

Liebal, Mara; Rehbein, Kristina

Article

Die Schuldenkrise des Globalen Südens: Verfahren zu ihrer Bewältigung schaffen

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Liebal, Mara; Rehbein, Kristina (2019) : Die Schuldenkrise des Globalen Südens: Verfahren zu ihrer Bewältigung schaffen, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 88, Iss. 4, pp. 67-76, <https://doi.org/10.3790/vjh.88.4.67>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/230944>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Schuldenkrise des Globalen Südens: Verfahren zu ihrer Bewältigung schaffen

MARA LIEBAL UND KRISTINA REHBEIN

Mara Liebal, erlassjahr.de, E-Mail: m.liebal@erlassjahr.de
Kristina Rehbein, erlassjahr.de, E-Mail: k.rehbein@erlassjahr.de

Zusammenfassung: Ausgelöst durch das Zusammentreffen niedriger Zinsen in reichen Ländern und einem hohen Finanzierungsbedarf für Infrastruktur in vielen ärmeren Ländern befindet sich die Verschuldung der Länder des Globalen Südens seit Jahren auf einem dramatisch hohen Niveau. Hohe Schuldendienstzahlungen belasten die Haushalte vieler Staaten in Afrika, Lateinamerika und Asien. Fehlt das Geld für soziale Dienstleistungen wie Gesundheitsvorsorge oder Bildung, leiden vor allem die ärmsten und verwundbarsten Bevölkerungsgruppen, insbesondere Frauen und Kinder. Die Umsetzung der international vereinbarten Entwicklungsziele und damit dringend notwendige Maßnahmen gegen den Klimawandel rücken in weite Ferne. Trotzdem fehlen bislang entschlossene Schritte zur Bewältigung der Krise seitens der Gläubiger und ihrer Institutionen. Vorschläge für politische Reformschritte und somit die Chance für einen Paradigmenwechsel in der Diskussion um eine angemessene Krisenbewältigung existieren durchaus.

Summary: Triggered by both low interest rates in rich countries and high financing needs for infrastructure in many poorer countries, the debt of countries in the Global South has been at a dramatically high level for years. High debt service payments burden many African, Latina American and Asian countries' budgets. The poorest and most vulnerable population groups, especially women and children, suffer the most from a lack of financial resources for social services like health care or education. The implementation of the Sustainable Development Goals and urgently needed measures against climate change are at great risk. Nevertheless, creditors and their institutions have failed to take determined steps to tackle the crisis. Proposals for political reform steps and thus the chance for a paradigm shift in the discussion about adequate crisis response certainly exist.

→ JEL classification: E44, F33, F34, G15, G18, H63, O16

→ Keywords: Sovereign debt crisis, sustainable development, developing and emerging economies, debt sustainability, international financial institutions, United Nations, Paris Club, responsible lending, crisis prevention, state bankruptcy proceedings, debt relief, creditors' coordination

Einleitung

Aktuell sind 122 Entwicklungs- und Schwellenländer kritisch verschuldet. Das zeigt die Analyse von erlassjahr.de und Misereor im Schuldenreport 2019, die die Verschuldungssituation von 154 Ländern des Globalen Südens anhand von fünf Schuldenindikatoren bewertet.¹ Besonders dramatisch ist die Verschuldung in Bhutan, der Mongolei, Gambia, Kap Verde, Jamaika, Bahrain und im Libanon. In drei Viertel aller kritisch verschuldeten Länder hat sich die Situation zwischen 2013 und 2017 verschlechtert. Von den untersuchten Ländern weisen mit Stand Ende 2017 nur noch 24 Länder durchweg unproblematische Indikatoren auf. 17 Länder haben ihre Schuldentrückzahlungen eingestellt und sind damit zahlungsunfähig. Neu auf dieser Liste sind Barbados, Gambia, Sambia, São Tomé und Príncipe. Sie mussten im vergangenen Jahr die Zahlungen an ihre Gläubiger ganz oder teilweise einstellen.

