemeinsam veranstaltete Konsultation den durchaus weiterdenkenden Expert/innen in den

Box 1: Wer sind die Internationalen Finanzinstitutionen?

Bei der Konferenz von Bretton Woods im Jahr 1944 schufen die späteren Siegermächte des Zweiten Weltkriegs zwei Institutionen, die helfen sollten zu verhindern, dass sich die durch fehlende internationale Koordination und hauptsächlich nationalistisch geprägte Wirtschaftspolitik verschärfte Weltwirtschaftskrise von 1932 wiederholt. Sie schufen dazu zunächst zwei große Institutionen:

- den **Internationalen Währungsfonds (IWF)**; er ist eine große durch Zentralbankreserven und andere Mitgliedsbeiträge gespeiste Kasse, die zwischenzeitliche Zahlungsprobleme ihrer Mitglieder durch günstige Kredite überbrücken soll;
- die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, auch **Weltbank** genannt, die vor allem den Wiederaufbau des zerstörten Europas, später auch Entwicklung in den damals sogenannten „Ländern der Dritten Welt“ finanzieren sollte.

Beide Institutionen wurden seither im Hinblick auf ihre Aufgaben, ihre Mandate und ihre finanziellen Ressourcen stark erweitert und sind weiterhin der harte Kern des weltweiten (öffentlichen) Finanzsystems.

Neben IWF und Weltbank haben 26 andere Institutionen aktuell den Status einer multilateralen Finanzinstitution, was die Restrukturierung ihrer Forderungen an ärmere Länder stark erschwert. Diese 26 Institutionen kann man grob in drei Gruppen unterteilen:

- die großen traditionellen kontinentalen Entwicklungsbanken, also die Afrikanische, die Asiatische und die Interamerikanische Entwicklungsbank, sowie als wichtiger Akteur für die Entwicklungsfinanzierung in Osteuropa nach dem Fall des Eisernen Vorhangs die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung;
- kleinere, ein wenig speziellere Entwicklungsbanken wie etwa die Karibische Entwicklungsbank, der Andine Entwicklungsfonds oder die Bank der Anrainer der Großen Seen;
- neue Entwicklungsbanken, die mit einer starken politischen Zielrichtung geschaffen wurden; dazu gehört etwa die neue von China initiierte *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB), die *New Development Bank* in der Trägerschaft der BRICS-Staaten oder die Bank des Südens als eine Initiative (damals) linker lateinamerikanischer Regierungen.

Stäben von Weltbank und IWF die Möglichkeit, sich der Wirklichkeit zu stellen (siehe Box 2 auf S. 42). Und die sah so aus, dass die meisten der erkennbar überschuldeten Staaten vor allem multilateral verschuldet waren und die ohnehin durch Erlassobergrenzen des Pariser Clubs begrenzten Erleichterungen bei den bilateralen Gläubigern mithin nicht mehr ausreichen würden, Länder so weit zu entlasten, dass von tragfähiger Verschuldung gesprochen werden konnte.

Box 2: „Wir kriegen das Geld ohnehin nicht wieder“

Der Startschuss für die HIPC-Initiative

An einem Wochenende im Mai 1994 trafen sich auf Einladung der Regierungen Schwedens und der Schweiz ausgewählte Vertreter/innen von 15 Gläubigerregierungen in Genf, um über die Schuldensituation der – wie damals die Sprachregelung noch war – *Severely Indebted Low Income Countries* zu beraten. Die Tagung hieß „International Seminar on External Finance for Low Income Developing Countries: Towards resolving the Debt Problem of SILICs“.

Die Initiative zu der Konferenz war von der schweizerischen Regierung ausgegangen, die selbst nie ein großer Gläubiger ärmerer Länder war und überdies einen großen Teil ihrer Forderungen in einer spektakulären, von der Zivilgesellschaft angestoßenen Initiative unter dem Titel „Entwicklung braucht Entschuldung“ bereits gestrichen hatte.

Die Gläubiger in Genf zu versammeln war alles andere als einfach, denn die Weltbank hatte die Streichung des Themas „Multilaterale Umschuldungen“ von der Tagesordnung zur Bedingung für ihre Teilnahme gemacht. Formal geschah dies auch und die Bank war dabei. Trotzdem wurde darüber gesprochen, dass die multilateralen Finanzinstitutionen Schwierigkeiten haben würden, ihre Forderungen aus zahlreichen ärmeren Ländern einzutreiben, und dass eine Wiederherstellung der fiskalischen Handlungsfähigkeit überschuldeter Staaten ohne eine Einbeziehung der multilateralen Schulden nicht mehr möglich sein würde. Damit war der Grundkonsens innerhalb der einflussreichen Gläubiger geboren, auf den bei der Jahrestagung von IWF und Weltbank 1996 die Initiative für hoch verschuldete arme Länder aufgebaut werden konnte.

Die Stäbe von IWF und Weltbank legten daraufhin die Grundzüge der späteren HIPC-Initiative vor:

- Statt wie der Pariser Club wirklichkeitsfremde Erlasobergrenzen vorzugeben, wie etwa 33, 50 oder 67 Prozent der Forderungen der Club-Mitglieder, sollte die Initiative die Streichung aller derjenigen Schulden ermöglichen, die über ein von Bank und Fonds definiertes Tragfähigkeitsniveau hinausgingen.
- Alle Gläubiger sollten dazu durch unterschiedlich weit gehende Erlasse beitragen, wobei die Multilateralen immer noch die Letzten in der Reihe waren, die am Ende „nur“ noch so viel erlassen mussten, wie nach dem Verzicht aller anderen Gläubiger noch zur Errei-

chung des tragfähigen Niveaus notwendig war.

- Weltbank und IWF sollten für ihren Verzicht entschädigt werden. Dazu wurde aus Entwicklungshilfe-Mitteln der reichen Mitgliedsländer ein Treuhandfonds bestückt. Aber auch die multilateralen Institutionen selbst zahlten in diesen Fonds aus ihren operativen Gewinnen beziehungsweise aus ihren Reserven ein. Nur in dem Maße, wie sie das taten, kann man von einem realen multilateralen Forderungsverzicht sprechen.

Der Tabubruch, dass eben auch multilaterale Gläubiger auf Forderungen verzichten mussten, war ein großer Fortschritt. Dass aber die Initiative nicht in einem von allen Beteiligten getragenen Prozess entwickelt wurde, sondern unter der Aufsicht der in den G8 organisierten Industrieländer von den Gläubigerorganisationen IWF und Weltbank, führte dazu, dass bei der Ausgestaltung der Initiative in dem Bemühen, die Kosten für die Multilateralen möglichst gering zu halten, die eigenen Ziele unterlaufen wurden. Das lag vor allem daran, dass IWF und Weltbank das Monopol über die Beurteilung des Erlassbedarfs der Schuldnerländer behielten. Wie viel Schulden erlassen werden sollten, hing wesentlich von zwei Parametern ab, nämlich

- den vorab festgelegten Grenzwerten für tragfähige Verschuldung; sie wurden, um die Verluste der multilateralen Geber möglichst gering zu halten, so hoch angesetzt, dass in den ersten drei Jahren überhaupt nur sechs Länder um vergleichsweise geringe Beträge entlastet wurden;
- den Wachstumserwartungen in den betroffenen Schuldnerländern; in vielen Fällen gingen IWF und Weltbank einfach davon aus, dass sehr begrenzte Schuldenerleichterungen und die minutiöse Umsetzung der

Strukturanpassungsprogramme zu einem enormen Wachstumsschub führen würden – was den Entlastungsbedarf natürlich entsprechend verringerte.

