



Moratorium für wen?

Wie 2020 die Schuldenerleichterung am Bedarf vorbeigeht



Gefördert durch die
Europäische Union



Teilweise gefördert durch einen Zuschuss
der Open Society Foundations

Fachinformation 65:

Moratorium für wen?

Wie 2020 die Schuldenerleichterung am Bedarf vorbeigeht

Veröffentlichung: 12.11.2020 (korrigierte Fassung)

erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung e.V.

Carl-Mosterts-Platz 1

40477 Düsseldorf

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

E-Mail: buero@erlassjahr.de

Website: www.erlassjahr.de

Autor*innen: Jürgen Kaiser, Celia Sudhoff

Titelbild: Ausschnitt aus der interaktiven Karte zur Verschuldungssituation weltweit von erlassjahr.de



Gefördert durch die Europäische Union

Diese Veröffentlichung wurde mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union erstellt. Der Inhalt des Dokumentes unterliegt der Eigenverantwortung von Citizens for Financial Justice und erlassjahr.de und spiegelt nicht unbedingt die Meinungen der Europäischen Union wider.



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

Teilweise gefördert durch einen Zuschuss der Open Society Foundations

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.

Moratorium für wen?

Wie 2020 die Schuldenerleichterung am Bedarf vorbeigeht

von Jürgen Kaiser und Celia Sudhoff

1. Einführung: Die Logik von Schuldenerleichterungen und die Realität der letzten Jahrzehnte

Wenn man die Frage zu beantworten versucht, welche Staaten Schuldenerleichterungen erhalten sollten, liegt eine Antwort eigentlich auf der Hand: Schuldenerleichterungen soll derjenige Staat bekommen, der sie auch benötigt. Hinzufügen würde man dann einige (wenige) weitere Bedingungen, wie etwa diejenige, dass das betroffene Land die Ursachen der Verschuldung, soweit sie endogener Art, also selbst verursacht und durch eigene Politik behebbar sind, energisch bekämpfen soll. Außerdem sollten die Spielräume, welche das Land durch den Erlass von Schuldendienstzahlungen gewonnen hat, zur Ankurbelung der Wirtschaft oder zumindest für eine Besserstellung der Ärmsten in der Gesellschaft verwendet werden.

Während die weiteren „Nebenbedingungen“ in der Realität der Bewältigung von Schuldenkrisen eher jüngeren Datums sind, war das zentrale Prinzip „Schuldenerleichterungen sollen demjenigen gewährt werden, der sie auch benötigt“, tatsächlich bis in die späten 1980er Jahre auch im politischen Raum handlungsleitend. In dieser Zeit waren Staaten vor allem gegenüber privaten Gläubigern (Anleihezeichnern oder Banken) verschuldet, welche gar nicht daran dachten, Staaten einen Teil ihrer Schulden nachzulassen – es sei denn, die Zahlungsunfähigkeit war so offensichtlich, dass der Teilverzicht tatsächlich die einzige Möglichkeit war, einen halbwegs verlässlichen Schuldendienst wiederherzustellen.

Das geschah dann in Einzelfällen und meist eher geräuschlos. Erst, als in der Folge der Mexikokrise von 1982 immer mehr Länder gegenüber den Banken in Zahlungsprobleme gerieten, wurde mit dem Brady-Plan¹ ein formalisierter Mechanismus geschaffen, der diese Teilverzicht für die anstehenden Krisen halbwegs verlässlich organisierte.

Was weder im Brady-Plan noch davor je eine Rolle spielte, war die Frage, ob das betreffende Schuldnerland klein oder groß, ärmer oder reicher war.

Solche Unterscheidungen hielten erst ab 1990 durch Innovationen im so genannten Pariser Club Einzug in das internationale Schuldenmanagement. Der Pariser Club ist ein informelles Kartell von Gläubigerregierungen, welches seit 1956 Umschuldungen von öffentlichen Verbindlichkeiten gegenüber den Regierungen der Industrieländer (zumeist OECD-Mitglieder) organisiert. Bis 1990 hatte der Pariser Club, von wenigen ausdrücklichen Ausnahmen abgesehen, ausschließlich Umschuldungen unter seinen *Classic Terms* gewährt, die lediglich Zahlungsverpflichtungen verzinst in die Zukunft verlagern, aber keine echten Forderungsverzichte vorsehen.

Etwas später als die Privatgläubiger, die mit dem Brady-Plan bereits reale und systematische Schuldenerleichterungen ermöglicht hatten, musste auch der Pariser Club einsehen, dass manche Länder, deren Schulden bereits ein Vielfaches ihrer gesamten jährlichen Wirtschaftsleistung ausmachten, aus dieser Situation heraus nie wieder zu geordneten Schuldenzahlern werden würden, wenn nicht ein Teil der bestehenden Verbindlichkeiten gestrichen würde. *Classic Terms* leisteten das nicht.

¹ Im Rahmen des nach dem amerikanischen Finanzminister Nicolas Brady benannten Plans wurden Ende der 1980er Jahre Schuldtitel zahlungsunfähiger Länder mit Schuldverschreibungen des amerikanischen Schatzamtes besichert und in handelbare Wertpapiere verwandelt. Dabei mussten die Banken Teilverluste hinnehmen, konnten sich aber darauf verlassen, dass die neuen Schuldtitel krisenfest sein würden.