Kredite an arme Länder sind attraktiv

Auslöser der Krise ist primär das Zusammentreffen zweier Trends: niedrige Zinsen im Globalen Norden und ein hoher Finanzierungsbedarf für Infrastruktur in vielen armen Ländern. Anleger in reichen Ländern sind angesichts des seit der Finanzkrise niedrigen Zinsniveaus darauf angewiesen, gewinnbringende Anlagemöglichkeiten für ihr Geld zu finden. Kredite an Länder in Afrika, Asien und Lateinamerika sind attraktiv, denn sie versprechen Investoren vergleichsweise hohe Renditen. Bis zum Jahr 2014 war der Marktzugang insbesondere auch für ärmere Länder daher extrem einfach. Anleihen von Entwicklungsländern waren oft mehrfach überzeichnet, zum Beispiel wurden auf eine kenianische Euromarktanleihe in Höhe von 2 Milliarden US-Dollar, die im Juni 2014 platziert wurde, fast 9 Milliarden US-Dollar geboten. Pakistans Anleihe war siebenfach überzeichnet, die von Paraguay sogar elffach. Obwohl der Marktzugang seit dem Einbruch der globalen Rohstoffpreise 2015 schwieriger geworden ist², bleibt die Nachfrage der Investoren hoch: Angola hätte 2018 immerhin noch das Dreifache dessen, was es den Investoren angeboten hatte, einsammeln können.

Für viele arme Länder mit einem hohen Finanzbedarf stellt das Überangebot an Kapital auf den internationalen Finanzmärkten eine willkommene Möglichkeit dar, um stärker in wirtschaftliche Entwicklung zu investieren. Damit dies aber auch tatsächlich gelingt, müssen die Parlamente in den Empfängerländern sicherstellen, dass die Kreditaufnahme transparent erfolgt und die Gelder sinnvoll eingesetzt werden. Um das einzufordern und zu überwachen, braucht es starke Institutionen und die Zivilgesellschaft. Die gibt es aber nicht in allen kreditnehmenden Staaten.

Die Tragfähigkeit der Verschuldung kann aber auch ohne Korruption (die es selbstverständlich nicht nur auf Schuldnerseite gibt) und schlechte Regierungsführung in Gefahr geraten. Zwar steigen die Wachstumseffekte der Neukreditaufnahme zunächst, ab einem bestimmten Verschuldungsniveau nimmt jedoch der Grenznutzen ab, bis sich die Wachstumseffekte zusätzlicher Verschuldung dann ins Negative kehren, weil der Schuldendienst mehr Ressourcen erfordert als

1 Siehe Kaiser (2019).

2 Sambia beispielsweise musste 2012 für seine erste Staatsanleihe 5,6 Prozent Zinsen zahlen, bei der Anleiheemission 2015 waren es bereits 9,4 Prozent.

durch die Investition an neuem wirtschaftlichem Potential geschaffen wird.³ Ab einem bestimmten Verhältnis von Verschuldung zu Wirtschaftsleistung, das von Land zu Land unterschiedlich sein kann, sind die Schulden dann nicht mehr tragfähig. Länder haben dann keine andere Wahl, als ihre Zahlungen einzustellen. Es gibt keine einheitliche Definition für eine solche Schuldentragfähigkeitsgrenze; die EU-Mitgliedsstaaten haben sich mit den Maastricht-Kriterien auf eine Schuldengrenze in Höhe von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts geeinigt, der IWF etwa hat für arme Länder Grenzwerte bei der Auslandsverschuldung zwischen 30 und 55 Prozent festgelegt.

Das bedeutet jedoch nicht, dass Länder, die diese Grenze erreicht haben, keine Kredite mehr erhalten würden. Schuldner und Gläubiger halten dabei an einem genauso alten wie falschen Glaubenssatz fest, nämlich dass „Staaten nicht pleitegehen“ können. Von diesem Glauben profitieren zunächst beide Seiten: Anleger finden vermeintlich sichere Anlagemöglichkeiten und die Regierungen armer Länder können ihre bestehenden Schulden günstig refinanzieren. Was aber passiert, wenn die Zinsen in reichen Ländern steigen und Anleger ihr Geld aus dem Globalen Süden abziehen? Und – auch wenn ein Staat die Zahlungen an seine Gläubiger noch nicht einstellen musste – was anderes als pleite ist ein Staat, der zwar seinen Schuldendienst begleicht, aber dafür die Verarmung weiter Teile seiner Bevölkerung in Kauf nimmt?

Noch verstärkt wird die Überschuldungsgefahr in einigen Ländern und Regionen durch die Abhängigkeit vom Rohstoffexport, politische Fragilität und die Folgen von Naturkatastrophen.