Außerdem konnten Bank und Fonds an die verbliebenen Privatgläubiger nur appellieren, sich an der Schuldenerleichterung zu beteiligen. Irgendwelche Druckmittel in diese Richtung gab und gibt es bis heute nicht. Das führte letztlich mit zur Entstehung des Geschäftsmodells der Geierfonds, die nicht mehr bediente Staatsschulden für geringe Beträge aufkaufen und dann auf volle Begleichung zuzüglich Verzugszinsen klagen.¹

Beim Kölner G8-Gipfel 1999 wurde die HIPC-Initiative erweitert, diese Erweiterung wird auch HIPC-II oder „Kölner Schuldeninitiative“ genannt. Durch sie wurde zumindest das erst genannte Problem angegangen: Die Grenzwerte, ab denen Schulden als nicht mehr tragfähig gelten, wurden abgesenkt, so dass mehr Länder einen Zugang zur Initiative erhielten. Bis heute haben sich 39 Länder qualifiziert, wovon bis jetzt 36 tatsächlich entlastet wurden. In drei Ländern steht die Entschuldung noch aus: Sudan, Somalia und Eritrea werden ihre tatsächliche Entlastung in absehbarer Zeit wegen mangelnder Staatlichkeit oder fragwürdiger Regierungsführung wahrscheinlich auch nicht erreichen.

Das gesamte Erlassvolumen von allen Gläubigern beläuft sich bis heute auf rund 120 Milliarden US-Dollar. Diese für die betroffenen Länder durchaus bedeutende Summe wurde allerdings nur durch weitere Reformschritte im Rahmen der Initiative erreicht. Insbesondere musste die HIPC-Initiative, die nach Köln die qualifizierten Länder auf ein Verhältnis der Verschuldung zu den jährlichen Exporteinnahmen von maximal 150 Prozent und einen maximalen Schuldendienst von 15 Prozent der Exporteinnahmen entlastete, beim G8-Gipfel 2005 im schottischen Gleneagles

um die *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) ergänzt werden. Diese sah nach Jahren bürokratischer Kämpfe um die möglichst punktgenaue Erreichung der 150-Prozent/15-Prozent-Ziele eine vollständige Streichung aller verbliebenen Forderungen der konzessionären Kreditfenster des IWF, der Afrikanischen und der Lateinamerikanischen Entwicklungsbank sowie der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) für die qualifizierten Länder vor. Erst dadurch gelang es, Länder auf so niedrige Schuldenniveaus zu entlasten, dass tatsächlich ein wirtschaftlicher Neuanfang möglich war. Lag die Verschuldung im Verhältnis zum jährlichen Bruttoinlandsprodukt in den meisten Ländern zu Beginn der Initiative noch über 100 Prozent, liegt das Verhältnis heute mit im Schnitt rund 20 Prozent deutlich unterhalb des Durchschnitts aller Entwicklungs- und Schwellenländer.

Dass für eine Reihe von Ländern die Entlastung tatsächlich einen wirtschaftlichen Neuanfang ermöglichte, hängt überdies mit einem weiteren Reformschritt von HIPC-I zu HIPC-II 1999 zusammen. Damals wurde die Standard-Bedingung, dass zu entlastende Länder ein Reformprogramm mit dem IWF vereinbart haben müssen, um ein obligatorisches Armutsbekämpfungsprogramm ergänzt. Staaten mussten in Kooperation mit der Zivilgesellschaft ein Strategiepapier zur Armutsminderung (engl. *Poverty Reduction Strategy Paper*, PRSP) erarbeiten und von den Washingtoner Institutionen absegnen lassen, in dem im Einzelnen dargelegt wird, wie durch die Entschuldung frei werdende Mittel für die Bekämpfung der Armut ausgegeben werden sollen. Wohl gemerkt: Ein solches Programm ergänzte die durchaus traditionelle Strukturanpassung und ersetzte sie nicht etwa.

Während in einigen der betroffenen Länder wie in Malawi oder dem Tschad die PRSP nicht viel mehr als folgenloses Stück politischer Dekoration waren, entstanden in

Bis heute wurden 36 Länder durch die HIPC-Initiative entschuldet, das gesamte Erlassvolumen beläuft sich bis heute auf rund 120 Milliarden US-Dollar.

Wo immer es neue Kredite gibt, gibt es auch die Gefahr neuer Überschuldung.

anderen wie zum Beispiel Bolivien aus den PRSP bemerkenswerte soziale Prozesse, die wahre politische Paradigmenwechsel auslösten. Die Hauptursache für solche Unterschiede dürfte in der unterschiedlichen Stärke und Organisation der Zivilgesellschaft liegen. In Bolivien war in einem landesweiten Konsultationsprozess zwischen Regierung und Zivilgesellschaft entschieden worden, die aus dem Schuldenerlass freiwerdenden Mittel grundsätzlich nicht dem Staatshaushalt, sondern den Kommunen für die Verbesserung der lokalen Infrastruktur zukommen zu lassen. Dieser Konsultationsprozess wiederum erwuchs direkt aus der von der Katholischen Bischofskonferenz koordinierten *Jubileo2000*-Kampagne, welche bereits beim Kölner G8-Gipfel 1999 mit mehr als einer Million Unterschriften unter dem weltweiten Erlaßjahr2000-Appell einen großen Beitrag für die Erweiterung der HIPC-Initiative geleistet hatte. Entsprechend selbstbewusst agierten Kirchen und soziale Bewegungen dann auch gegenüber Parlament und Regierung ihres Landes.

Neue Schulden nach HIPC

Unter dem Strich weist die Initiative eigentlich keine schlechte Bilanz

auf. Wäre da nicht die von Weltbank und IWF sowie ihren mächtigen Mitgliedern wiederholt geäußerte Erwartung, dass die entlasteten Länder damit „dauerhaft“ aus dem Teufelskreis von Kreditaufnahme und Überschuldung entkommen seien. Diese Erwartung kann die Initiative aber logischerweise nicht erfüllen, wurde sie doch gerade auf den Weg gebracht, um Ländern, die wegen ihrer Überschuldung vom Kreditmarkt abgeschnitten waren, den Zugang dazu wieder zu ermöglichen. Und wo immer es neue Kredite gibt, gibt es auch größere oder kleinere Ausfallrisiken und mithin die Gefahr neuer Überschuldung.

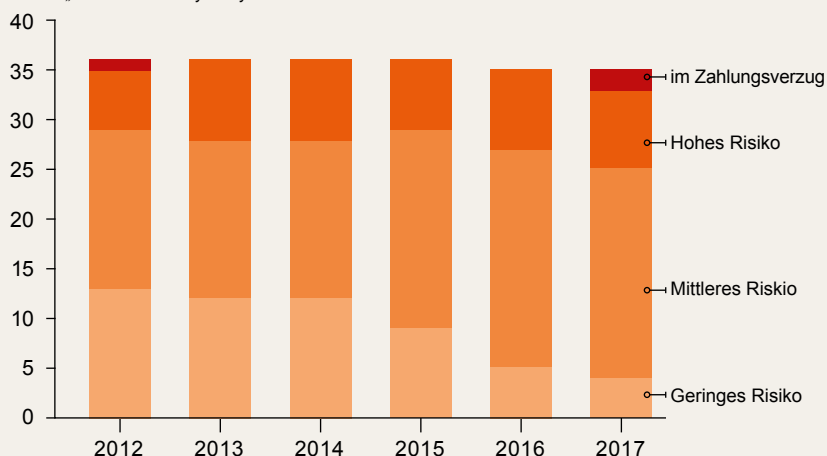
Der IWF beurteilt regelmäßig die Schuldentragfähigkeit seiner Mitgliedsländer in einer sogenannten Schuldentragfähigkeitsanalyse (engl. *Debt Sustainability Analysis*, DSA). Dabei werden ein für wahrscheinlich gehaltenes Basisszenario und mögliche Schockszenarien durchgerechnet, um so festzustellen, ob die Verschuldungsgrenzen im Projektionszeitraum (in der Regel 20-30 Jahre) überschritten werden.² Ein „hohes“ Risiko bedeutet, dass der IWF unter dem Basisszenario in den nächsten Jahren mit einer Zahlungsunfähigkeit rechnet. Diese droht bei einem „mittleren Risiko“, wenn eines der vom IWF standardmäßig durchgerechneten Schockszenarien – zum Beispiel ein Preisverfall der jeweils wichtigen Exportgüter, eine Naturkatastrophe oder ein Verfall der nationalen Währung – eintritt.³ Auf dieser Grundlage bescheinigt der IWF mit Stand vom 31. Dezember 2017 nur noch vier HIPC ein „niedriges“ Überschuldungsrisiko, 2012 waren es noch 13 (siehe Abb. 1). Entsprechend weisen 2017 neun der entlasteten 36 Länder erneut ein hohes Überschuldungsrisiko auf und weitere 21 ein mittleres.

