



Vulnerabilität als Grundlage für Schuldenerlasse

Der Multidimensionale Vulnerabilitätsindex

Fachinformation 69:

Vulnerabilität als Grundlage für Schuldenerlasse

Veröffentlichung: 28.01.2022

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

Titelbild: "Weltkarte des Risikos 2021" aus Bündnis Entwicklung Hilft, Ruhr-Universität Bochum – Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV): „WeltRisikoBericht 2021“.

Gefördert durch ENGAGEMENT GLOBAL mit Mitteln des



Für den Inhalt dieser Publikation ist allein erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.



Gefördert durch einen Zuschuss der Open Society Foundations

erlassjahr.de wird institutionell gefördert von



mit Mitteln des
Kirchlichen
Entwicklungsdienstes



Evangelische Kirche
von Westfalen



BISTUM
HILDESHEIM

Bistum Limburg



und mehr als 500 weiteren Mitträgerorganisationen.

Vulnerabilität als Grundlage für Schuldenerlasse

von Jürgen Kaiser

Beim aktuellen Umgang mit Staatsschuldenkrisen sortieren die Gläubiger Länder gemäß ihrer Einkommensniveaus in erlassbedürftige und nicht-bedürftige. Das hat in der Vergangenheit zu fragwürdigen Ergebnissen geführt. Auf Initiative von Ländern, die trotz hoher Überschuldungsgefährdung dadurch von Schuldenerleichterungen ausgeschlossen wurden, wurde von den Vereinten Nationen nun der sogenannte „Multidimensionale Vulnerabilitätsindex“ (MVI) ins Gespräch gebracht. Kann er als Entscheidungsgrundlage für die Gewährung von Schuldenerleichterungen dienen? Und welche weiteren Reformen wären dazu nötig?

1. Das Pro-Kopf-Einkommen als zentrales Qualifikationskriterium für Schuldenerleichterungen

Seit den 1980er Jahren schaffen die öffentlichen Gläubiger in den ihnen eigenen Strukturen (G7/G8, Pariser Club, OECD, IWF und Weltbank) die Regeln dafür, welchen Ländern unter welchen Umständen Schulden in welchem Umfang erlassen werden. Diese Regeln zeichnen sich unter anderem dadurch aus, dass es keinen universellen Zugang für alle Länder gibt, die Schuldenerleichterungen benötigen könnten. Vielmehr gibt es sowohl bei der Gestaltung gegebenenfalls zu gewährender Schuldenerlasse als auch bei der grundsätzlicheren Frage, mit wem überhaupt über Schuldenerleichterungen im Bedarfsfall verhandelt wird, eine Unterscheidung in einkommensschwache und weniger einkommensschwache Länder. Im Regelfall werden den einkommensschwachen Ländern Erleichterungsmöglichkeiten eingeräumt, den weniger einkommensschwachen jedoch nicht oder nur in geringerem Ausmaß.

Die Gläubiger haben es weithin geschafft, diese Unterscheidung der Öffentlichkeit als eine Konzentrierung ihres Entgegenkommens auf die besonders Bedürftigen zu verkaufen, indem sie Armut und Überschuldung quasi gleichsetzten. Dass einkommensschwächere Länder per se „erlassbedürftiger“ seien, davon kann tatsächlich keine Rede sein: Schuldenprobleme entstehen nicht durch ein zu geringes Pro-Kopf-Einkommen, sondern liegen dann vor, wenn die an das Ausland zu leistenden Zahlungen in einem Missverhältnis zu den Möglichkeiten der entsprechenden Volkswirtschaft beziehungsweise des betreffenden Staates stehen. Das kann in Ländern mit besonders niedrigem Pro-Kopf-Einkommen wie dem Tschad der Fall sein, aber genauso in so genannten Schwellenländern wie Argentinien oder auch in reichen Industrieländern wie Italien.