Auch der IWF sieht die Gefahr

Anders als in vergangenen globalen Schuldenkrisen, wie der sogenannten „Schuldenkrise der Dritten Welt“ in den 1980er und 1990er Jahren, sehen heute auch wichtige Gläubigerorganisationen frühzeitig die Gefahr einer Schuldenkrise im Globalen Süden. Damals wurde die Krise über Jahrzehnte hinweg durch die Bereitstellung neuer Kredite oder öffentlicher Rettungsfinanzierungen verschleppt, bevor sie erst 2005 mit einem fast vollständigen Erlass der Schulden der ärmsten Länder im Rahmen der Multilateralen Entschuldungsinitiative beendet werden konnte.⁴

Bei den letzten Jahrestagungen von IWF und Weltbank waren sich die anwesenden Expertinnen und Experten über das Ausmaß der sich abzeichnenden Krise einig: Die globale Verschuldung sei auf einem Rekordhoch – in reichen wie in armen Ländern. Der IWF schätzt in seiner aktuellsten Analyse zur Schuldentragfähigkeit von 70 Ländern mit niedrigem Einkommen und kleinen Inselstaaten das Risiko einer Zahlungsunfähigkeit in 24 Ländern als „hoch“ und in 26 als „mittel“ ein.⁵ Sieben der untersuchten Länder befinden sich bereits im Zahlungsausfall. Bemerkenswert

3 Greenidge et al. (2012) ermitteln beispielsweise diese Grenze für die Staaten der Ostkaribik empirisch bei einem Schuldenstand von etwa 55 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Entsprechend hat die Ostkaribische Zentralbank die (unverbindliche) Schuldengrenze für die Länder dieser Region auf 60 Prozent festgesetzt.

4 Nach der Entlastung hoch verschuldeter Länder durch die *Heavily Indebted Poor Countries Initiative* (HIPC) in den 1990er und 2000er Jahren erwiesen sich immer noch zahlreiche Länder als tendenziell zahlungsunfähig, sodass 2005 auf dem G8-Gipfel im schottischen Gleneagles die Multilaterale Entschuldungsinitiative (*Multilateral Debt Relief Initiative*, MDRI) beschlossen wurde. Diese ermöglichte einen fast vollständigen Erlass von Schulden; auch bei vier internationalen Finanzorganisationen, die vorher von der Entschuldung ausgeschlossen waren.

5 Der IWF analysiert die Schuldentragfähigkeit von Ländern, die sich für die konzessionäre Kreditvergabe aus dem *Poverty Reduction and Growth Trust* (PRGT) qualifizieren. IWF (2019).

dabei ist vor allem, dass der IWF nur 11 Ländern ein niedriges Überschuldungsrisiko attestiert – vor zehn Jahren waren es noch mehr als doppelt so viele.⁶ Dass die Gefahr drohender Schuldenkrisen in kritisch verschuldeten Ländern von alleine – also ohne Schuldenerlasse und Umschuldungen – wieder verschwinde, hält auch der IWF für unwahrscheinlich.⁷

Überschuldungsrisiko wohlmöglich höher als gedacht

Möglicherweise ist die Verschuldungssituation in einigen Ländern sogar noch kritischer, als bisher angenommen. Wie eine jüngst veröffentlichte Studie des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel zeigt, taucht etwa die Hälfte der internationalen Kreditvergaben Chinas nicht in den Statistiken internationaler Finanzorganisationen auf.⁸ Entsprechend werden sie auch in den Schuldentragfähigkeitsanalysen des IWF oder Analysen wie der von *erlassjahr.de* nicht berücksichtigt.