Was in einem solchen erneuten Schuldenkrisenfall geschehen soll, ist so unklar, wie es vor 1996 unklar war: Die traditionellen Kreditgeber im Pariser Club spielen für viele är-

Abb. 1 – Überschuldungsrisiko laut IWF (2012 bis 2017)

Länder, die die HIPC-Initiative durchlaufen haben und sich für konzessionäre Kredite des IWF qualifizieren

Quelle: IWF. „Debt Sustainability Analysis Low-Income Countries“



mere Länder nur noch eine marginale Rolle. Wichtige neue bilaterale Gläubiger wie die Volksrepublik China, Taiwan oder Kuwait lassen sich aber explizit nicht in das von den traditionellen Industrieländern dominierte Pariser Gläubigerkartell einbinden, weil ihnen die politischen Spielräume, die strategische und willkürliche Schuldenerlasse mit sich bringen, wichtiger sind als die in Paris propagierte „Gläubigersolidarität“. Viele der ehemals überschuldeten ärmeren Länder haben überdies seit Beginn der Dekade erstmals erfolgreich Staatsanleihen an den internationalen Kapitalmärkten platziert, so dass künftig auch eine große, schwer organisierte Zahl von Anleihegläubigern bei Umschuldungen einbezogen werden muss. Zu diesen „Erfolgsgeschichten“ gehörten 2015 der Senegal, die Elfenbeinküste, Guinea, Tansania, Honduras, Sambia, Mosambik, Kamerun, die Republik Kongo und Ghana. Von den genannten weist nur Tansania und der Senegal heute noch ein niedriges Überschuldungsrisiko auf.

Es ist (noch) nicht die aktuelle Schuldenhöhe, die in allen HIPC aktuell unter den Niveaus unmittelbar vor der HIPC-Entschuldung liegt, die Grund zur Besorgnis gibt. Es ist vielmehr der Trend eines nachhaltigen Anstiegs der wichtigen Schuldenindikatoren. Das Verhältnis zwischen Auslandsschulden und Exporteinnahmen ist zwar noch deutlich niedriger als vor der HIPC-Initiative, überschreitet aber 2016 erstmals wieder die im Rahmen der Initiative als tragfähig festgelegte Grenze von 150 Prozent (siehe Abb. 2).

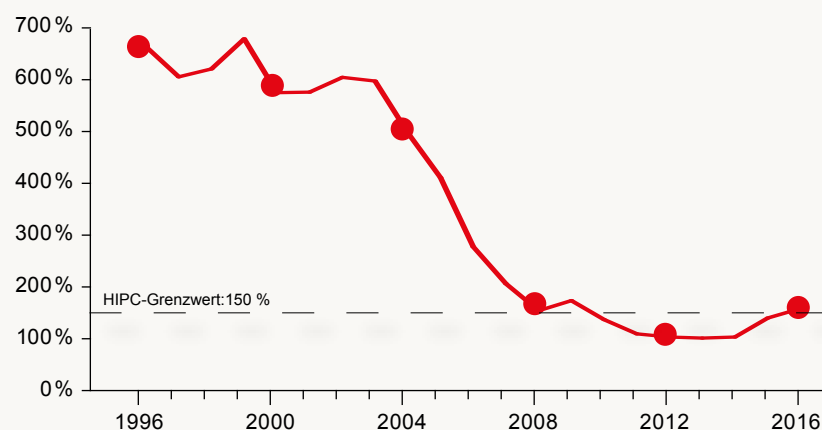
Entschuldung in der Zukunft?

Der Aufbau der Neuverschuldung in zahlreichen der unter HIPC/MDRI entlasteten Länder weist bestürzende Parallelen mit dem Aufbau der Krise vor HIPC in den siebziger bis neunziger Jahren auf. Was können wir aus der Geschichte von HIPC für den Umgang mit der aktuellen Schuldenkrisen lernen?

Abb. 2 – Auslandsschulden zu Exporteinnahmen 1996 bis 2016

Verhältnis von Auslandsschulden zu Exporteinnahmen der 36 Länder, die die HIPC-Initiative durchlaufen haben

Quelle: Weltbank: „International Debt Statistics 2018“



1. Jetzt ist die Zeit!

Von der Einsicht in die Notwendigkeit eines multilateralen Schuldenerlasses bei den ersten wichtigen Gläubigerregierungen 1994 bis zur Umsetzung der MDRI, die tatsächlich ab 2005 Schuldenniveaus auf tragbare Höhen reduzierte, vergingen 11 Jahre. In dieser Zeit haben zahlreiche Länder weiter gezahlt oder – wo das nicht möglich war – wurden Zahlungsverpflichtungen kapitalisiert und der ursprünglichen Schuld zugeschlagen. Durch solche „Phantomschulden“, die keine andere Funktion hatten, als die den Gläubigerbanken noch einige Zeit die Abschreibungen uneinbringbarer Forderungen zu ersparen, wurde der letztlich zu erlassende Betrag sinnlos aufgebläht.

Wenn der IWF wie in seinem *World Economic Outlook* im Herbst 2017 warnt, dass immer mehr Länder ein hohes Überschuldungsrisiko aufweisen, dann ist nicht in zwei oder drei Jahren, sondern jetzt der Moment, effiziente Möglichkeiten der Entschuldung zu schaffen. Abwarten und auf eine wundersame Erholung überschuldeter Länder zu hoffen, hat vor 20 Jahren vielerorts aus einer Krise erst eine Katastrophe werden lassen.

Jetzt ist die Zeit, effiziente Möglichkeiten der Entschuldung zu schaffen.

Box 3: Chronologie

Die Initiative für hoch verschuldete arme Länder (HIPC)

Vor Oktober 1996

Multilaterale Forderungen können nicht umgeschuldet werden; allerdings weisen zahlreiche Länder Rückstände gegenüber IWF, Weltbank und anderen auf, die ständig durch neue Kreditvergaben kassiert werden müssen.

Sommer 1994

Konsultation „International Seminar on External Finance for Low Income Developing Countries: Towards resolving the Debt Problem of SILICs“ in Genf: Grundkonsens, dass Schuldentragfähigkeit nur wiederhergestellt werden kann, wenn multilaterale Schulden einbezogen werden

Juni 1996

Der G7-Gipfel in Lyon gibt grünes Licht für einen Plan zur Restrukturierung multilateraler Schulden

Oktober 1996

Bei der Jahrestagung von IWF und Weltbank wird die HIPC-Initiative offiziell vorgestellt.

