



Orientierung im Datendschungel

Verfügbarkeit und Verlässlichkeit von Schuldenlasten

Fachinformation 60:

Orientierung im Datenschwungel: Verfügbarkeit und Verlässlichkeit von Schuldenlasten

Veröffentlichung: 18.07.2019

erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung

Carl-Mosterts-Platz 1

40477 Düsseldorf

Tel.: +49 (0) 211 / 46 93 -196

E-Mail: buero@erlassjahr.de

Website: www.erlassjahr.de

Autor: Jürgen Kaiser

erlassjahr.de wird institutionell gefördert von

Brot
für die Welt
mit Mitteln des
Kirchlichen
Entwicklungsdienstes

MISEREOR
IHR HILFSWERK

 EVANGELISCHE
KIRCHE
IM RHEINLAND

Evangelische Kirche
von Westfalen



 BISTUM
HILDESHEIM

Bistum Limburg 

 EVANGELISCHE
LANDESKIRCHE
IN BADEN

und etwa 600 weiteren Mitträgerorganisationen.

Orientierung im Datenschwungel: Verfügbarkeit und Verlässlichkeit von Schuldenlasten

von Jürgen Kaiser

Wer die Verschuldung von Staaten als kritisch oder unkritisch beurteilen möchte, braucht dazu Informationen: Wie viel schuldet ein Staat oder eine ganze Volkswirtschaft inländischen beziehungsweise ausländischen Gläubigern? Wem genau? Zu welchen Bedingungen wurden Kredite aufgenommen, also: Wie hoch sind die Zinsen, welche Rückzahlungsfristen gelten, sind Freijahre vereinbart, welches Land ist Gerichtsstand? Wurden Kredite vergeben oder Anleihen verkauft?

Interessiert man sich für die Schulden eines Unternehmens, findet man solche aggregierten Daten in der Regel im Geschäftsbericht. Bei Staaten ist das Pendant zum Geschäftsbericht der abgeschlossene Haushalt des Zentralstaats beziehungsweise die Leistungsbilanz, die in der Regel vom Statistikamt veröffentlicht wird. Aber darin finden sich eben nur aufsummierte Zahlen und nichts über den einzelnen Kreditgeber und die Kredit-Konditionen.

Zahlen zu Schulden und Forderungsbeständen können nur – direkt oder indirekt – von den an einem Kreditgeschäft Beteiligten selbst kommen. Das Problem ist aber, dass die Parteien an Transparenz oft nicht interessiert sind. So wie private Kreditgeber sich gerne auf das gesetzlich geschützte Geschäftsgeheimnis berufen, neigen auch Vertreter/innen der öffentlichen Hand zu der Ansicht, die Finanzen des Staates gingen allenfalls gewählte Volksvertreter/innen, nicht aber das gemeine Volk selbst und unter diesem gar notorisch kritische Nichtregierungsorganisationen etwas an. Und ganz unrecht haben sie damit nicht einmal, denn Kreditgeschäfte unternimmt der Staat in seiner Eigenschaft als normaler kommerzieller Akteur am Kreditmarkt (*ius gestionis*) und nicht in seiner Eigenschaft als Hoheitsträger (*ius imperii*). Sofern der Datenzugang der Bürgerin nicht durch ein besonderes Informationsfreiheitsgesetz gedeckt ist, ist die auskunftsheischende Steuerzahlerin wenn sie versucht, Daten direkt von ihrer Regierung zu bekommen, häufig vom Wohlwollen der zuständigen Beamtin abhängig. Und umso mehr gilt dies natürlich, wenn man Daten zu Verbindlichkeiten oder Forderungen eines anderen Landes sucht.