Beim G7-Gipfel in Kanada wurden deshalb die *Toronto Terms* als Leitlinie für künftige Umschuldungen aus der Taufe gehoben, die erstmals tatsächliche Schuldenreduzierungen vorsahen, wenngleich nicht etwa beim Schuldenstand, sondern lediglich beim laufenden Schuldendienst, und dort auch nur um bescheidene 33 Prozent. Für unsere Fragestellung hier ist jedoch nicht das bescheidene Ausmaß der Erleichterungen wichtig, sondern die Tatsache, dass Entlastung unter den *Toronto Terms* nicht jedem Land mit Schuldenproblemen angeboten wurde, sondern nur den damals so genannten *Severely Indebted Low Income Countries (SILICs)*. Das waren Länder, deren Schuldenhöhe ein bestimmtes Niveau² erreichen musste, und die vor allem ein pro-Kopf-Einkommen unter 695 US-Dollar pro Jahr aufweisen mussten. Nur dann konnten Länder in den Genuss der *Toronto Terms* gelangen.

Nun liegt es im Wesen von Schulden, dass nicht ihre absolute Höhe ein Problem für den Schuldner ist, sondern ein eventuell bestehendes Missverhältnis zwischen Schulden und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Aus genau diesem Grund wurden im Londoner Club alle Schuldnerländer ad-hoc und (mehr oder weniger) ihrem Schuldenproblem angemessen behandelt. Ein wichtiger Unterschied zwischen Londoner und Pariser Club bestand nun aber darin, dass ersterer im Grund nichts anderes war als ein jeweils ad-hoc einberufenes Forum zur Wiederherstellung geregelter Schuldner-Gläubiger-Beziehungen im Einzelfall. Der Pariser Club hingegen ist eine zwischenstaatliche Institution und versteht sich daher auch noch als globaler Regelsetzer. Sein gedanklicher Ausgangspunkt war überdies, dass öffentliche Kredite Steuerzahlergeld sind und deswegen überhaupt nicht reduziert werden dürften, und wenn, dann nur unter der strikten Maßgabe der Kostenminimierung.³ Um diese zu erreichen, erschien den Autor*innen der *Toronto Terms* damals die Beschränkung von Schuldenerleichterungen auf kleine und zumeist arme und somit „billige“ Länder sinnvoll und die Definition einer Grenze beim pro-Kopf-Einkommen dafür das geeignete technische Instrument.

Schon damals gelang es zwar, einer ganzen Reihe von zu der Zeit absurd hoch verschuldeten Ländern Erleichterungen zu ermöglichen, insbesondere denjenigen, in denen Ost und West kurz zuvor noch ihre Stellvertreterkriege ausgetragen hatten. Gleichzeitig blieb aber eine große Zahl von Ländern mit vergleichbar dramatischen Schuldenindikatoren wie beispielsweise Myanmar, Laos, Peru oder Argentinien von vornherein ausgeschlossen.

Für einige, aber nicht für alle von ihnen wurden dann im Laufe der Jahre besondere Lösungen gefunden. Wichtig für uns ist an dieser Stelle, dass sich – bei allen Veränderungen, die die konkreten Parameter für Ein- oder Ausschluss von Schuldenerleichterungen seither erfahren haben⁴ – die Logik der Beschränkung auf die möglichst armen und kleinen Länder bis heute gehalten hat.

erlassjahr.de findet solche Segregierungen in „erlasswürdige“ und „erlassunwürdige“ Staaten, wie sie von den Gläubigern seit 1989 vorgenommen werden, auch moralisch fragwürdig. Schwerer wiegt indes, dass das Prinzip der Kostenminimierung das wichtigste Prinzip einer jeden Umschuldung potenziell schwer verletzt: nämlich das genuine Ziel, die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit eines Schuldners wiederherzustellen. Dieses wiederum liegt nicht nur im Interesse des Schuldners, sondern auch im Interesse der Gläubiger. Die Geschichte der jüngsten Schuldenkrisen zeigt, dass das Aufschieben von Schuldenreduzierungen im Fall einer unbestreitbaren Überschuldung meistens umso größere Erlasse in der Zukunft – und damit auch größere Verluste für die Gläubiger – nach sich zieht. Das heißt: Auch die Gläubiger als Gesamtheit zahlen am Ende einen hohen Preis für ihre Spekulation darauf, dass die Zahlungsfähigkeit des Schuldners sich auch ohne Teilerlasse auf wundersame Weise selbst wiederherstellt.

² 80 Prozent Barwert der Gesamtverschuldung im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung oder 220 Prozent im Verhältnis zu den jährlichen Exporteinnahmen.

³ Ebenso postuliert zum Beispiel auch das deutsche Haushaltsgesetz bis heute, dass der Bund grundsätzlich nicht auf ihm zustehende Forderungen verzichten darf, auf Forderungen gegenüber anderen Staaten nur im Ausnahmefall einer multilateralen Regelung.

⁴ Zu nennen wären hier etwa die erwähnten *Toronto Terms* und die multilateralen Entschuldungsinitiativen HIPC/MDRI in den späten 1990er/frühen 2000er Jahren bis hin zur *Debt Service Suspension Initiative (DSSI)* als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie im Jahr 2020.