Januar 1999

Die neu gewählte rot-grüne Bundesregierung kündigt eine Initiative zur Erweiterung der HIPC-Initiative an, da sich bis dahin nur sechs Länder qualifizieren konnten.

Juni 1999

Beim G8-Gipfel in Köln wird HIPC zu HIPC-II („Kölner Schuldeninitiative“) erweitert. Bis zu 40 Länder können sich für eine deutlich erweiterte Schuldenreduzierung qualifizieren.

Mai 2000

Uganda durchläuft als erstes Land die erweiterte HIPC-Initiative.

Dezember 2000

Im Zuge des so genannten *Millennium Rush* erreichen 22 Länder vor Ablauf des symbolträchtigen Jahres 2000 den *Decision Point* der HIPC-Initiative. Der *Decision Point* markiert die verbindliche Zusage des Erlasses.

Juni 2002

Beim G8-Gipfel im kanadischen Kananaskis wird einigen Ländern die Möglichkeit eines zusätzlichen Schuldenerlasses (*Topping Up*) eingeräumt, da sie nach dem HIPC-Erlass bereits wieder in Zahlungsschwierigkeiten sind.

Juli 2005

Beim G8-Gipfel 2005 im schottischen Gleneagles wird die HIPC-Initiative durch die *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) ergänzt. Diese sieht die Streichung aller verbliebenen Forderungen der Internationalen Entwicklungsorganisation der Weltbank, des IWF und des Afrikanische Entwicklungsfonds ohne Rücksicht auf deren Höhe vor.

April 2007

Die Interamerikanische Entwicklungsbank setzt die MDRI auch für die fünf lateinamerikanischen HIPCs um.

April 2015

Der Tschad erreicht als vorläufig letztes Land den *HIPC-Completion Point* und erhält den vereinbarten Erlass. Bis auf die drei fragilen Staaten Eritrea, Sudan und Somalia ist die Initiative damit abgeschlossen.

2. Katalytische Initiativen können Fortschritte erwirken

Eine Reform des Umgangs mit Staatsschuldenkrisen muss nicht „von oben“ kommen. Nicht die Vorstände von Weltbank und IWF müssen erst entscheiden, dass ein umfassendes und unparteiisches Verfahren gebraucht wird. Die von Schweden und der Schweiz gemeinsam organisierte Konferenz von 1994 hat gezeigt, dass selbst kleinere Staaten einen Prozess anstoßen können, der lange gepflegte Mythen des globalen Finanzsystems ins Museum befördert.

Diese historische Erfahrung sollten die wenigen progressiven Regierungen auf der Gläubigerseite und ambitionierte Akteure auf der Schuldnerseite beherzigen. Die gemeinsame Einsicht, dass die aktuelle Welle neuer privater und teurer Kreditvergaben an Ex-HIPCs⁴ nur verantwortbar ist, wenn für den Krisenfall auch ein fairer und effizienter Krisenausweg zur Verfügung steht, könnte etwa auch eine Koalition kleinerer Gläubiger mit einzelnen Schuldnerländern in eine wirksame Entschuldungsinitiative übersetzen. Von der Schuldnerseite aus ist das 2014/2015 schon einmal auf der Ebene der UN-Vollversammlung versucht worden. Die Gläubiger, darunter prominent die damalige Bundesregierung, haben den Vorstoß der Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer (G77) damals ziemlich rüde ausgebremst und damit eine große Chance auf eine stabilere globale Finanzarchitektur verschenkt. Begründet wurde die Ablehnung der Initiative damit, dass die Vereinten Nationen kein geeigneter Ort seien, um über das globale Finanzsystem zu diskutieren. Überdies wurden Vorbehalte gegenüber den lateinamerikanischen Protagonisten der Initiative innerhalb der Gruppe der 77 geäußert.⁵

3. Fokussierter Schuldenerlass für begrenzte Ländergruppen ist möglich und sinnvoll.

Reformen müssen nicht immer sofort auf neue globale Mecha-

nismen zielen. Der Fortschritt zu HIPC und MDRI war möglich, weil eine begrenzte Gruppe besonders überschuldeter Staaten als mögliche Nutznießer ausgewählt wurde. So unfair das gegenüber all denen war, die aus nachvollziehbaren oder weniger nachvollziehbaren Gründen außen vor blieben⁶: Eine solche Beschränkung der Initiative machte diese überhaupt erst möglich. Ein globales Staateninsolvenzregime hat in der gegenwärtigen vom Anti-Multilateralismus geprägten politischen Konjunktur keine Chance auf politische Umsetzung, wenn von ihm erwartet wird, dass es die Krise Gambias ebenso löst wie die Griechenlands. Deswegen ist es pragmatisch und sinnvoll, Entschuldungsmöglichkeiten für Länder zu schaffen, die

besonders von durch den Klimawandel ausgelösten Katastrophen wie den Hurrikans in der Karibik betroffen sind oder für Opfer des Rohstoffpreisverfalls. Die Möglichkeit der Entschuldung kann eine sehr effiziente Art sein, Risiken, die kleine und verletzte Volkswirtschaften nicht alleine tragen können, auf mehrere und stärkere Schultern zu verteilen, wo kommerzielle Versicherungslösungen nicht realisierbar sind. Wenn Kreditgeber das dann als erhöhtes Risiko empfinden und mit entsprechend vorsichtigerer Kreditvergabe beantworten, wäre das in Zeiten des ausufernden Kredittourismus aus den Niedrigzinsländern Europas in den Globalen Süden kein Schaden, sondern ein durchaus willkommener Nebeneffekt.

Die Beschränkung auf eine Gruppe besonders überschuldeter Staaten machte die HIPC-Initiative überhaupt erst möglich.

¹ Siehe: Kaiser, J.: „Geierfonds: Was sie tun, warum es sie gibt, und was man gegen sie tun kann“, in: erlassjahr.de und Kindernothilfe: Schuldenreport 2015, S. 36-40.

² Zum generellen Verständnis von Schuldentragfähigkeit siehe erlassjahr.de: „Schulden müssen tragbar sein“, 2006. Für die aktuellen Schuldentragfähigkeitsanalysen für Länder mit niedrigem Einkommen von IWF und Weltbank siehe www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/39/Debt-Sustainability-Framework-for-Low-Income-Countries. erlassjahr.de berücksichtigt bei seinen Länderinformationen unter www.erlassjahr.de/informieren die Ergebnisse dieser Schuldentragfähigkeitsanalysen für die jeweiligen Länder.

³ Die früher eher holzschnittartigen Berechnungen sind in den letzten Jahren deutlich verfeinert worden. Eine nächste Überprüfung der Parameter und Methoden soll in der ersten Jahreshälfte 2018 vom Vorstand des IWF verabschiedet werden.

⁴ Siehe „Unverzichtbare Chance oder unkalkulierbares Risiko? Der *Compact with Africa* als Ergebnis der deutschen G20-Präsidentschaft – ein Pro und Contra“ in diesem Schuldenreport.

⁵ Ausführlicher zu den Hoffnungen und Erwartungen des G77-Vorstoßes: Kaiser, J.: „Hoffnung für überschuldeten Staaten“, FES-Perspektiven, Dezember 2014, library.fes.de/pdf-files/iez/global/11107.pdf. Zu dem letztendlichen Ergebnis siehe Montes, M.: „UN-Prinzipien für den fairen Umgang mit verschuldeten Staaten“, in: erlassjahr.de und Misereor: Schuldenreport 2016, S. 32-34.