Fehlende Transparenz bei der Kreditvergabe ist allerdings nicht nur ein chinesisches Problem. Das zeigen Fälle wie der mosambikanische Schuldenskandal: Im April 2016 wurde bekannt, dass die mosambikanische Regierung Garantien für Kredite der Londoner Filiale der *Crédit Suisse* und der russischen VTB an drei halbstaatliche Unternehmen ohne eine notwendige Autorisierung durch das Parlament ausgesprochen hatte. Die Kreditaufnahmen waren gegenüber dem IWF und anderen Gläubigern bei der weiteren Neukreditaufnahme verschwiegen worden. *Crédit Suisse* und VTB waren laut einem Bericht zur Aufdeckung des Skandals nicht nur im Bilde über das illegale Zustandekommen der Staatsgarantien, sie verbargen auch selbst bewusst Informationen, umgingen eigene interne Richtlinien bei der Kreditvergabe und drängten die mosambikanische Regierung sogar nachweislich zu einer höheren Kreditaufnahme.⁹

Licht ins Dunkel bringen

Zivilgesellschaftliche Entschuldungsnetzwerke weltweit fordern daher mehr Transparenz bei der internationalen Kreditvergabe. Ein Vorreiter ist dabei aktuell die britische *Jubilee Debt Campaign* mit ihrem Vorschlag zur Schaffung eines weltweiten öffentlich zugänglichen Schulden-Registers aller staatlichen Verbindlichkeiten.¹⁰ Ob ein Gläubiger im Konfliktfall die Kreditansprüche vor Gericht geltend machen kann, solle verbindlich vom Eintrag in ein solches Register abhängig gemacht werden.¹¹ Wenn die englische und die New Yorker Rechtsordnung – die beiden gängigsten Gerichtsstände für die Verhandlung von Zahlungsklagen – ein entsprechendes Gesetz

6 Jones (2017).

7 IWF (2018).

8 Horn et al. (2019).

9 Kroll (2017).

10 Siehe Jones (2019).

11 Siehe Connelly/Tan (2018).

verabschieden, könnte ein wirksamer Anreiz für Gläubiger geschaffen werden, ihre Kreditvergabe offen zu legen.

Auch für den IWF ist Transparenz der Schlüssel zur Krisenvermeidung. Dahinter steckt die Überlegung, dass durch eine lückenhafte Datenlage die Überschuldungsrisiken unabsichtlich unterschätzt werden. Vollständige Information über den aktuellen Schuldenstand würden zu besseren Schuldentragfähigkeitsanalysen führen und damit zu einer angemessenen Einschätzung von Überschuldungsrisiken. Damit könnte im Falle einer kritisch werdenden Verschuldung frühzeitig die Notbremse gezogen werden, um eine drohende Schuldenkrise noch zu verhindern. Als eine dieser Notbremsen gilt die sogenannte *Debt Limits Policy*, durch die der IWF festlegt, wie viel Schulden ein Land je nach Überschuldungsrisiko nachhaltig tragen kann und durch die eine Schuldenobergrenze insbesondere für nicht-konzessionäre Kredite festgelegt wird. Verbindlich ist diese Obergrenze allerdings nur für den IWF selbst. Weder der Schuldner noch eventuelle Gläubiger können durch sie verlässlich von weiteren Kreditgeschäften abgehalten werden.

Die vom IWF definierte Obergrenze beruht auf der impliziten Annahme, dass das alleinige Problem in der Schuldnerdisziplin liege und dass Gläubiger immer in gutem Glauben und zum Wohle der Schuldentragfähigkeit des Schuldners handeln. Entsprechend wird als einzig logische Reformmaßnahme die Stärkung der für die Datenerhebung zuständigen Verwaltung des Schuldnerlandes diskutiert. Problematisch an dieser Diskussion ist, dass dadurch die Gläubigerverantwortung ausgeblendet wird.

Keine Wunderwaffe

Der Aufbau der aktuellen Schuldenkrise rührt nicht daher, dass Kreditvergabeentscheidungen der Gläubiger wegen fehlender Daten notgedrungen auf falschen Annahmen zur Solvenz des Schuldners fußen mussten. Vielmehr wurde die Krise dadurch verursacht, dass es den Gläubigern offenbar egal war, wann die jeweilige Schuldenlast ein untragbares Maß überschritten hatte und dass die Notbremsen von IWF und Weltbank kaum funktionieren.¹² Auch die ehemalige Direktorin des IWF, Christine Lagarde, sagte in einem Interview, dass Gläubiger auf dem afrikanischen Kontinent im Rausch lukrativer Renditeerwartung lieber auf ernsthafte Bewertungen von Ausfallrisiken zugunsten aggressiver Kreditvergabe verzichteten.¹³