In Wirklichkeit diene die Beschränkung spürbarer Schuldenerleichterungen vor allem dazu, die Verluste für die Gläubiger zu minimieren: Einkommensschwache Länder haben in der Regel kleinere Volkswirtschaften und zu erlassende Beträge fallen aus diesem Grund absolut gesehen geringer aus als in wohlhabenderen Ländern. Als in der letzten großen Schuldenkrise des Globalen Südens die Gläubiger mit der Initiative für hoch verschuldete arme Länder (engl. Heavily Indebted Poor Countries, HIPC) und der Multilateralen Entschuldungsinitiative (engl. Multilateral Debt Relief Initiative, MDRI) endlich umfassende Schuldenerlasse für bislang 38 einkommensschwache Länder ermöglichten, blieben weniger einkommensschwache, aber nicht weniger entlastungsbedürftige Länder außen vor – zum Schaden ihrer jeweiligen Bevölkerung. In der Folge spitzten sich die Überschuldungskrisen in Ländern wie Argentinien, Sri Lanka oder Libanon immer weiter zu. Diese nationalen Schuldenkrisen sind nun, zwei Jahrzehnte später, die Hotspots der nächsten globalen Schuldenkrise unter dem Eindruck der durch die Covid-19-Pandemie ausgelösten weltweiten Rezession. Mit einer spürbaren Reduzierung der seinerzeit im Vergleich zu heute noch moderaten, aber erkennbar ansteigenden Schuldenindikatoren, hätte dieser neuerlichen Überschuldungskrise zu weit geringeren Kosten als heute begegnet werden können.

Statt sich auf ein weltweit vereinbartes Schuldenerlassregime stützen zu können, mussten verschuldete Staaten mit unterschiedlichen Gläubigern in langwierigen Verfahren und unterschiedlichen Foren auf ad-hoc-Regelungen

hinarbeiten. Sofern sie es überhaupt wagten, Schuldenerleichterungen gegenüber ihren Gläubigern zu thematisieren.

Das wiederum ist weder logisch, noch zwingend oder sinnvoll. In einem Rechtsstaat folgen Privat- oder Unternehmensinsolvenzen selbstverständlich einheitlichen Regeln, welche unabhängig von dem Einkommen – oder im Falle von Unternehmen von dem Umsatz – für alle Bürger*innen gleich sind. Selbst das von der Pfändung freigestellte Überlebensminimum ist für alle Betroffenen gleich – auch wenn es bei ärmeren Personen naturgemäß einen größeren Anteil ihres vorherigen Einkommens ausmacht. Notwendig ist daher auch für Staaten ein prinzipiell allen überschuldeten Staaten in gleicher Weise offenstehendes Entschuldungsverfahren. Auch wenn es ein solches Staateninsolvenzverfahren gäbe, müsste zwischen Fällen, in denen es zurecht in Anspruch genommen wird und solchen mit einem faktischen Insolvenzbetrug unterschieden werden. Was aber könnte für diese Unterscheidung ein sinnvolles Kriterium sein?

2. Alternativen zum Einkommenskriterium: ein Überblick

Das logische Kriterium für die Unterscheidung zwischen erlassbedürftigen und nicht-erlassbedürftigen Ländern ist die **Schuldenhöhe** im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung. Dafür können verschiedene Verschuldungsindikatoren herangezogen werden, die jeweils bestimmte ins Verhältnis zu bestimmten Leistungsindikatoren¹ gesetzt werden. Im Interesse einer frühen Erkennung von Krisen können darüber hinaus auch **Verschuldungsdynamiken** berücksichtigt werden, also ob ein Indikator im jüngsten Beobachtungszeitraum um einen bestimmten oder dynamisch definierten Prozentsatz angestiegen ist oder nicht.² Diese beiden Aspekte – relative Schuldenthöhe und Schuldendynamik – sind auch die zentralen Aspekte in den aktuellen Schuldentragfähigkeitsanalysen des IWF.

Allerdings hat sich gezeigt, dass eine prinzipielle Gleichbehandlung gleich bewerteter Länder nicht in jedem Fall sinnvoll ist. Sie ist es zweifellos bei der Frage, ob ein Land grundsätzlich Zugang zu Schuldenerleichterungen haben soll oder nicht. Doch sie ist es nicht bei der Definition dessen, was ein tragfähiges Schuldenniveau ist, auf das hin Schulden nötigenfalls gestrichen werden sollten.

Länder unterscheiden sich jenseits der genannten schuldenbezogenen Indikatoren auch im Blick auf ihre Wirtschaftsstruktur, ihre Demografie, ihre geographische Lage und als einer unter zahlreichen weiteren Aspekten natürlich auch durch ihr Pro-Kopf-Einkommen hinsichtlich ihrer Fähigkeit, mit einer drohenden oder bereits eingetretenen Schuldenkrise fertig zu werden. Diese Überlegung ist die Grundlage für neuere Überlegungen innerhalb des IWF, Schuldentragfähigkeit genauer zu definieren – mit Folgen für die in IWF-Programmen „zulässige“ Neuverschuldung³, aber perspektivisch eben auch für die Berechnung des Schuldenerlassbedarfs.