Doch auch 2020 spekulierten die Gläubiger – allen historischen Erfahrungen zum Trotz – wieder genau darauf: Diese Fachinformation untersucht am Beispiel des von den G20 im April 2020 beschlossenen Schuldendienst-Moratoriums DSSI (engl. *Debt Service Suspension Initiative*)⁵, ob die Länderauswahl, die die Gläubiger getroffen haben, die jeweils tatsächlich entlastungsbedürftigsten Staaten erreicht oder nicht. Wir untersuchen dies beispielhaft in zwei Regionen: Zentralamerika und der Ostkaribik.

Das Schuldenmoratorium DSSI wurde von den Finanzminister*innen der G20-Staaten am 15. April 2020 bei einem virtuellen Treffen im Rahmen der Frühjahrstagung von Internationalem Währungsfonds (IWF) und Weltbank als Reaktion auf die damals noch junge Corona-Pandemie beschlossen. Das Moratorium sollte den betroffenen Ländern zusätzliche fiskalische Spielräume für die Bewältigung der Pandemie ermöglichen. Es galt zunächst lediglich für Schuldendienstzahlungen im Jahr 2020, wurde im Oktober 2020 allerdings um weitere sechs Monate bis ins Jahr 2021 verlängert.

Nach dem Beschluss der G20 können nur solche Länder in den Genuss der DSSI kommen, die entweder für Kredite von der Weltbanktochter *International Development Association* (IDA) qualifiziert sind oder die den Status eines *Least Developed Country* (LDC) aufweisen. Da bis auf eines alle LDCs auch IDA-Empfänger sind, kann man die Gruppe der DSSI-Empfänger auch als „IDA plus Angola“ bezeichnen.

Für die IDA-Kreditvergabe qualifiziert sich ein Land in erster Linie durch ein niedriges pro-Kopf-Einkommen. Liegt ein Staat unter dieser Grenze, die im Fiskaljahr 2021 bei 1.185 Dollar liegt, und erfüllt er darüber hinaus noch einige Nebenkriterien, ist er IDA-zugangsberechtigt.⁶ Für das Jahr 2020 erfüllen 74 Länder diese Kriterien. Davon haben 73 Länder auch die DSSI angeboten bekommen. Allein Simbabwe wurde aufgrund bestehender Zahlungsrückstände gegenüber der Weltbank ausgeschlossen.

⁵ Siehe <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>.

⁶ Weitere Bedingungen und die aktuellen Grenzwerte sowie die Liste der qualifizierten Länder unter <https://ida.worldbank.org/about/borrowing-countries>.

2. Nahaufnahme Zentralamerika

In dieser Betrachtung steht „Zentralamerika“ für die ursprünglichen fünf Länder der Mittelamerikanischen Union – Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua und Costa Rica – plus Belize im Norden und Panama im Süden.

Von diesen Ländern haben nur Honduras und Nicaragua die DSSI angeboten bekommen. Zwar haben beide Länder das Moratorium bisher nicht angenommen und werden es aus verschiedenen Gründen voraussichtlich auch nicht mehr tun. Die Annahme oder Nichtannahme ist aber für unsere Betrachtung hier, in der es um die Qualifizierung und Bewertung der Gläubigerentscheidung geht, nicht von Bedeutung. Entscheidend ist vielmehr, ob unter den sieben Staaten Honduras und Nicaragua die tatsächlich entlastungsbedürftigsten sind oder nicht. Sprich: ob das Moratorium diejenigen erreicht, die es am dringendsten brauchen, oder doch nur diejenigen, die aus kurz gedachter Gläubigersicht die „billigsten“ sind.

2.1 Die Schuldensituation vor Ausbruch der Pandemie

Im Schuldenreport, der jährlich erscheinenden Publikation von erlassjahr.de und MISEREOR zur Schuldensituation weltweit, werden fünf Schuldenindikatoren herangezogen, um die Verschuldungssituation eines Landes zu bewerten.⁷ Für diese fünf Indikatoren werden je drei Risikostufen festgelegt. Die Stufen der Überschuldungsgefahr gestalten sich wie folgt:⁸

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

Abbildung 1: Stufen der Überschuldungsgefahr
Quelle: erlassjahr.de/MISEREOR (2020): Schuldenreport 2020, S. 17

Auf Grundlage dieser Indikatoren wird die Verschuldungssituation in drei Kategorien eingeteilt: leicht kritisch, kritisch und sehr kritisch. Bei drei Risikostufen für je fünf Indikatoren ergibt sich für jedes Land ein Wert zwischen 0 und 15. Länder mit einem Wert zwischen 0 und 4 werden als leicht kritisch kategorisiert, bei einem Wert zwischen 5 und 9 ist die Situation kritisch und bei 10 bis 15 gilt ein Land als sehr kritisch verschuldet.

⁷ Die Schuldenreporte 2009-2020 stehen hier zum kostenlosen Download bereit: <https://erlassjahr.de/produkt-kategorie/schuldenreporte/>.

⁸ erlassjahr.de/MISEREOR (2020): Schuldenreport 2020; BNE = Bruttonationaleinkommen; BIP = Bruttoinlandsprodukt.