Transparenz ist also nicht die Wunderwaffe bei der Vermeidung von Schuldenkrisen, als die sie aktuell von IWF und Gläubigerregierungen diskutiert wird. Natürlich sind besser funktionierende Verwaltungsapparate und eine bessere Datenlage notwendige Schritte, und Maßnahmen dazu unbedingt zu ergreifen. Doch sie sind nicht hinreichend für die Vermeidung von Krisen –

12 Beispielsweise stufte der IWF das Risiko der Zahlungsunfähigkeit Ghanas im Jahr 2015 als „hoch“ ein. Nur wenig später garantierte die Weltbank den privaten Haltern einer hochverzinsten Staatsanleihe 400 Millionen US-Dollar an Schuldendienstzahlungen, damit Ghana diese Anleihe erfolgreich platzieren konnte. Zu dem bereits hohen Schuldenstand des Landes kam so eine weitere Milliarde US-Dollar mit einer ungewöhnlich hohen Verzinsung von 10,75 Prozent hinzu. Dazu umging die Weltbank ihre eigenen Regeln, die es ihr normalerweise verbieten, Kreditgarantien auszugeben, wenn die Schuldentragfähigkeit eines Landes nicht mehr gesichert ist. Siehe Jones (2016).

13 „Was ich sicher weiß – denn wir hatten mit manchen von ihnen (afrikanische Länder, Anm.d.V.) laufende Programme – ist, dass die Kreditgeber so begierig Kredite vergeben wollten, dass ich nicht glaube, dass sie ernsthaft bereit waren, mögliche Ausfallrisiken vorab zu bewerten. Und es gab eindeutig auf Seiten mancher Investoren, insbesondere im Privatsektor, den Antrieb, so viele Kredite wie möglich zu vergeben, um Rendite zu erwirtschaften.“ Christine Lagarde, in: Gardner (2017).

und das gilt auch für deren Bewältigung. Denn anders als von Vertretern des Privatsektors bei der IWF-Jahrestagung 2018 in Bali diskutiert, sind zeitige und geordnete Umschuldungsverhandlungen keineswegs die natürliche Folge besserer Datentransparenz.¹⁴ Durch eine transparente Gläubigerstruktur allein wird deren Bereitschaft, sich an Verhandlungen zu beteiligen oder Schulden in ausreichendem Maße zu erlassen, nicht gesteigert. Studien von unabhängigen Einrichtungen sowie vom IWF selbst zeigen vielmehr, dass in der Vergangenheit Umschuldungen immer wieder verzögert wurden, weil jeder einzelne Gläubiger hoffte, vor einer Zahlungseinstellung noch ausgezahlt zu werden. Ein aus der Sicht des Einzelnen rationales, insgesamt aber fatales Verhalten.

Schädlich an der durchaus sinnvollen Debatte um Krisenprävention ist, dass sie bereits seit vielen Jahren von Gläubigern dazu genutzt wird, eine umfassende Reform der Verfahren zur Bewältigung von Schuldenkrisen als unnötig erscheinen zu lassen und damit zu unterlaufen. Musste in der Vergangenheit das sinnvolle, aber begrenzte Instrument der *Collective Action Clauses*¹⁵ dafür erhalten, ist es heute die Diskussion um Schuldentransparenz. Prävention ist wichtig, um Staatspleiten unwahrscheinlicher zu machen, doch im derzeitigen auf Kreditvergabe und -aufnahme beruhenden System werden sich Schuldenkrisen niemals komplett vermeiden lassen. Statt sich also auf den Standpunkt zu versteifen, mit einigen präventiven Maßnahmen werde sich die nächste Krise schon vermeiden lassen, müssen die Verantwortlichen endlich konkrete Handlungsschritte für den Umgang mit den sich abzeichnenden Krisen erarbeiten.

erlassjahr.de fordert daher von der Bundesregierung, sich für die rasche Schaffung eines effizienten und rechtsstaatlichen Insolvenzverfahrens einzusetzen, wie es etwa in der Roadmap der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung¹⁶ skizziert wird.