Neben Reformüberlegungen des IWF haben auch betroffene Länder sich in den letzten Jahren immer stärker am Begriff der „**Vulnerabilität**“ orientiert, und auch wenn der Begriff sich häufig aus konkreten

¹ Der jährlich erscheinende Schuldenreport von erlassjahr.de und MISEREOR greift auf fünf Indikatoren zurück, welche zusammen ein recht umfassendes Bild ergeben: Öffentliche Schulden im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung, Öffentliche Schulden zu den öffentlichen Einnahmen, Auslandsschulden zur Wirtschaftsleistung, Auslandsschulden zu Einnahmen aus dem Export von Gütern und Dienstleistungen sowie Auslandsschuldendienst zu Einnahmen aus dem Export von Gütern und Dienstleistungen. Ein nach der kumulierten Überschreitung von Grenzwerten definierter Index ergibt dann ein Gesamtbild der Verschuldungssituation.

² Auch diese Verschuldungsdynamik zeigt die Bewertung im jährlichen Schuldenreport, indem er die jeweiligen Werte mit denen vor fünf Jahren vergleicht.

³ Der IWF ist zurückhaltend, aus einer konstatierten Überschuldungssituation auch die Forderung nach Schuldenerleichterungen abzuleiten. Stets steht zunächst die Frage nach den Konditionen von Neukreditvergaben im Mittelpunkt. Allein unter der HIPC-Initiative wurden die jeweiligen Tragfähigkeitsanalysen unmittelbar mit der Bestimmung von notwendigen Schuldenerleichterungen verbunden.

Bedrohungssituationen wie Ebola, der Corona-Pandemie oder der Klimakrise hergeleitet hat, entwickelte er sich zuletzt doch mehr und mehr zu der Idee eines Multidimensionalen Vulnerabilitätsindex (MVI), der im Folgenden genauer betrachtet und dann auf seine Eignung als Grundlage für die Qualifizierung für und die Dimensionierung von Schuldenerlassen untersucht wird.

3. Vulnerabilität als Grundlage für Schuldenerlasse in Zeiten globaler Bedrohungen der fiskalischen Handlungsfähigkeit von Staaten

a. Definition von multidimensionaler Vulnerabilität: Möglichkeiten und Grenzen von Indexbildungen

Vulnerabilität meint – anders als der Begriff Armut – nicht einen bestimmten Mangel an lebenswichtigen Gütern, sondern die Gefahr, dass ein solcher Mangel infolge eines externen Schocks eintritt. Der Begriff ist von daher dynamisch und zwangsläufig spekulativ, da er das Eintreten verschiedener Szenarien nach ihrer Wahrscheinlichkeit und gegebenenfalls ihren Auswirkungen auf den entsprechenden Staat abschätzt.

Im Zusammenhang der Diskussion um eventuelle Schuldenerleichterungen ist nicht die möglichst genaue Bewertung einzelner Risiken entscheidend, sondern die Gesamtschau auf alle Bedrohungen, die einen nennenswerten Einfluss auf die weitere wirtschaftliche Entwicklung des betreffenden Landes haben können.

Will man auf dieser Grundlage zu einer binären Entscheidung kommen – Schuldenerlass ja oder nein? – ist es unerlässlich, sehr unterschiedliche Aspekte der Bedrohung in einem Index zusammenzufassen. Neben der unvermeidbaren Willkür bei der Festlegung von Grenzwerten innerhalb jeden Parameters stellt deshalb die Art der Zusammenrechnung eine weitere Quelle von Willkür und Unsicherheit dar: Gewichtung jedes Parameters innerhalb des Gesamtindex, Gesamtschau in Form einer einfachen Addition, eines Mittel- oder Medianwertes etc. Das bedeutet allerdings nicht, dass der Ansatz eines MVI sinnlos oder nicht umsetzbar wäre. Es kommt darauf an, bei der Umsetzung seinen Schwächen Rechnung zu tragen.