Für den Stichtag 31.12.2018 ergibt sich für die betrachtete Region folgendes Bild:

	Honduras	Nicaragua	Belize	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Panama
Öffentliche Schulden / BIP	40,3	37,2	94,8	53,5	67,1	24,5	39,4
Öffentliche Schulden / Staatseinnahmen	149,8	154,3	316,6	392,2	311	233,2	200,4
Auslandsschuldenstand / BIP	43	90,7	76,8	49	71,1	29	150,7
Auslandsschuldenstand / jährl. Exporteinnahmen	128	207,4	127	131,6	225,4	150,9	348,3
Schuldendienst / jährl. Exporteinnahmen	27,5	19	10,1	18,3	45,8	26,7	k.A.
Punkte und Risiko	3 (leicht)	5 (kritisch)	6 (kritisch)	5 (kritisch)	10 (sehr kritisch)	4 (leicht)	7 (kritisch)

Tabelle 1: Überschuldungsgefahr für die Staaten Zentralamerikas zum 31.12.2018
Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus dem Schuldenreport 2020

Ergebnis: Den dringendsten Entlastungsbedarf aufgrund der bereits bestehenden Überschuldung weist mit einem Wert von 10 El Salvador auf. Dort ist die Gefahr am größten, dass der zusätzliche Schock durch COVID-19 und die durch das Virus ausgelöste Rezession zu einer anhaltenden Handlungsunfähigkeit der Regierung führt und schon jetzt der Schuldendienst eine wirksame Corona-Bekämpfung verhindert. An zweiter Stelle folgt Panama mit einem Wert von 7. Honduras, eines der beiden Länder, dem die DSSI angeboten wurde, weist mit einem Wert von 3 sogar unter allen Ländern die unproblematischste Schulden-situation auf.

2.2 Corona-Betroffenheit: Wirtschaftseinbruch

Durch die von der Pandemie ausgelöste weltweite Rezession sind auch die zentralamerikanischen Staaten von einem starken Wirtschaftseinbruch betroffen. Viele Länder sind überdurchschnittlich von der Dynamik der Weltwirtschaft abhängig. Dazu gehören insbesondere der Export von Rohstoffen und die Tourismusindustrie. Einige Länder, wie z.B. Honduras, Guatemala und El Salvador, sind außerdem abhängig von Überweisungen der im Ausland, hauptsächlich in den USA und Kanada lebenden Staatsangehörigen. Da auch die USA von einer schweren Wirtschaftskrise und wachsenden Arbeitslosenzahlen betroffen sind, werden die Überweisungen aus den USA nach Zentralamerika 2020 und 2021 deutlich zurückgehen.

Am stärksten soll die Wirtschaft laut *World Economic Outlook*⁹, der wirtschaftlichen Vorhersage des IWF, in Belize einbrechen. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) soll um 12 Prozent zurückgehen; im Vergleich zu der Vorhersage des IWF vor Beginn der Pandemie ist das ein Minus von 14,5 Prozentpunkten. Auch Nicaragua und El Salvador werden einen starken Einbruch von -6 Prozent bzw. -5,4 Prozent erleben. Die Prognose für El Salvador hat sich dabei um satte 7,7 Prozentpunkte verschlechtert:

⁹ Die Berichte sind hier öffentlich zugänglich: <https://www.imf.org/en/Publications/WEQ>.

	IWF-Wachstums- vorhersage 2020 / Vergleich zur letzten prä-COVID-Prognose <i>(in Prozent)¹⁰</i>	Resultierende Verschlech- terung	Gesundheits- ausgaben <i>(in Prozent am BIP, 2017)¹¹</i>	Gesundheits- ausgaben <i>(pro Kopf in US- Dollar, 2017)</i>	Klimabedingte Verluste pro BIP- Einheit 1998-2018 <i>(Rang im German- watch Klimarisiko- index 2020)¹²</i>
Honduras	3,5 → -3,3	-6,8	7,9	195,9	42
Nicaragua	-1,2 → -6,0	-4,8	8,6	192,1	44
Belize	2,5 → -12	-14,5	5,6	280,5	7
Costa Rica	2,8 → -3,3	-6,1	7,3	869,1	95
El Salvador	2,3 → -5,4	-7,7	7,2	282,5	27
Guatemala	3,5 → -2	-5,5	5,8	259,9	50
Panama	4,0 → -2,0	-6,0	7,3	1.112,3	130

Tabelle 2: Überschuldungs-Risikoindikatoren / Verletzlichkeit von Wirtschafts- und Gesundheitssystemen
Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Daten von IWF, Weltbank und Germanwatch

Ergebnis: Würde man nur die hauseigenen Prognosen des IWF als Grundlage nehmen, um die DSSI anzubieten, hätten alle Länder starke Argumente dafür, mit einbezogen zu werden, da alle einen starken Rückgang ihres Bruttoinlandsprodukts erwarten. Für Belize ist es jedoch besonders dramatisch, dass ihnen die DSSI nicht angeboten wurde, da sich das Land schon vor dem dramatischen Einbruch in einer kritischen Schuldensituation befand.

2.3 Kapazität des Gesundheitssystems

Tabelle 2 zeigt zwei Angaben zum Gesundheitssystem: die Ausgaben für das Gesundheitssystem in Prozent des BIP und die Pro-Kopf-Ausgaben. Beide Berechnungen sind für die Bewertung eines nationalen Gesundheitssystems von unterschiedlicher Aussagekraft. Ist der Anteil am BIP hoch und konstant, steigen bei einem generellen Wirtschaftswachstum auch die Ausgaben für das Gesundheitssystem. Allerdings kann ein bestimmter Anteil am BIP für ein stabiles Gesundheitssystem nicht ausreichen, wenn die Wirtschaftsleistung insgesamt zu gering ist. Deshalb schauen wir uns zusätzlich die Pro-Kopf-Ausgaben an. Hier wird deutlich, welche Länder pro Einwohner die größten Ressourcen zur Verfügung haben, um eine gute gesundheitliche Versorgung zu gewährleisten.