Zum Greifen nah

Ein solches Verfahren schien bereits zum Greifen nah, als 2014 die UN-Vollversammlung auf Initiative der Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer („G77 und China“) in den Vereinten Nationen überraschend eine Resolution zur Schaffung eines internationalen rechtlichen Rahmenwerks zur Lösung von Schuldenkrisen verabschiedete. Und das innerhalb einer klar formulierten, ambitionierten zeitlichen Vorgabe: Das Rahmenwerk sollte am Ende der 69. Sitzungsperiode im September 2015 vorliegen. Diese historische Chance, die klaffende Lücke in der internationalen Finanzarchitektur zu schließen, verstrich jedoch ungenutzt. Die EU sowie die JUSCANZ-Gruppe, zu der Japan, die USA, Kanada, Australien und Neuseeland gehören, verweigerten ihre Beteiligung an den Verhandlungen. Am Ende des Prozesses einigte man sich auf

14 Siehe Aussage von Eric Lalo, Managing Director der *Lazard Sovereign Advisory Group*: „Data transparency is a fundamental element, if you want to have a quick, efficient, orderly restructuring. [...] Know your creditors. It is absolutely imperative that countries [...] know, who their creditors are. [...] The worst thing, that can happen is that a restructuring is lasting and lasting forever. If you know your creditors and you can alert them, you can prepare necessary approaches, you can go fast.“ Weltbank (2018).

15 *Collective Action Clauses* (CACs) sind Vereinbarungen in Anleiheverträgen, die helfen können, Umschuldungen von Forderungen aus Staatsanleihen zu erleichtern. Die Bundesregierung und andere Industrieländer präsentierten CACs viele Jahre lang als einzig notwendige schuldenteknische Innovation, auch wenn CACs in ihrer Reichweite begrenzt sind. Siehe dazu auch erlassjahr.de (2016).

16 UNCTAD (2015).

allgemeine unverbindliche Prinzipien.¹⁷ Sicherlich ein Fortschritt, aber weit entfernt von der erhofften effektiven Veränderung der Schuldner-Gläubiger-Beziehung.

Hinter der verweigerten Kooperation vieler Regierungen reicher Gläubigerländer steckte die Machtfrage, wo derartige Diskussionen überhaupt geführt werden dürfen. Während die G77 bewusst die Vereinten Nationen als Forum wählten, wo jedes Land eine Stimme hat, bestanden die reichen Gläubigerländer darauf, dass für Diskussionen über den Umgang mit Schuldenkrisen allein der IWF der richtige Ort sei – wo sie selbst durch die Berechnung der Stimmrechte nach den eingezahlten Anteilen die Mehrheit haben. Der IWF indes arbeitet seit 2003 nicht mehr an einem solchen Verfahren. Im Rahmen einer Pressekonferenz bei der IWF-Frühjahrstagung 2014 schloss die damalige IWF-Direktorin Christine Lagarde die Neuaufnahme der Diskussion um ein Staateninsolvenzverfahren innerhalb des IWF explizit aus.¹⁸

Gläubiger fürchten fehlende Gläubigerkoordination

Es gibt derzeit kein effizientes Verfahren, um die Zahlungsunfähigkeit eines Staates entsprechend der 2015 von der UN-Vollversammlung verabschiedeten *Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring Processes* zu regeln. Falls nun trotz aller Präventionsbemühungen verschuldete Länder doch ihre Zahlungen einstellen müssen, teilen Expertinnen und Experten der internationalen Finanzinstitutionen und Gläubigerregierungen die Ansicht, dass der Umgang mit Zahlungseinstellungen im Globalen Süden aufgrund deutlich differenzierterer Gläubigerprofile „komplizierter“ geworden sei und dass die Bewältigung zukünftiger Krisen von „schwierigen“ und „unkooperativen“ Gläubigern gekennzeichnet sein werde.¹⁹

Vor allem der IWF unterstreicht das Problem, dass angesichts der vielfältigen und fragmentierten Gläubigerlandschaft keine gemeinsamen Regeln existieren. Keine der aktuell bestehenden Optionen sei ein Garant für eine geordnete Krisenbewältigung, es gebe immer die Gefahr, dass sich Gläubiger nicht beteiligen und somit eine vernünftige Lösung blockieren.²⁰ Er schätzt gar, dass in Ermangelung eines Verfahrens, das die unterschiedlichen Gläubiger zusammenbringen könnte, zukünftige Umschuldungen langwieriger und teurer würden. Gleichzeitig schätzt der IWF jedoch den politischen Willen zur Wiederaufnahme der Diskussion um ein multilaterales Staateninsolvenzverfahren als gering ein. Daher läge aus seiner Sicht die offensichtlichste Reform-Option in der Erweiterung des Pariser Clubs, einem Zusammenschluss von öffentlichen bilateralen Gläubigern, die Mitglieder der OECD sind.²¹ Gemeint ist damit insbesondere, den zur Zeit bedeutendsten Kreditgeber für Staaten, die Volksrepublik China, als Mitglied zu gewinnen.