⁶ Auch in der Geschichte der HIPC-Initiative gab es einige eher politisch motivierte Einbeziehungsweise Ausschlüsse von Ländern. So wurden Honduras und Bolivien (sinnvollerweise) aufgenommen, obwohl sie schon damals knapp über der Obergrenze für Niedrigeinkommensländer lagen. Umgekehrt wurde das ursprünglich aufgenommene Nigeria unter einem Vorwand wieder von der Liste gestrichen, als es sich ansatzweise demokratisierte und ihm der Schuldenerlass nicht länger unter Hinweis auf notorisch schlechte Regierungsführung vorenthalten werden konnte. Nigerias HIPC-Entschuldung hätte mit großem Abstand die größten Forderungsverzichte im Rahmen der HIPC-Initiative bedeutet.



Immer wieder kommt es in der Karibik, hier in Dominica, zu Zerstörungen durch Hurrikans.

Klein anfangen: Wege zu neuen Entschuldungsinitiativen

von Jürgen Kaiser

Vom Pariser Club bis zum Internationalen Währungsfonds (IWF) überbieten inzwischen die Gläubiger die Nichtregierungsorganisationen mit Warnungen vor einer nächsten Schuldenkrise. Realistisch sehen sie, wie zunehmende Kreditvergabe in den Süden, fallende Einnahmen vieler Staaten, schwache Regierungsführungen und ökologische Verwundbarkeit sich zu einer für viele Länder brisanten Mixtur zusammenbrauen. Konsequenzen ziehen sie daraus aber nicht. Wie kommt man also von der Einsicht zu einer sinnvollen Entschuldung? erlassjahr.de macht einen Vorschlag zur Entschuldung regional oder thematisch definierter Ländergruppen.

Seit 2014 warnt der jährliche Schuldenreport davor, dass die nächste Staatsschuldenkrise auf die internationale Gemeinschaft zukommt. Von Jahr zu Jahr hat sich die Situation allen Warnungen zum Trotz weiter verschärft. In den Jahren 2016 und 2017, die der vorliegende Schuldenreport in den Blick nimmt, sind die ersten Staaten nun tatsächlich zahlungsunfähig geworden. Die Krise ist da.

Was nicht da ist, ist eine glaubwürdige und sinnvolle Vereinbarung unter den beteiligten Schuldner und Gläubigern, wie die Krise bewältigt werden kann. Dabei soll-

ten alle Seiten genau daran ein Interesse haben: Die Geschichte hat gezeigt, dass eine Krise umso kostengünstiger und schmerzloser für alle Beteiligten gelöst werden kann, je eher die Schuldenlast auf ein tragfähiges Maß reduziert wird.

Der Artikel „Verschuldete Staaten weltweit“ in diesem Schuldenreport zeigt, dass anders als vor zwanzig Jahren die aktuelle Schuldenkrise einen sehr breiten Kreis von Ländern aus unterschiedlichen Regionen, mit unterschiedlichen Einkommensniveaus, unterschiedlichen Überschuldungsgründen und -szenarien sowie unterschiedli-

Die Krise ist da – eine Vereinbarung, wie sie bewältigt werden kann, nicht.

chen Gläubigerprofilen betrifft. Von daher wäre ein globales und flexibles Rahmenwerk für die Restrukturierung von Staatsschulden, wie es etwa die UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) 2015 vorgeschlagen hat, eigentlich das Gebot der Stunde.

Aus der Geschichte lernen: Die HIPC-Initiative

Auch Mitte der neunziger Jahre hätte die Existenz eines umfassenden Staateninsolvenzverfahrens helfen können, den damaligen Schuldenkrisen vieler Länder im Globalen Süden schnell und angemessen zu begegnen.

Zu dieser Zeit machten die Schuldenindikatoren der später im Rahmen der Initiative für hoch verschuldete arme Staaten (engl. *Heavily Indebted Poor Countries*, HIPC) entschuldeten Länder mancherorts ein Vielfaches der heutigen aus.¹ Trotzdem beharrten vor allem die traditionell wichtigsten Gläubigerregierungen, die im sogenannten Pariser Club organisiert sind, jahrelang darauf, dass die homöopathischen Schuldenerleichterungen, auf die sie sich damals verständigt hatten, per definitionem ausreichend für die Wiederherstellung der Schuldentragfähigkeit seien. Beispielsweise sollte Nicaragua, das damals mit bis zu 1200 Prozent der jährlichen Exporteinnahmen (die spätere HIPC-Obergrenze für tragfähige Schulden war 150 Prozent) im Ausland verschuldet war, mit Schuldendienstnachlässen auf die jährlich fälligen Zahlungen von bis zu 67 Prozent wieder handlungsfähig werden – was natürlich keineswegs ausreichte. Die berücksichtigten seriellen Umschuldungen im Pariser Club, bei denen Länder im Ein- bis Zweijahresrhythmus über die gleichen Schulden immer wieder verhandeln mussten, waren die Folgen dieser Haltung.

Die HIPC-Initiative überwand diese aberwitzige Situation in mehreren Schritten von 1996 an bis zur Um-

setzung der ergänzenden *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) ab dem Jahr 2005. Eine Voraussetzung für diesen historischen Fortschritt war damals die Verständigung darauf, dass die Initiative nicht allen kritisch verschuldeten Ländern zugute kommen sollte, sondern nur einer zuvor genau definierten Gruppe besonders entschuldungsbedürftiger Länder.

Obwohl diese Eingrenzung keineswegs unumstritten war², war die Definition einer klar abgegrenzten und überschaubaren Gruppe von begünstigten Ländern einer der Schlüssel zum Fortschritt: Nur dadurch war es möglich, die auf jeden Gläubiger zukommenden Einnahmeausfälle verlässlich zu bestimmen. Dadurch wiederum konnten auch hartleibige Finanzminister/innen in den relevanten Hauptstädten von den Entwicklungspolitikern/innen, die den immer dramatischeren Anstieg der Schulden endlich stoppen wollten, für die Beteiligung an der Initiative gewonnen werden. Hätten Schuldnerländer, Entwicklungspolitik/innen und Nichtregierungsorganisationen stattdessen auf einer globalen Initiative für alle überschuldeten Länder beharrt, die Entschuldung wäre wahrscheinlich noch Jahre von den Finanzminister/innen blockiert worden – mit am Ende noch deutlich höheren Kosten für diese selbst und vor allem mit dramatischen Konsequenzen für die ärmere Bevölkerung in den HIPCs.

Eine Entschuldungsinitiative für das Jahr 2018

Die Realisierungschancen für ein globales Staateninsolvenzverfahren, das auf alle Staaten angewendet werden könnte, sind angesichts der Tendenzen zur Abwendung vom Multilateralismus in vielen Ländern indes derzeit tendenziell noch geringer als in den neunziger Jahren.

In dieser Situation kann die Schaffung eines standardisierten Verfahrens für eine definierte Grup-

Auch Mitte der neunziger Jahre hätte die Existenz eines Staateninsolvenzverfahrens helfen können, den damaligen Schuldenkrisen vieler Länder im Globalen Süden schnell und angemessen zu begegnen.

Die Schaffung eines standardisierten Verfahrens für eine Gruppe besonders betroffener Länder kann ein Weg sein, gleichzeitig Überschuldung dort zu überwinden, wo sie besonders lebensbedrohlich ist, und zu demonstrieren, wie ein umfassendes, faires Verfahren für alle Länder in Zukunft aussehen kann.

pe besonders betroffener Länder ebenso wie damals ein Weg sein, gleichzeitig Überschuldung dort zu überwinden, wo sie besonders lebensbedrohlich ist, und zu demonstrieren, wie ein umfassendes, faires Verfahren für alle Länder in Zukunft aussehen kann.