Leider werden die Daten zu den Gesundheitsausgaben nur mit erheblicher Verzögerung veröffentlicht. Auf den Seiten der Weltbank und der Weltgesundheitsorganisation WHO sind die aktuellsten Daten von 2017.¹³ Bei den Pro-Kopf-Ausgaben stechen Costa Rica und Panama im regionalen Vergleich mit besonders hohen Ausgaben hervor. Die anderen Länder der Region geben zwischen knapp 200 US-Dollar und knapp 300 US-Dollar pro Kopf für die Gesundheit aus. Die niedrigsten Ausgaben sind in Honduras und Nicaragua zu finden. Hier wird der Unterschied zwischen den beiden Berechnungen besonders deutlich: Nicaragua hat mit 8,6 Prozent am BIP die höchsten prozentualen Ausgaben, aber gleichzeitig die niedrigsten pro-Kopf-Ausgaben (192,1 US-Dollar). Panama hat zwar mit Abstand die höchsten Ausgaben pro Kopf (1.112,3 US-Dollar), liegt aber prozentual mit 7,3 Prozent nur im Mittelfeld.

Ergebnis: Wenn man nur von diesen Daten ausgeht, benötigen Honduras und Nicaragua tatsächlich die größten Hilfen, um das Gesundheitssystem stärken zu können.

¹⁰ Quellen: Jeweils letzte IWF-Länderberichte.

¹¹ Für diese und die nächste Spalte jeweils Weltbank: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

¹² Germanwatch (2020): Globaler Klimarisiko-Index 2020; https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/20-2-01%20KRI%202020%20-%20Kurzzusammenfassung_7.pdf.

¹³ Siehe <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

2.4 Corona-Betroffenheit: Verbreitung der Pandemie

Trotz der räumlichen Nähe zueinander sind die Länder sehr unterschiedlich von der Pandemie betroffen:

	Honduras	Nicaragua	Belize	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Panama
Einwohnerzahl	9,96 Mio.	6,65 Mio.	0,40 Mio.	5,11 Mio.	6,50 Mio.	18,03 Mio.	4,34 Mio.
Insgesamt Infizierte	99.347	5.591	3.977	114.367	34.782	109.849	136.567
Pro 100.000 Einwohner	998	84	994	2.238	535	609	3.148
Durchgeführte Tests	231.650	k.A.	24.418	326.539	487.782	446.889	694.228
Tests pro 100.000 Einw.	2.326	k.A.	6.103	6.390	7.507	2.479	16.003
Insgesamt gestorben	2.736	157	66	1.444	1.002	3.766	2.756
Sterblichkeit von Infizierten	2,75 %	2,81 %	1,66 %	1,26 %	2,88 %	3,43 %	2,02 %

Tabelle 3: Corona-Betroffenheit in Zentralamerika, Stand: 06.11.2020

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Daten von <https://www.worldometers.info/coronavirus/>, Stichtag 06.11.2020

Mit Stand vom 06.11.2020 war Panama mit mehr als 100.000 Infizierten sowohl absolut als auch relativ gesehen das am stärksten von der Pandemie betroffene Land. Allerdings wurden in Panama auch die meisten Tests durchgeführt. Unklare Angaben in Bezug auf die Anzahl der Tests weist Nicaragua auf: Es gibt dort keine offiziellen Zahlen zu den durchgeführten Tests. Die offiziellen Fallzahlen sind dementsprechend niedrig; es wird aber von einer hohen Dunkelziffer ausgegangen. Berichte von Menschenrechtsorganisationen weisen zudem darauf hin, dass Krankenhausmitarbeiter*innen stark unter Druck gesetzt werden, Todesursachen umzuschreiben, um die tatsächliche Zahl der an Corona Verstorbenen zu verschleiern.¹⁴ In Guatemala sind nach Stand vom 22.09.2020 die meisten Menschen in der Region dem Virus zum Opfer gefallen. Bei offiziell insgesamt 3.124 am Virus verstorbenen Menschen liegt die Fallsterblichkeit bei 3,68 Prozent. In Belize sind bis zum Stichtag 21 Menschen infolge einer Infektion verstorben.

Ergebnis: Regional am stärksten von der Pandemie betroffen sind Panama und Guatemala. Vor allem die hohe Fallsterblichkeit in Guatemala signalisiert einen hohen Unterstützungsbedarf.

2.5 Risiken durch den Klimawandel

Unabhängig von der Corona-Pandemie werden kleinere Staaten in Mittelamerika und der Karibik zusätzlich durch die Folgen des Klimawandels bedroht. Spalte 6 in Tabelle 2 zeigt, dass die zentralamerikanischen Staaten trotz ihrer räumlichen Nähe in sehr unterschiedlichem Maße von den Folgen des Klimawandels und insbesondere von Klimakatastrophen betroffen sind. Während in Panama oder Costa Rica Naturkatastrophen kaum materielle Schäden verursacht haben, sieht es in Belize und El Salvador deutlich kritischer aus. Die anderen drei Länder sind im Mittelfeld des Germanwatch-Klimarisikoindex 2020 zu finden.