Da der Pariser Club die öffentlichen, bilateralen Forderungen einer begrenzten Anzahl an Ländern verhandelt – deren Anteil an der Gesamtverschuldung von ärmeren Entwicklungsländern zudem

17 United Nations General Assembly (2015).

18 IWF (2014).

19 Für eine detaillierte Darstellung der Debatten siehe Rehbein (2019).

20 IWF und Weltbank (2018).

21 Ebd.

immer geringer wird –, kann die Erweiterung des Clubs nicht die zentrale Maßnahme zur Verbesserung der Gläubigerkoordination und angemessenen Krisenbewältigung sein. Historisch zeigt sich zudem, dass der Pariser Club notorisch erfolglos bei der Wiederherstellung von Schuldentragfähigkeit ist. Begrenzte Umschuldungen wurden immer wieder als endgültige Lösung für überschuldete Länder präsentiert, auch wenn in den meisten Fällen innerhalb weniger Jahre die nächsten Schuldenerleichterungen nötig waren. Dieses beständige „*too little too late*“ war ein wesentlicher Grund für die Verschleppung der Krise der 1980er und 1990er Jahre mit dramatisch hohen Kosten für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung von Schuldnerländern.

Dass gerade der IWF, dessen Analysen die sich aufbauende nächste Schuldenkrise in aller Deutlichkeit zeigen, den Detailspekt der Erweiterung des Pariser Clubs als zentrale Maßnahme zur Überwindung der aktuellen Krise präsentiert, ist überraschend. Er agiert damit genauso wenig lösungsorientiert wie die Weltbank, die noch in den 1990er Jahren die mutige Vorreiterin der multilateralen Entschuldungsinitiative für arme hoch verschuldete Länder war. Heute jedoch tut sich die Weltbank beim Aufbau der aktuellen Krise vor allem als Drückerkolonie für Kredite hervor, so dass ernsthafte Initiativen zur Krisenbewältigung von ihr nicht zu erwarten sind.

Auch andere Gläubigergruppen zeigen sich ratlos. Zwar hat der Pariser Club mit dem Pariser Forum eine jährlich stattfindende Konferenz zu verschiedenen schuldenpolitischen Aspekten ins Leben gerufen und der Privatsektor weist auf freiwillige Prinzipien hin, die zu effizienteren Umschuldungsverhandlungen beitragen können; zu einem effizienteren Umgang mit Staatsschuldenkrisen haben sie noch nirgendwo geführt.

Was jetzt getan werden muss

Es wäre schon ein großer Fortschritt, wenn die Gläubiger bereit wären, aus den Erfahrungen der Schuldenkrise des Globalen Südens in den 1980er und 1990er Jahren zu lernen. Damals wurden längst unausweichliche Schuldenstreichungen immer wieder hinausgezögert. Die Verantwortlichen in reichen Ländern und internationalen Finanzinstitutionen nahmen die offensichtlich bestehende Krise schlicht so lange nicht zur Kenntnis, bis es nicht mehr anders ging. Die Verschleppung führte dazu, dass aus einer Krise eine humanitäre Katastrophe für die Menschen in den betroffenen Ländern wurde. Einige mutige Weltbankmitarbeiterinnen und -mitarbeiter (und jede Menge hartnäckiger Aktivisten und Aktivistinnen) waren damals nötig, um dieser Krise durch die Schaffung der multilateralen Entschuldungsinitiative für hoch verschuldete arme Länder ein Ende zu bereiten.

Heute wird die Krise zwar zur Kenntnis genommen, doch es fehlt an der politischen Handlungsbereitschaft. Die dringend notwendige Debatte über angemessene Lösungen bleibt aus. Es wird zugelassen, dass es zu einer Wiederholung der Katastrophe der 1980er und 1990er Jahre kommen kann. Denn schon jetzt, auch darüber waren sich Experten und Expertinnen bei der IWF-Jahrestagung in Bali einig, werde sichtbar, dass die Schulden in vielen Ländern erneut zum Entwicklungshindernis werden. Der Präventions- und Transparenzdiskurs dient dabei als Deckmantel pathologischer Verzögerungspolitik. Denn auch die sinnvollsten Präventionsmaßnahmen können Zahlungseinstellungen niemals vollständig ausschließen.