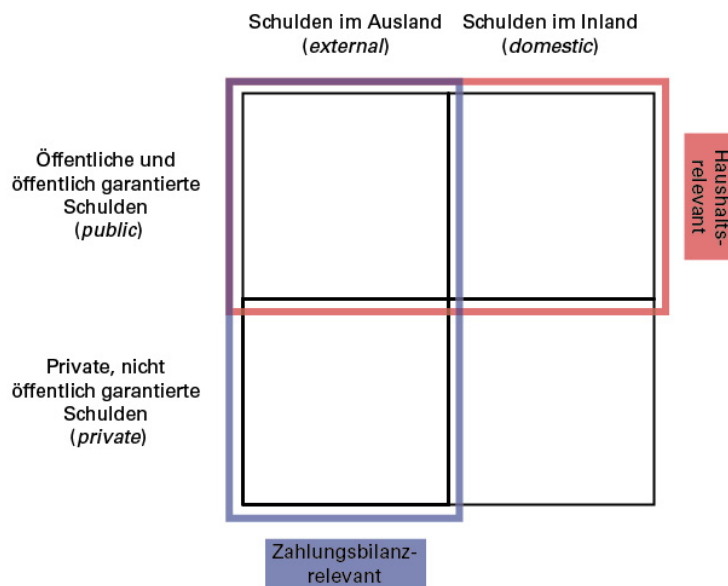
Etwas anders verhält es sich mit internationalen Organisationen, zu deren Mandat es gehört, Daten über die Schulden oder die Forderungsbestände ihrer Mitgliedsstaaten oder -organisationen bereitzustellen. Diese sind, wie wir im nächsten Abschnitt sehen werden, tatsächlich die wichtigste Informationsquelle.

Grundsätzlich sind Informationen über die Schulden von Staaten leichter zu bekommen als über die Forderungen von Gläubigern. Aber in beide Richtungen sind aggregierte Daten, die keine Rückschlüsse über individuelle Schuldner-Gläubiger-Beziehungen zulassen, eher die Regel als die Ausnahme.

1. Datenquellen

Verschiedenes Datenquellen decken verschiedene Aspekte globaler Schuldenstände ab. Zu unterscheiden sind dabei Informationen zu den gesamten (zahlungsbilanzrelevanten) öffentlichen und privaten Auslandsschulden eines Landes von Informationen über alle (haushaltsrelevanten) internen und externen Schulden eines Staates (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1 – Schuldenzusammensetzung



Datenquellen von multilateralen Institutionen

International Debt Statistics (IDS) der Weltbank

Die zu Beginn der sogenannten „Schuldenkrise der Dritten Welt“ als *World Debt Tables* erscheinende, dann in *Global Development Finance* und schließlich in IDS umgetaufte Datenbank ist die wichtigste Informationsquelle zu den gesamten öffentlichen und privaten Auslandsschulden eines Landes. In insgesamt zehn Kapiteln werden Zeitreihen dargestellt, die in der Regel vom vorletzten Jahr vor der Publikation des jährliche erscheinenden Datenwerkes 10-15 Jahre zurückreichen. Die einzelnen Kapitel enthalten unter anderem Informationen zu den Anteilen der verschiedenen Gläubigergruppen an den Schulden eines Landes, zu den jeweiligen Anteilen konzessionärer und nicht-konzessionärer Schulden, zu den jährlichen Auszahlungen, Rückzahlungen und Zinszahlungen, zur Unterscheidung privater Forderungen in Bankkredite und andere Instrumente wie Anleihen sowie schließlich zur Konzessionalität neuer Zusagen. IDS steht als übersichtliche Länderseite¹ oder über eine umfangreiche Suchfunktion², über die Daten bis zurück in die siebziger Jahre abgerufen werden können, im Internet zur Verfügung. Allerdings deckt es nur 145 Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen ab, welche (freiwillig) an das *Debtor Reporting System* der Weltbank berichten.

¹ <http://datatopics.worldbank.org/debt/ids>.

² <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=International%20Debt%20Statistics>.

Bank für Internationalen Zahlungsausgleich

Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel ist die „Zentralbank der Zentralbanken“. Sie veröffentlicht regelmäßig Daten zu den Forderungsbeständen von grenzüberschreitend arbeitenden Banken an Staaten in Nord und Süd. Man erfährt, in welchem Umfang alle Banken eines Landes Forderungen an andere Staaten haben.³ Es gibt auch eine *Counterparty*-Statistik für die meisten Kreditempfängerländer, denen man entnehmen kann, in welchem Umfang sie bei internationalen Banken verschuldet sind. Allerdings gibt es keine Zusammenführung der beiden Datenbanken, so dass man Gläubiger- und Schuldnerposition einander zuordnen könnte. Über den engeren Schuldenbereich hinaus bietet die BIZ außerdem umfassende Statistiken zu weiteren Finanzinstrumenten wie zum Beispiel Derivaten an.