Für wen könnte ein solches Verfahren geschaffen werden?

Eine zu begünstigende Gruppe von Ländern sollte sich dadurch auszeichnen, dass sie einer gemeinsamen Gefährdung ihrer Schuldentragfähigkeit gegenübersteht. Aktuell könnten etwa folgende Bedrohungsszenarien eine solche Gruppe definieren:

- Länder, in Afrika und dem Mittleren Osten die aufgrund politischer Instabilitäten und kriegerischer Auseinandersetzungen besonders von der aktuellen Flüchtlingskrise betroffen sind – entweder als Herkunfts- oder als Zielländer;
- Länder, die besonders unter den Auswirkungen des Klimawandels zu leiden haben;
- Länder, die durch den dramatischen Verfall der Rohstoffpreise seit 2014 in die Überschuldung geraten sind.

Daneben ist aber auch ein regionaler Ansatz denkbar, der eine besondere Problemlage regional einfassen kann. Zum Beispiel:

- afrikanische Länder, die das HIPC-Entschuldungsverfahren vollständig durchlaufen haben, welche nach Einschätzung des IWF erneut ein hohes Überschuldungsrisiko aufweisen; dies könnte an den Afrika-Schwerpunkt unter der deutschen G20-Präsidentschaft anknüpfen;
- Kleine Inselentwicklungsstaaten in der Karibik, welche in jeder Hurrikan-Saison zwischen Juli und Oktober exorbitante Zerstörungen gewärtigen müssen.

Selbstverständlich gäbe es eine Reihe von Ländern, die sowohl von

einem „thematischen“ als auch einem „regionalen“ Ansatz begünstigt werden könnten.

erlassjahr.de hat in einer Studie für das *Financing for Development*-Forum (FfD-Forum) 2017 der Vereinten Nationen je eine thematische und eine regionale Variante etwas weiter ausgeführt und größenordnungsmäßig durchgerechnet (siehe Box 1).³

Wie würde eine Initiative funktionieren?

Eine regionale/thematische Initiative, wie von erlassjahr.de beim FfD-Forum vorgestellt, wäre – anders als die HIPC-Initiative – kein Entschuldungsprogramm, das in allen einbezogenen Ländern umzusetzen wäre, sondern eine Entschuldungsoption, von der qualifizierte Länder Gebrauch machen können oder auch nicht.

Wie bei der oben beschriebenen HIPC-Initiative würde eine internationale Vereinbarung in der UN-Vollversammlung oder in einem kleineren Kreis von Ländern wie den G20 eine geeignete internationale Organisation auffordern, die Modalitäten einer solchen Entschuldungsoption zu entwickeln. Das könnte im Hinblick auf die vom Klimawandel betroffenen Länder etwa der IWF in Kooperation mit dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) sein, im Falle der karibischen Inselstaaten die Karibische Entwicklungsbank in Kooperation mit einem geeigneten extra-regionalen Berater wie zum Beispiel dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP).

Die Entschuldung selbst sollte einige der Schwächen der HIPC-Initiative, die vor allem in der Doppelrolle von IWF und Weltbank als Gutachter in eigener Sache begründet waren, vermeiden. Sie sollte im konkreten Fall dann gemäß der UNCTAD-Roadmap for a *Sovereign Debt Workout*⁴ in folgenden Schritten ablaufen:

- Ein qualifiziertes Land erbittet Schuldenerleichterungen.
- Eine vorab dafür ausgewählte unabhängige Institution prüft, ob die Voraussetzungen erfüllt sind und ein realer Entlastungsbedarf besteht.
- Die gleiche Institution unterbreitet gegebenenfalls eine Quantifizierung des Entlastungsbedarfs und macht einen Vorschlag zur Lastenverteilung unter allen internen und externen Gläubigern.
- Mit der Zustimmung der Parteien tritt ein neuer Zahlungsplan in Kraft. Lehnt die Mehrheit der Gläubiger oder der Schuldner den Plan ab, muss ein neuer Vorschlag unterbreitet werden.

Widerstände

Eine derartige Initiative wird voraussichtlich auf ähnliche Widerstände stoßen, gegen die sich auch die HIPC-Initiative der neunziger Jahre durchsetzen musste. Ein häufig von den Gläubigern vorgebrachtes Argument ist, dass ein Schuldenerlass dem Schuldner einen Anreiz böte, sich künftig noch unverantwortlicher zu verschulden. Dies führe dann dazu, dass die globale Kreditkultur zusammenbreche, wenn nicht einmal Staaten sich mehr an die Erfüllung ihrer eingegangenen Zahlungsverpflichtungen gebunden fühlten. Empirische Beweise für die Stichhaltigkeit dieses Arguments gibt es nicht. Im Gegenteil: Die Neukreditaufnahme der unter der HIPC-Initiative entschuldeten Staaten unterscheidet sich kaum von der vor der Entlastung. Manche konnten – auch mit der technischen Unterstützung der Gläubiger – sogar bemerkenswerte Fortschritte in der Verwaltung und der Organisation der Kreditaufnahme erzielen. Auch von opportunistischen Zahlungseinstellungen durch Schuldnerstaaten, die auf einen „leichten“ Schuldenerlass spekulieren, kann in der Realität keinesfalls die Rede sein. Vielmehr

Box 1: Beispielsrechnung

Regionale / Thematische Entschuldungsinitiativen

In der Studie „Making the Global Financial System more resilient. A Regional / Group-wise Approach to Sovereign Debt“ wird exemplarisch für zwei Gruppen von besonders kritisch verschuldeten Länder durchgerechnet, wie viel ein Schuldenerlass auf der Basis der Schuldenstände von Ende 2015 und einer Zielgröße entsprechend der HIPC-Initiative von Schuldenstand in Höhe von 150 Prozent der jährlichen Exporteinnahmen kosten würde.

Gruppe 1: Länder, die vom Klimawandel betroffen sind

- Qualifiziert sind Länder mit einem Index von 40 oder weniger beim ND-GAIN-Index der *University of Notre Dame*, einem der gängigen Indices zur Messung der Auswirkungen des Klimawandels, und mit gleichzeitig mindestens einer Grenzwertüberschreitung eines der im Schuldenreport 2017 zugrunde gelegten Schuldenindikatoren oder einem mindestens „mittleren“ Überschuldungsrisiko in der Einschätzung des IWF.
- Das betrifft 24 Länder: Afghanistan, Angola, Burkina Faso, Burundi, Dschibuti, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Jemen, Kenia, Demokratische Republik Kongo, Madagaskar, Malawi, Mauretanien, Mosambik, Mali, Niger, Papua-Neuguinea, Sierra Leone, die Salomonen, Togo, Tschad und die Zentralafrikanische Republik.
- Der Erlassbedarf für die gesamte Gruppe könnte bis zu 66,6 Milliarden US-Dollar betragen. Das entspräche etwa der Hälfte der Kosten für die HIPC/MDRI-Initiative.

Gruppe 2: Kleine Inselentwicklungsstaaten in der Karibik

- Die karibische Gruppe schließt sieben Kleine Inselentwicklungsstaaten (engl. *Small Island Developing States*, SIDS) der Ostkaribik ein, die allesamt besonderen Gefahren durch Wirbelstürme ausgesetzt sind und überdies die typischen Schwächen von SIDS aufweisen, wie eine geringe Diversifizierung der Wirtschaft, eine hohe Abhängigkeit von wenigen außenorientierten Sektoren wie Tourismus oder Südfrüchteexport, und einen sehr kleinen Binnenmarkt.
- Zu der Gruppe gehören sieben Staaten: Antigua und Barbuda, Barbados, Dominica, Grenada, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen.
- Der Erlassbedarf läge bei 3,7 Milliarden US-Dollar. Davon entfallen allerdings allein 2,8 Milliarden US-Dollar auf Barbados.

bedienen Staaten wie aktuell zum Beispiel Venezuela die Forderungen der meisten Gläubiger weiter, obwohl der Schuldendienst längst zulasten der Lebensbedingungen der eigenen Bevölkerung geht.