Gerade die beklagte Gläubigervielfalt bietet aber derzeit die Chance für einen Paradigmenwechsel in der Diskussion um eine angemessene Krisenbewältigung und für die Wahrnehmung der von

den G20-Staaten 2017 unter deutscher Präsidentschaft anerkannten gemeinsamen Verantwortung für eine tragfähige Verschuldung.²² Entwicklungspartner und internationale Finanzinstitutionen haben mit dem Schuldnerland ein gemeinsames Interesse, welches es gegen diejenigen Gläubiger zu verteidigen gilt, die sie als „unkooperativ“ und „kompliziert“ bezeichnen. Ein mutiger Schritt könnte darin bestehen, über die Gläubigersolidarität hinauszudenken und diejenigen zu stärken, die von der Krise unmittelbar betroffen sind – die Schuldnerländer.

Konkret könnte dies folgende politische Reformschritte bedeuten:

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

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

Literaturverzeichnis

- Connelly, Stephen und Celine Tan (2018): Transparency of English law-governed loans to states. University of Warwick.
- erlassjahr.de (2016): Collective Action Clauses. Positionspapier 02.
- G20 (2017): G20 Operational Guidelines for Sustainable Financing.
- Gardner, Tom (2017): Africa’s mounting debt crisis will worsen if US and Europe’s economies improve, says IMF’s Lagarde. Quartz Africa. qz.com/Africa/1159245/imfs-christine-lagarde-says-africas-debt-burden-could-get-worse-if-us-dollar-and-euro-strengthens/.
- Greenidge, Kevin, Roland Craigwell, Chrystal Thomas und Lisa Drakes (2012): Threshold Effects of Sovereign Debt: Evidence from the Caribbean. IMF Working Paper WP/12/157.
- Horn, Sebastian, Carmen Reinhart und Christoph Trebesch (2019): China’s Overseas Lending. Kiel Working Paper Nr. 2132. Kiel Institute for World Economy.
- IWF (2014): Press Conference: IMF Managing Director. 10. 04. 2014. <http://www.imf.org/external/spring/2014/mmedia/view.aspx?vid=3453291851001>.
- IWF (2018): Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Developing Countries. IMF Policy Paper.
- IWF (2019): List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries As of August 01, 2018.

22 Siehe G20 (2017).

- IWF und Weltbank (2018): 2018 Annual Meetings. Civil Society Policy Forum. Too Many Cooks: Addressing Evolving Creditor Coordination challenges in Sovereign Debt Crisis Resolution. <http://pubdocs.worldbank.org/en/102211548257983978/18AM-CSPF-11-00-Bandung-101218.pdf>.
- Jones, Tim (2016): „The Fall and Rise of Ghana’s debt – how a new debt trap has been set“, Jubilee Debt Campaign, jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2016/10/The-fall-and-rise-of-Ghanas-debt_10.16.pdf.
- Jones, Tim (2017): Campaign improves IMF debt assessments, but risk of crises continues to increase. jubileedebt.org.uk/blog/campaign-improves-imf-debt-assessments-risk-crises-continues-increase.
- Jones, Tim (2019): Licht ins Dunkel bringen! Mehr Transparenz bei der internationalen Kreditvergabe. Schuldenreport 2019. erlassjahr.de und Misereor.
- Kaiser, Jürgen (2019): Verschuldete Staaten weltweit. Schuldenreport 2019. erlassjahr.de und Misereor.
- Kroll (2017): Independent audit related to loans contracted by ProIndicus S.A., EMATUM S.A. and Mozambique Asset Management S.A.
- Rehbein, Kristina (2019): Handeln statt blockieren. Schuldenreport 2019. erlassjahr.de und Misereor.
- UNCTAD (2015): Sovereign Debt Workouts: Going Forward. Roadmap and Guide.
- United Nations General Assembly (2015): Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring Processes. A/69/L.84.
- Weltbank (2018): Debt: Challenges Ahead. 13.10.2018. live.worldbank.org/debt-challenges-ahead.