Ergebnis: Da die DSSI die durch den Klimawandel und insbesondere durch Klimakatastrophen entstandenen Schäden nicht berücksichtigt, fallen Staaten, die Schuldenerleichterungen zum Wiederaufbau und für Präventionsmaßnahmen am ehesten nötig hätten, aus der Bewertung. Damit werden diese Staaten – zumindest durch die DSSI – mit den Belastungen allein gelassen.

¹⁴ Bericht des Internationalen Menschenrechtsverbands Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (fidh) (04.06.2020): <https://www.fidh.org/es/region/americas/nicaragua/la-fidh-y-cenidh-denuncian-que-las-presuntas-muertes-por-covid-19-en>.

3. Nahaufnahme Karibik

Die Karibik umfasst nach gängiger Definition alle Inselstaaten zwischen den Küsten Floridas und Venezuelas, dazu die Staaten des zentralamerikanischen Isthmus sowie die unabhängigen Staaten Guyana und Surinam auf dem südamerikanischen Festland. In dieser Untersuchung beschränken wir uns allerdings auf die sechs unabhängigen Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft Ostkaribischer Staaten (OECS) Antigua & Barbuda, Dominica, Grenada, St. Kitts & Nevis, St. Lucia, St. Vincent & die Grenadinen sowie das nicht zur OECS gehörende benachbarte Barbados. Diese Ländergruppe ist hinsichtlich der Größe ihrer Mitglieder, ihrer Wirtschaftsstruktur und der spezifischen Bedrohung durch externe Schocks relativ homogen, so dass die Frage nach Gleich- bzw. Ungleichbehandlung besonders nachdrücklich stellt.

Von diesen Staaten haben, wie Tabelle 4 zeigt, drei die Entlastung unter der DSSI angeboten bekommen und diese auch angenommen; ein Land hat sie angeboten bekommen und abgelehnt. Drei Staaten blieben von der Initiative ausgeschlossen, weil sie weder für Kredite der IDA qualifiziert sind, noch der Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) angehören.

	DSSI-Status	DSSI-Umfang (Mio. US-Dollar)	DSSI / Bruttonational- einkommen (GNI)	Überschuldungsrisiko laut IWF
Antigua & Barbuda	nicht qualifiziert	12,2 ¹⁵	0,8	
Barbados	nicht qualifiziert	5,1 ¹⁶	0,1	
Dominica	qualifiziert, angenommen	4,4	0,7	hoch
Grenada	qualifiziert, angenommen	7,0	0,6	im Zahlungsausfall
St. Kitts & Nevis	nicht qualifiziert	0,2 ¹⁷	0,0	
St. Lucia	qualifiziert, angenommen	4,0	0,2	(mittel, 2011)
St. Vincent & die Grenadinen	qualifiziert, abgelehnt	4,0	0,2	hoch

Tabelle 4: Die DSSI in der Ostkaribik

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Angaben der Weltbank¹⁸

Die Beschränkung auf die IDA/LDC-Gruppe führte in der Region dazu, dass das „teuerste“ Land ausgeschlossen blieb. Antigua & Barbuda wäre, wie Tabelle 4 zeigt, das Land gewesen, in dem eine Einbeziehung in die DSSI den absolut und relativ zur Wirtschaftsleistung größten Effekt erzielt hätte. Immerhin sind mit Grenada und Dominica zwei Länder, bei denen die Entlastung mehr als ein halbes Prozent der Wirtschaftsleistung ausgemacht hätte, einbezogen worden. Zum Vergleich: Im Schnitt aller Länder, die die DSSI in Anspruch genommen haben, sind es 0,65 Prozent,

Wer hätte in der Region prioritär berücksichtigt werden müssen, wenn Kriterien der Betroffenheit durch die unterschiedlichen Risikofaktoren handlungsleitend gewesen wären?

¹⁵ Schätzung auf der Grundlage von Schuldenstandinformationen der Regierung.

¹⁶ Schätzung auf der Grundlage von IWF-Globalzahlen.

¹⁷ Nur Pariser Club-Forderungen; umfassende Daten liegen nicht vor.

¹⁸ Weltbank (2020): <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>.

3.1 Schuldensituation vor Ausbruch der Pandemie

Bereits vor Corona gehörte die Region zu den am höchsten verschuldeten der Welt – allerdings mit spürbaren Unterschieden von Land zu Land. Tabelle 5 zeigt anhand der fünf Indikatoren für die öffentlichen Schulden und die Auslandsverschuldung zum Stichtag 31.12.2018, dass die Entlastung genau denjenigen Ländern angeboten wurde, deren Schuldensituation im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung am wenigsten kritisch war:

	Öffentliche Schulden / BIP	Öffentliche Schulden / Staatseinnahmen	Auslands-schulden / BIP	Auslands-schulden / Exportein-nahmen	Auslandsschul-dendienst / Exportein-nahmen
Antigua & Barbuda	88,1	442,2			
Barbados	124,7	420,7	32,7	79,5	6,6
Dominica	83,1	189,5	55,3	161,8	16,5
Grenada	63,1	240,2	58,8	97,4	8,4
St. Kitts & Nevis	62,0	169,0	20,9	351,5	
St. Lucia	66,8	283,5	35,1	49,1	3,9
St. Vincent & die Grenadinen	73,1	263,5	37,6	101,6	12,3

Tabelle 5: Schuldenindikatoren in der Ostkaribik Ende 2018

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Daten des Schuldenreports 2020

Alle vier Länder, denen die DSSI angeboten wurde, wiesen zwar ein leicht kritisches Niveau der öffentlichen Verschuldung (im In- und Ausland) auf, aber kaum kritische Indikatoren im Bereich der gesamten (privaten und öffentlichen) Auslandsverschuldung. Dagegen waren die Staaten Antigua & Barbuda sowie Barbados im In- und Ausland deutlich kritischer verschuldet als die vier, denen die DSSI angeboten wurde. Zusätzlich wies das ausgeschlossene St. Kitts & Nevis den mit Abstand kritischsten Indikator im Bereich der gesamten Auslandsverschuldung auf.