Eine tatsächlich begründete Sorge der Gläubiger ist das reale Koordinationsproblem angesichts der komplexen Gläubigerstruktur ver-

Eine selektive Entschuldungsinitiative bietet die Möglichkeit zur Innovation im Bereich des globalen Schuldenmanagements.

schuldeter Länder, die nicht nur bei einzelnen Regierungen, sondern auch bei Banken, Anleihezeichnern und internationalen Finanzinstitutionen verschuldet sind. Erlasse einzelner Gläubiger können daher am Ende nicht der Zahlungsfähigkeit des Schuldners zugute kommen, sondern anderen Gläubigern, die dadurch eine höhere Quote auf ihre Forderungen erhalten – was natürlich nicht Sinn der Übung ist. Die HIPC-Initiative hatte dieses Koordinationsproblem durch weit gehende Schuldenstreichung von Seiten der Pariser-Club-Gläubiger und eine Gleichbehandlungsklausel in den entsprechenden Pariser Abkommen zu lösen versucht. In manchen Ländern hat das leidlich gut funktioniert, in anderen haben Gläubiger außerhalb des Clubs den Verzicht auf ihre Forderungen verweigert. Die UNCTAD-Roadmap, auf die sich der obengenannte Vorschlag für eine regionale/thematische Entschuldungsinitiative von erlassjahr.de stützt, sieht vor, dass von vorneherein alle Gläubiger mit am Verhandlungstisch sitzen und eine Vereinbarung unter allen Beteiligten ohne eine herausgehobene Stellung der öffentlichen Gläubiger ausgehandelt wird.

Vom Konzept zur praktischen Entschuldung

Zeit ist nicht zu verlieren: Die Länder der Karibik haben in der Hurrikan-Saison im Jahr 2017 Zerstörungen unvorstellbaren Ausmaßes erlebt und sie wissen, dass es keine Garantie dafür gibt, dass die kommende Saison nicht vergleichbar dramatisch werden wird. Einige Länder, die für einen Schuldenerlass zur Abmilderung der Auswirkungen des Klimawandels in Frage kämen, haben bei der UN-Klimakonferenz 2017 in Bonn jüngst deutlich gemacht, dass sie sich als Opfer einer Katastrophe sehen, die zwar menschengemacht, aber nicht von ihnen zu verantworten ist. Sie bei der Anpassung und bei den eigenen Anstrengungen zur Dämpfung des Klimawandels zu unterstützen, ist

unabweisbar eine Frage globaler Gerechtigkeit.

Eine selektive Entschuldungsinitiative bietet die Möglichkeit zur Innovation im Bereich des globalen Schuldenmanagements, wie es sie bisher so nicht gegeben hat. Die Weltgemeinschaft kann in einem überschaubaren (in der Karibik gar einem sehr überschaubaren) Rahmen Reformen zur Anwendung bringen, die im Falle von Krisen wie in Griechenland oder Argentinien tatsächlich spürbare Erschütterungen im globalen Finanzsystem vermeiden könnten. Fünfzehn Jahre nach dem Ende des letzten von den Gläubigern ins Gespräch gebrachten Staateninsolvenzverfahrens – des *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* (SDRM) – und an der Schwelle zu einer erneuten globalen Staatsschuldenkrise könnte eine solche Innovation für mehr Akteure von großem Nutzen sein als nur für die unmittelbar Begünstigten. Schließlich hätten zur Erreichung der gleichen Schuldenniveaus deutlich weniger Gläubigerforderungen gestrichen werden müssen, wenn etwa die 2005 erreichte MDRI-Entlastung schon 1996 durch die erste HIPC-Initiative ermöglicht worden wäre und die Schulden der betroffenen Länder nicht durch ein weiteres Jahrzehnt vergeblicher Krisenfinanzierung weiter angestiegen wären.

Beim HIPC-Prozess kam es von einer umfassenden Entschuldungsblockade durch die Gläubiger zu einer weit reichenden Entlastung der ärmsten Länder. Auch in dieser Hinsicht kann von dem damaligen Prozess einiges gelernt werden, insbesondere dass politischer Fortschritt, der unbestreitbar notwendig ist, dessen Notwendigkeit aber von niemandem eingestanden wird, geschützte Räume des Dialogs braucht. Im konkreten Fall der HIPC-Initiative initiierten Schweden und die Schweiz gegen verbreiteten Widerstand unter bilateralen und multilateralen Gläubigern die Debatte über die Verschuldung armer Länder. Und das zu einer Zeit als nach außen hin noch allseits betont würde, eine Streichung mul-

tilateraler Schulden sei technisch unmöglich und politisch ganz und gar undenkbar.⁵ Pioniere wie die genannten kleinen Gläubigerländer könnten auch heute wieder die

Räume bereitstellen, in denen alle Gläubiger sich darauf verständigen, dass zeitiger und ausreichender Schuldenerlass mittelfristig allen Beteiligten zugute kommt.

¹ Siehe Kaiser, J.: „Die HIPC-Initiative: eine Erfolgsgeschichte mit kurzer Halbwertszeit“ in diesem Schuldenreport.

² Die Eingrenzung der Entschuldung auf eine bestimmte Ländergruppe führte damals zu heftiger Kritik von Seiten der zivilgesellschaftlichen Entschuldungsbewegungen. Sie bemängelten das hohe Maß an Ungerechtigkeit zwischen den 36 ärmsten – überwiegend kleinen und deshalb kostengünstig entschuldbaren – Staaten, die entlastet wurden, und dem Rest der verschuldeten Welt, der sich von den HIPCs teilweise nur durch eine sehr willkürlich gezogene Grenze beim Pro-Kopf-Einkommen unterschied, aber trotzdem von der HIPC-Initiative absolut nichts hatte. Im Gegenteil: Durch die Finanzierung des multilateralen Schuldenerlasses aus operativen Gewinnen von Bank und Fonds, oder weil man selbst Gläubiger von HIPCs war, gab es hoch verschuldete Länder im Globalen Süden, die durch HIPC – wenn auch in geringem Maße – zusätzlich belastet wurden.

³ Kaiser, J.: „Making the Global Financial System more resilient. A Regional / Group-wise Approach to Sovereign Debt Workouts“, FES International Policy Analysis, Mai 2017.

⁴ UNCTAD: „Sovereign Debt Workout: Going Forward. Roadmap and Guide“, Geneva, 2015, www.unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsddf2015misc1_en.pdf.

⁵ Siehe Box 2: „Wir kriegen das Geld ohnehin nicht wieder“, in Kaiser, J.: „Die HIPC-Initiative: eine Erfolgsgeschichte mit kurzer Halbwertszeit“ in diesem Schuldenreport.