Parier Club

Der Pariser Club ist das Kartell der traditionell wichtigsten Gläubigerregierungen innerhalb der OECD. Seine Aufgabe ist normalerweise die Organisation von Umschuldungen für Länder in Zahlungsschwierigkeiten. In den letzten Jahrzehnten hat der Club sich von einer gänzlich im Verborgenen wirkenden intransparenten und informellen Institution zu einem Forum mit Führungsanspruch in Umschuldungsfragen gewandelt. Entsprechend sind inzwischen deutlich mehr Informationen als früher verfügbar: Es gibt eine Website, über die viele, aber längst nicht alle Informationen über frühere Umschuldungen einzelner Länder abrufbar sind, und seit einigen Jahren veröffentlicht der Club – sogar recht zeitnah – die aufsummierten Gesamtforderungen aller seiner Mitglieder an einzelne Länder im globalen Süden.⁴

Artikel-IV-Berichte des Internationalen Währungsfonds

Die Artikel-IV-Berichte des Internationalen Währungsfonds sind eine Art fiskalischer und Wirtschafts-TÜV für alle Länder, die Mitglied des Internationalen Währungsfonds (IWF) sind. Diese Berichte enthalten eine Einschätzung der wirtschaftlichen und haushalterischen Situation des betreffenden Landes, die Stellungnahme der betreffenden Regierung, Informationen über laufende Programme des IWF sowie in Niedrig- und Mitteleinkommensländern meistens (aber nicht immer) eine Schuldentragfähigkeitsanalyse (*Debt Sustainability Analysis*, DSA) auf der Grundlage des jeweiligen *Debt Sustainability Framework* des IWF für die betreffende Ländergruppe. Meistens gehört sowohl eine Analyse der gesamten Auslandsverschuldung wie auch eine der öffentlichen (internen und externen) Verschuldung zur DSA. Überdies sind die Daten häufig die aktuellsten, die überhaupt zur Verfügung stehen. Allerdings werden sowohl im eigentlichen Artikel-IV-Bericht als auch in der angehängten DSA Daten oft nur in der bereits verarbeiteten (und vom IWF interpretierten) Form dargestellt – also häufig als Verschuldung im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung oder Schuldenwachstum in Prozent der Wirtschaftsleistung, so dass man, wenn man die Rohdaten haben möchte, mit etwas Mühe zurückrechnen muss.⁵

Informationen von Institutionen einzelner Länder

Regierungen

Regierungen selbst veröffentlichen mitunter Daten über ihre Auslandsschulden oder Forderungen an andere Länder. Auf der Gläubigerseite veröffentlicht beispielsweise Deutschland mit einem Nachlauf von etwa einem Jahr seine Forderungen aus der Entwicklungszusammenarbeit sowie aus bundesverbürgten Handelsgeschäften an

³ https://www.bis.org/statistics/a3_1.pdf.

⁴ <http://www.clubdeparis.org/en/communications/press-release/the-paris-club-releases-comprehensive-data-on-its-claims-as-of-31-2>.

⁵ Auf der sehr übersichtlichen Website des IWF lassen sich einzelne Artikel-IV-Berichte und DSAs leicht über den Länderüberblick finden: <https://www.imf.org/en/countries>.

Länder im Globalen Süden.⁶ Eine vergleichbare Übersicht gibt es aktuell nur für wenige Gläubigerländer, darunter Frankreich und Spanien.

Umgekehrt veröffentlichen einige Schuldnerländer bemerkenswert detaillierte Übersichten über ihre Auslandsschulden, einschließlich der Identität der Gläubiger. Das variiert aber sehr stark von Land zu Land, auch über die Zeit, je nachdem wie interessiert eine aktuelle Regierung an Transparenz ist. Die meisten Regierungen haben eine eigene zentrale Regierungswebsite. Um Verschuldungsdaten zu finden, sollte man von dort aus die folgenden Institutionen ansteuern: (1) Finanzministerium, (2) Zentralbank, (3) Statistikamt. In einigen wenigen Fällen gibt es ein eigenes *Debt Management Office (DMO)*. Wo das der Fall ist, ist man dort meistens richtig. Häufig stehen die Daten – sofern es sie überhaupt gibt – in der Landessprache sowie auf Englisch zur Verfügung.

CIA World Factbook

Was immer man über die „Firma“ ansonsten denkt: Einen exzellenten Überblick über Wirtschaft und Gesellschaft praktisch aller Länder der Erde liefert das *CIA World Factbook*. Im Blick auf Verschuldung sind das nur summarische Angaben zu Auslandsschuldenstand und Auslandsschuldendienst; da sie aber (woher auch immer kommend) bei fast keinem Land fehlen, auch solchen, die nicht an die Weltbank berichten (s.o.), ist die CIA ein Behelf für solche Fälle, bei denen man ansonsten überhaupt keine Daten hätte.