Ergebnis: Die Entlastung ging an denjenigen vorbei, die es am dringendsten gebraucht hätten, und begünstigte diejenigen, die es im regionalen Vergleich am wenigsten brauchten.

3.2 Corona-Betroffenheit: Verbreitung der Pandemie

Die gesamte Region hat im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung relativ niedrige Ansteckungsraten. Folgt man allerdings einer Logik, dass diejenigen mit den kritischsten Werten zuerst von der Ausweitung fiskalischer Spielräume durch die DSSI begünstigt werden sollten, haben die G20 erneut alles falsch gemacht: Antigua & Barbuda sind am stärksten betroffen. An dritter Stelle liegen St. Vincent & die Grenadinen, denen die DSSI immerhin angeboten wurden. Die begünstigten Länder liegen allesamt deutlich darunter:

	Infizierte pro 100.000 Einwohner	Todesfälle pro 100.000 Einwohner
Antigua & Barbuda	111	3
Barbados	70	2
Dominica	43	0
Grenada	21	0
St. Kitts & Nevis	36	0
St. Lucia	15	0
St. Vincent & die Grenadinen	64	0

Tabelle 6: Corona-Inzidenz in der Ostkaribik

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Berliner Morgenpost¹⁹

Ergebnis: Die DSSI schafft Spielräume zur Corona-Bekämpfung exakt dort, wo sie für diesen Zweck am wenigsten benötigt werden, und lässt die Staaten im Stich, die am stärksten von der Pandemie betroffen sind.

3.3 Corona-Betroffenheit: Wirtschaftseinbruch

Insbesondere infolge des Einbruchs des Tourismus ist der Unterstützungsbedarf wegen des wirtschaftlichen Einbruchs in allen sieben Staaten beträchtlich. Schaut man sich in Tabelle 7 an, wo der IWF für 2020 den stärksten wirtschaftlichen Einbruch vorhersagt, liegen erneut zwei nicht in die DSSI einbezogene Staaten an der Spitze, nämlich Barbados und Antigua & Barbuda. Immerhin werden die knapp hinter Antigua dritt- und viertplatzierten Grenada und St. Lucia einbezogen.

	pro-Kopf Einkommen (US-Dollar)	Corona-Inzidenz (Ansteckungen pro 100.000 EW, Stand: 23.09.2020)	IWF-Wachstums- vorhersage 2020 / Vergleich zur letzten prä-COVID- Prognose²⁰ (in Prozent)	Resultierende Verschlech- terung	Klimabedingte Verluste pro BIP-Einheit 1998-2018 (Rang im German- watch Klima- risikoindex 2020)
Antigua & Barbuda	17.790,3	100	5,3 → -10,0	-15,3	6
Barbados	18.142,2	66	0,8 → -11,4	-12,4	102
Dominica	8.300,4	33	9,2 → -4,7	-13,9	1
Grenada	10.965,5	21	2,7 → -9,2	-11,9	3
St. Kitts & Nevis	19.896,5	36	2,9 → -8,1	-11,0	14
St. Lucia	11.611,4	15	3,2 → -8,5	-11,7	17
St. Vincent & die Grenadinen	7.463,5	58	2,4 → -5,1	-7,5	15

Tabelle 7: Überschuldungs-Risikoindikatoren.

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Daten von Schuldentragfähigkeitsanalysen 2020 des IWF und des Germanwatch-Klimarisikoindex

¹⁹ Quelle: <https://interaktiv.morgenpost.de/corona-virus-karte-infektionen-deutschland-weltweit/> Stichtag: 6.10.2020.

²⁰ Quellen: Jeweils letzte IWF-Länderberichte; für St. Kitts und Nevis, Antigua und Barbuda und Dominica Vergleich 2019 vs. 2020-Vorhersage aus dem *World Economic Outlook* des IWF von April 2020.

Vergleicht man zusätzlich die Wachstumsvorhersagen aus dem *World Economic Outlook* des IWF von Juni 2020 mit den letzten prä-COVID-Vorhersagen, so liegt der Einbruch in allen Staaten mit Ausnahme von St. Vincent & den Grenadinen spürbar über 10 Prozent.

Ergebnis: Im Blick auf die DSSI als einen ersten Schritt zur Wiederherstellung wirtschaftlicher Dynamik mittels wiederhergestellter fiskalischer Spielräume kann man nicht wie bei den anderen Indikatoren sagen, dass die Initiative exakt die „falschen“ Staaten begünstigt. Vielmehr sind alle Staaten mehr oder weniger gleich betroffen. Leider führt das nicht dazu, dass auch alle gleich entlastet werden.