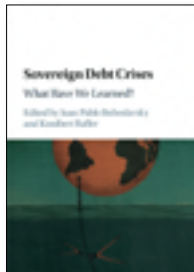
Empfehlungen

Aus Sicht von erlassjahr.de und MISEREOR ergeben sich folgende Empfehlungen an die deutsche Bundesregierung zum Umgang mit der Schuldenkrise

- **Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, Schuldenkrisen und deren Bearbeitung auf die Agenda der G20 zu setzen.** Dort standen sie zuletzt zu Beginn der chinesischen Präsidentschaft 2016. So wie die G8 in den neunziger Jahren die politische Konjunktur nutzten, die Initiative für hoch verschuldete Staaten (engl. *Heavily Indebted Poor Countries*, HIPC) auf den Weg zu bringen, müssen die G20 eine sinnvolle Entschuldungsoption als Antwort auf bereits eingetretene und künftige Zahlungsunfähigkeiten von Staaten schaffen.
- **Die Bundesregierung sollte keine weitere Förderung von privatem Kapitalexport mit öffentlichen Mitteln unterstützen, solange es keine Absicherung im Fall von Überschuldung gibt.** Initiativen zur Mobilisierung privaten Kapitals zur Investition in armen Ländern – wie etwa der *Compact with Africa* – sind nur dann zu verantworten, wenn die privaten Investoren auch selbst und alleine die Risiken tragen müssen.
- **Jetzt ist der Moment, ein effizientes und rechtsstaatliches Staateninsolvenzverfahren zu schaffen.** Die nächste Schuldenkrise hat bereits begonnen und wird sich ohne konkretes politisches Handeln in den kommenden Jahren weiter zuspitzen. Die Bundesregierung muss ihre Politik des Abwartens aufgeben. Sie darf nicht länger ignorieren, dass die Schuldenlast vieler armer Länder immer weiter ansteigt. Die Zeit drängt: Je schlimmer eine Schuldenkrise bereits ist, desto schwieriger wird es, Lösungen zu finden.
- **Die Bundesregierung sollte fokussierte Entschuldungsinitiativen für besonders überschuldungsgefährdete Länder unterstützen.** Entschuldungsoptionen für thematisch oder regional definierte Ländergruppen können eine Chance zur Verfahrensinnovation darstellen. Auch die ersten Schritte im Rahmen der HIPC-Initiative nahmen zunächst nur eine kleine Gruppe von besonders stark betroffenen Ländern in den Blick. Auf dieser Basis konnte dann ein umfassendes Entschuldungsprogramm für knapp ein Fünftel aller Staaten der Erde entwickelt werden.

LITERATURHINWEISE

Bohoslavsky, J. P. und K. Raffer:
„Sovereign Debt Crises: What Have We Learned?“
Cambridge University Press, 2017



Juan-Pablo Bohoslavsky, Sonderbeauftragter der Vereinten Nationen für das Thema Schulden und Menschenrechte, und der emeritierte Wiener Ökonomieprofessor Kunibert Raffer haben eine Vielzahl von Fallstudien über Umschuldungen und Schuldenreduzierungen der letzten Jahre zusammengestellt und versuchen sich an einer Antwort auf die Frage „Was haben wir daraus gelernt?“ Auch erlassjahr.de-Koordinator Jürgen Kaiser ist mit einem Beitrag zur jüngsten Umschuldung Grenadas dabei.

Varoufakis, Y.:
„Die ganze Geschichte: Meine Auseinandersetzung mit Europas Establishment“
Kunstmann, 2017



erlassjahr.de kritisiert seit jeher Entschuldungsverfahren, in denen Gläubiger Richter in eigener Sache sind. Wie sich eine solche Konstellation anfühlt, wenn man mittendrin und Betroffener ist, erzählt der kurzzeitige griechische Finanzminister Yanis Varoufakis in einem minutiösen Bericht über seine Versuche, den Vertreter/innen der Euro-Gruppe Draghi, Lagarde, Dijsselbloem und vor allem Schäuble eine Umschuldung Griechenlands ohne eine rezessionsfördernde Ultra-Sparpolitik abzurufen. Politiker, die ihr Geschwätz von gestern herzlich wenig interessiert; Zusage, an die die Zusage selbst nie glaubten, und ein zwischen freundlicher Kollegialität, ideologischer Verbohrtheit und tiefer Ratlosigkeit oszillierender deutscher Finanzminister – all das berichtet Varoufakis offen und mit einem hohen Maß an Authentizität aus den innersten Machtzirkeln der EU. Eine ausführlichere Buchbesprechung gibt es im erlassjahr.de-Blog.

Neusel, W. und J. Kaiser:
„Die Debatten des Bundestags über die Einführung eines internationalen Staateninsolvenzrechts“
Fachinformation 58, August 2017



In Fachinformation 58 „Die Debatten des Bundestags über die Einführung eines internationalen Staateninsolvenzrechts“ untersuchen die Autoren die Wahlperioden 14 bis 18, die den Jahren 1998 bis 2017 entsprechen. Sie berücksichtigen dabei einschlägige Aussagen in den Koalitionsverträgen der Regierungsparteien, aktuelle Pressekommentare und wissenschaftliche Stellungnahmen.

Kaiser, J.:
„IWF: Überschuldungsrisiko ärmerer Länder steigt weiter an“
Fachinformation 57, August 2017



Etwa alle drei Monate aktualisiert der Internationale Währungsfonds (IWF) auf seiner Internetseite seine Übersicht des Überschuldungsrisikos von ärmeren Ländern. In Fachinformation 57 analysiert Jürgen Kaiser die Entwicklung der vom IWF bewerteten Risiken in den letzten zwei Jahren bis zum August 2017. Die Gruppe der hoch verschuldeten armen Länder (HIPC) und Kleine Inselentwicklungstaaten werden dabei gesondert betrachtet.

Kaiser, J.:
„Making the Global Financial System More Resilient: A Regional/Group-wise Approach to Sovereign Debt Workouts“
FES International Policy Analysis, Mai 2017



Immer mehr Länder im Globalen Süden steuern auf eine neue Schuldenkrise zu. Basierend auf den Lernerfahrungen aus der Initiative für hoch verschuldete arme Länder präsentiert der Autor einen Vorschlag für Entschuldung, die auf eine thematisch oder regional definierte Ländergruppe beschränkt ist. Derartige Initiativen können nicht nur helfen, politische Blockaden zu überwinden, sondern begünstigen auch Innovationen des Verfahrens.

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.

www.misereor.de

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.

www.erlassjahr.de

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AfDB	–	African Development Bank
AFRODAD	–	African Forum and Network on Debt and Development
AIIB	–	Asian Infrastructure Investment Bank
BMF	–	Bundesministerium der Finanzen
BMZ	–	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRICS-Staaten	–	Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika
CwA	–	Compact with Africa
DSA	–	Debt Sustainability Analysis
FfD	–	Financing for Development (dt. Entwicklungsfinanzierung)
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)
HIPC-II	–	Erweiterte HIPC-Initiative, auch „Kölner Schuldeninitiative“
IDA	–	International Development Association (dt. Internationale Entwicklungsorganisation)
IWF	–	Internationaler Währungsfonds
MDRI	–	Multilateral Debt Relief Initiative
ÖPP	–	Öffentlich-Private Partnerschaften
PRSP	–	Poverty Reduction Strategy Paper
SDRM	–	Sovereign Debt Restructuring Mechanism
SIDS	–	Small Island Developing States (dt. Kleine Inselentwicklungsstaaten)
SILICs	–	Severely Indebted Low Income Countries
UN	–	United Nations (dt. Vereinte Nationen)
UNCTAD	–	United Nations Conference on Trade and Development (dt. Konferenz für Handel und Entwicklung der Vereinten Nationen)
UNDP	–	United Nations Development Programme (dt. Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
UNEP	–	United Nations Environment Programme (dt. Umweltprogramm der Vereinten Nationen)
WBG	–	Weltbankgruppe

SCHULDENREPORT 2018

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

+++ Sperrfrist: Donnerstag, 15. März 2018, 11 Uhr +++

2018

SCHULDENREPORT