Jahresbericht kreditgebender Institutionen

Zahlreiche unmittelbar kreditgebenden Institutionen wie die deutsche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Kreditversicherungsgruppe Euler Hermes SA veröffentlichen eigene Jahresberichte. Diese enthalten manchmal systematisch, manchmal nur anekdotisch Informationen über Einzelgeschäfte, Forderungs-Portfolios oder Globalforderungen. Neben den genannten nationalen Institutionen – fast jedes kreditgebende Land hat eine eigene Entwicklungsbank und eine eigene Kreditversicherungsgruppe – sind solche individuellen Jahresberichte vielversprechend, wenn man sich für die Kreditvergaben von kleineren multilateralen Gebern interessiert, also etwa den kontinentalen Entwicklungsbanken IDB, AfDB und ADB oder so „exotischen“ multilateralen Gebern wie der Andinen Kreditgenossenschaft interessiert.

Joint External Debt Hub (JDH)

Vor einigen Jahren haben einige der oben erwähnten multilateralen Akteure den Versuch unternommen, schuldenrelevante Informationen in einer gemeinsamen Webpräsenz zu bündeln, dem *Joint External Debt Hub (JDH)*⁷. Unter dem Stichwort „Creditor/Market Tables“ findet man dort für einige Länder recht detaillierte Schuldeninformationen. Diese entstammen den mitwirkenden internationalen Institutionen – neben den oben bereits genannten noch der OECD. Sie sind zumeist nach Quartalen aufgeschlüsselt und deshalb besonders im Hinblick auf die Zahlungsströme noch interessanter als im Hinblick auf die Schuldenstände. Außerdem gelangt man von der JDH-Seite natürlich auf die relevanten Seiten aller mittragenden Organisationen.

⁶ Leider finden sich die Daten sehr versteckt auf der Homepage des Bundesfinanzministeriums; direkter Link zu der Seite, von der Daten zu den Forderungsbeständen und bisherigen deutschen Schuldenerlassen heruntergeladen werden können: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Internationale_Finanzpolitik/Internationale_Schuldenstrategie_und_Umschuldungen/internationale-schuldenstrategie.html.

⁷ <http://www.jedh.org>.

2. Problematik der Datenlage

Wenn man im Inland Daten aus einer offiziellen Quelle erhält – gerade in einem Land, das sich wie Deutschland auf die Verlässlichkeit seiner öffentlichen Institutionen einiges zugutehält – dann geht man davon aus, dass diese Daten von hoher Qualität und frei von inneren Widersprüchen sind. Davon ist bei internationalen Informationen schon deshalb weniger auszugehen, als alle Datenzusammenstellungen auf mehr oder weniger freiwilliger Basis erfolgen und von Institutionen, die für deren Richtigkeit nicht haftbar gemacht werden können. Das betrifft Informationen zu internationalen Schuldenständen nicht weniger als andere Bereiche internationaler Beziehungen. Entsprechend ist es für jeden, der mit solchen Daten arbeitet, von Bedeutung, immer deutlich zu machen, woher diese stammen.

Im Folgenden werden aus den Erfahrungen der Arbeit von erlassjahr.de einige Sollbuchstellen für Daten-Zuverlässigkeit genannt. Erschöpfend kann diese Liste naturgemäß nicht sein.

Bemerkenswerte Diskrepanzen bestehen zwischen den Angaben zu den Forderungen öffentlicher bilateraler Gläubiger, die in den IDS der Weltbank ausgewiesen werden, und den Informationen des Pariser Clubs. In nicht weniger als 52 Ländern weist der Club zum Stichtag 31.12.2017 Forderungen seiner Mitglieder an einzelne Länder im Globalen Süden aus, die höher sind, als alle konzessionären beziehungsweise nicht-konzessionären Forderungen aller bilateralen öffentlichen Gläubiger. Da die Forderungen der Club-Mitglieder eine Teilmenge der Gesamtforderungen sind, ist eine der beiden Angaben notwendigerweise unzutreffend. Neben eventuell abweichenden Definitionen von Schulden/Forderungen, auf die beide Seiten auf Nachfrage etwas nebulös verweisen, dürfte der Hauptgrund für die widersprüchlichen Angaben vor allem darin liegen, dass der Pariser Club einfach die Angaben seiner Mitglieder zusammenzählt, während die Weltbank Schuldendaten von den Schuldnerländern erhält. Erst wenn ein Land im Pariser Club umschuldet – was seit 2015 allerdings nicht mehr vorgekommen ist – ist der erste Schritt deshalb stets die Datenharmonisierung. Das heißt, beide Seiten müssen sich auf der Grundlage der tatsächlich vorliegenden vertraglichen Unterlagen darüber verständigen, was genau sie eigentlich umschulden. Wenn eine Umschuldung gerade nicht ansteht, werden sowohl die beiden Seiten als auch die interessierte Öffentlichkeit mit solchen Widersprüchen leben müssen.