3.4 Risiken durch den Klimawandel

Alle kleinen Inselstaaten der Ostkaribik gehören weltweit zu den am stärksten durch den Klimawandel betroffenen Staaten der Welt (siehe Spalte 6 in Tabelle 7). Dies zeigt sich insbesondere durch Wirbelstürme in der jährlichen Hurrikan-Saison von Mai bis Oktober. Einzige Ausnahme ist Barbados, das wegen seiner exponierten westlichen Lage außerhalb des karibischen Bogens nur von vergleichsweise schwächeren Stürmen getroffen wird. Barbados bleibt im Blick auf dieses Kriterium tatsächlich zu Recht ausgeschlossen. Alle anderen Staaten sind mehr oder weniger gleich bedroht, werden durch die DSSI aber nicht gleich behandelt.

Ergebnis: Leider führt die DSSI nicht dazu, dass die am stärksten vom Klimawandel bedrohten Inseln mitten in der Hurrikan-Saison 2020 fiskalische Spielräume für die Überwindung einer drohenden Sturm-Katastrophe gewinnen.

4. Leitlinien für eine bessere Auswahl von zu entlastenden Ländern

Kann die DSSI nach den Ergebnissen dieser Untersuchung also als wirksame Reaktion auf die Pandemie selbst wie auch auf die durch sie ausgelöste Rezession betrachtet werden? Und kann sie vielleicht sogar denen helfen, die inmitten der Rezession zusätzlichen Risiken durch den Klimawandel ausgesetzt sind? Die Antwort darauf muss lauten: leider nein.

Wir haben gesehen, dass sowohl in Zentralamerika als auch in der Ostkaribik nicht den besonders entlastungsbedürftigen, sondern den „billigen“ Länder Schuldenerleichterungen durch die DSSI angeboten wurden.

Wie könnten die G20 – und andere Gläubiger – es besser machen?

Schauen wir auf nationale Insolvenzgesetze, so gibt es überhaupt keine Beschränkung des Zugangs zum Gläubigerschutz auf der Grundlage eines höheren oder niedrigen Einkommens des insolventen Unternehmens oder der insolventen Person. Das wäre auch die Verletzung eines fundamentalen rechtsstaatlichen Prinzips, dass nämlich bei der Anwendung rechtlicher Normen Ansehen oder gar Einkommen einer Person keine Rolle spielen dürfen.

Sinnvoll wäre daher, gar keine Gruppen zu definieren, die zu Schuldenerleichterungen Zugang haben oder von ihm ausgeschlossen sind. Stattdessen sollten grundsätzlich alle Staaten die Möglichkeit haben, im Falle gravierender externer Schocks in einem vorab definierten Verfahren von einer dafür kompetenten Instanz Zugang zu einer vorübergehenden Zahlungseinstellung zu erhalten. Das Moratorium seinerseits wäre dann der Zeitraum, in dem eine sinnvolle Umschuldung mit allen Gläubigern ausgehandelt werden könnte.²¹

Die Erfahrungen mit bereits existierende Entschuldungsmöglichkeiten – von der HIPC-Initiative bis zur DSSI – zeigt, dass eine solche Option keinesfalls den von Gläubigern implizit oder explizit befürchteten *Run* aller Staaten auf Moratorium und Umschuldung auslösen würde. Auch unter den hier umrissenen rechtsstaatlichen Verfahren sind Umschuldungsverhandlungen kein Weg zu billigem Geld. Eine detaillierte Prüfung des Entlastungsbedarfs, einschließlich der Einsicht in die Einzelheiten der Kreditaufnahmen, die zur Überschuldung geführt haben, ist für die betroffenen Regierungen alles andere als ein Vergnügen. Während der Verhandlungen wäre auch der Zugang zum Kapitalmarkt sicherlich eingeschränkt. Das allerdings ist der Preis dafür, dass er nach deren Abschluss umso freier möglich ist.

Ein solches offenes Angebot würde die Entscheidung über die weitere Bedienung oder die Neuverhandlung von Auslandsschulden dort platzieren, wo sie auch hingehört: in die Hände der legitimen Regierungen der betroffenen Staaten. Für mächtige Gläubigerregierungen und Internationale Finanzinstitutionen, die es gewohnt sind, die Welt in gute und böse, befreundete und feindliche, nützliche und uninteressante Länder einzuteilen, wäre eine solche Option sicherlich ein Machtverlust. Gewinnen würde allerdings die globale Finanzstabilität, wenn Krisen künftig schnell, effizient und mit einem hohen zwischenstaatlichen Konsens überwunden werden könnten.

²¹ Wie ein solches Verfahren im Einzelnen ablaufen könnte, beschreibt detailliert die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung UNCTAD (2015): Sovereign Debt Workouts: Going Forward. Roadmap and Guide, https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2015misc1_en.pdf. Kürzer und pragmatischer auch in der zivilgesellschaftlichen Erklärung des Jubilee Caribbean Netzwerks (2018): Statement from Jubilee Caribbean, <https://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2018/03/180315-Statement-Jubilee-Caribbean.pdf>; auf Deutsch in: erlassjahr.de (2018): Vor dem nächsten Sturm. Entschuldung als Krisenreaktion in der Karibik, Fachinformation Nr. 59, <https://erlassjahr.de/produkt/fachinformation-59-vor-dem-naechsten-sturm-entschuldung-als-krisenreaktion-in-der-karibik/>