Nicht nur zwischen Paris und Washington, sondern auch quer über die 19. Straße in der US-Hauptstadt, nämlich zwischen den Nachbarn Weltbank und IWF können die Schuldenstände des selben Landes zum gleichen Stichtag deutlich voneinander abweichen. Das zeigt sich dann zum Beispiel wenn die aktuelleren Daten eines Artikel-IV-Berichts des IWF für einen gegebenen Stichtag auch die Daten zum (weiter zurückliegenden) Stichtag von IDS aufführen und die beiden Angaben weit auseinanderliegen. Gänzliche Übereinstimmung zwischen IWF- und Weltbank-Daten ist eher die Ausnahme als die Regel. Eine plausible, wenngleich nicht erschöpfende oder gar befriedigende Erklärung dafür ist, dass auch die DMO der Schuldnerländer, von denen sowohl die Bank als auch der Fonds hauptsächlich ihre Informationen erhalten, Daten für zurückliegende Stichtage immer wieder aktualisieren.

Auch politische Sensibilitäten können Daten verfälschen. So weist zum Beispiel Deutschland zum 31.12.2017 10 Millionen Euro Forderungen an den Kosovo aus. In der Gesamtübersicht des Pariser Clubs über die Forderungen aller Mitglieder taucht der Kosovo aber überhaupt nicht auf. Erklären lässt sich das damit, dass der junge Balkanstaat nicht von allen Club-Mitgliedern anerkannt ist – in diesem Fall dürfte das Russland betreffen. Um Konflikten aus dem Weg zugehen, hat das Club-Sekretariat die deutschen Forderungen deswegen stillschweigend in den Schulden Serbiens verschwinden lassen. Darüber sprechen möchte man allerdings ungern.⁸

⁸ So der Ko-Vorsitzende des Pariser Clubs am 24. Mai 2019 im Gespräch mit erlassjahr.de und anderen Nichtregierungsorganisationen.

3. Fazit

Die verfügbaren Daten zu globalen Schulden sind alles andere als kohärent und vollständig. Trotzdem kann festgehalten werden, dass Datenzugänge sich in den letzten Jahren deutlich verbessert haben – mehr noch im Hinblick auf die Datenzugänglichkeit als die Datenqualität.

Die globale Entschuldungsbewegung und ambitionierte Techniker/innen in den internationalen Institutionen haben durch politischen Druck und die Nutzung moderner technischer Möglichkeiten vieles, was etwa in den frühen Jahren der globalen Schuldenkrise noch in quasi-obrigkeitsstaatlichem Dunkel gehalten wurde, einer globalen Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die Daten reichen in der Regel, um damit seriös globale Entwicklungen zu bewerten und die Schuldensituation einzelner (aber nicht aller) Länder zum Gegenstand politischer Initiativen zu machen. Genau das unternimmt erlassjahr.de im jährlich herausgegebenen Schuldenreport.

Was noch nicht erreicht wurde, ist, Transparenz zum Kriterium für die Legitimität von Forderungen zu machen. Genau darauf zielt eine jüngere Initiative der britischen *Jubilee Debt Campaign*, welche die Einklagbarkeit von Schulden vor den wichtigsten Gerichtsständen (in Schuldenfragen London und New York) an den Eintrag einer Forderung in ein öffentlich zugängliches Kreditregister zu binden.⁹ Diese Forderung, die eigentlich auf die Bekämpfung versteckter Kreditvergaben abzielt, könnte quasi nebenbei auch zu einem Quantensprung bei der Transparenz globaler Verschuldung führen.

⁹ Jones, T.: „Licht ins Dunkel bringen. Mehr Transparenz in der internationalen Kreditvergabe“; in: erlassjahr.de und Misereor: Schuldenreport 2019, S. 24-28.