Das gilt in etwas geringerem Maße für die eine binäre Dimension (Ist eine Bedrohung ausreichend ernst, um das Land in eine Lage zu bringen, die sich ohne Schuldenerleichterungen nicht mehr bewältigen lässt?), mehr indes für die quantitative, nämlich wie stark der Effekt der einzeln oder zusammen eintretenden Bedrohungen ist und wie weitgehend konsequenterweise dann auch der Schuldenerlass ausfallen muss.

b. Der MVI des UNDP als Beispiel für einen Mess-Index: Stärken und Schwächen

Der aktuellste und am weitesten entwickelte Vulnerabilitätsindex ist der MVI des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP).⁴ Er steht seinerseits in der Tradition von nicht weniger als 12 bereits existierenden Indizes. Einer davon ist der *Economic and Environmental Vulnerability Index* (EVI), der wiederum je vier ökonomische und vier ökologische Risikodimensionen berücksichtigt. Der MVI ergänzt diese acht um drei weitere Dimensionen, nämlich die Abhängigkeit vom Tourismus, die Abhängigkeit von Rücküberweisungen der Diaspora und ausländische Direktinvestitionen (FDI). Insgesamt werden also die folgenden 11 Dimensionen der Verletzlichkeit berücksichtigt:

⁴ Assa, J. und R. Meddeb (2021): „Towards a Multidimensional Vulnerability Index“, UNDP Discussion Paper. Für eine synoptische Darstellung fünf existierender Vulnerabilitätsindizes (inklusive des MVI) siehe Kaiser, J. (2021): „Schuldentragfähigkeit in Zeiten von Klimakrise und Corona. Wie können die Auswirkungen von Krisen realistisch bestimmt werden?“, erlassjahr.de-Fachinformation 68.

1. Güterkonzentration bei den Exporten
2. Anteil der Landwirtschaft (einschließlich Fischerei, Waldwirtschaft und Jagd) an der jährlichen Wirtschaftsleistung
3. Geographische Abgelegenheit und Zugang zum Meer
4. Instabilität der Exporte von Gütern und Dienstleistungen
5. Tourismusanteil an den gesamten Exporteinnahmen
6. Anteil von Rücküberweisungen an der Wirtschaftsleistung
7. Netto-Direktinvestitionen aus dem Ausland als Anteil an der Wirtschaftsleistung
8. Bevölkerungsanteil in niedrig gelegenen Küstenbereichen
9. Bevölkerungsanteil in Gebieten geringen Niederschlags
10. Zahl der Opfer von Naturkatastrophen
11. Instabilität der landwirtschaftlichen Produktion

Damit ist der MVI des UNDP aktuell derjenige Index, der eine multidimensionale Bedrohung der fiskalischen Handlungsfähigkeit eines Staates durch externe Faktoren am umfassendsten abzubilden vermag. Allerdings ist seine technische Herangehensweise – eine einfache Mittelwertbildung aller Teilaspekte – nicht allzu ausgefeilt, so dass im Zusammenhang mit durch den Index begründeten Schuldenerleichterungen eine durchaus offene Flanke entsteht – etwa für Kritik von Seiten betroffener Gläubiger. Und schließlich wird darüber hinaus das Ranking der Verletzlichkeit von Staaten untereinander dadurch eingeschränkt, dass zwar für die große Mehrheit der Staaten alle Parameter berechnet werden können, aber nicht für alle.

Die Zielsetzung des MVI fokussiert in erster Linie auf die Qualifizierung für konzessionäre Finanzierungen – aktuell das vordringlichste politische Ziel der meisten Regierungen, die sich auf ihn berufen möchten. Dass der MVI auch den Zugang zu Schuldenerleichterungen auf eine geeignetere Grundlage stellen könnte, ist Teil der Diskussion⁵, aber nicht in den Vordergrund gerückt und auch nicht im Hinblick auf seine spezifischen Implikationen diskutiert.

c. Wie wird die Verletzlichkeit von Ländern bereits jetzt in aktuellen DSAs berücksichtigt?

Bevor die verschiedenen Aspekte einer möglichen Schuldenerleichterung auf der Grundlage des Index betrachtet werden, ist eine kurze Bestandsaufnahme sinnvoll, wie in bereits existierenden Tragfähigkeitsanalysen (seit neuestem) Aspekte der ökonomischen Vulnerabilität berücksichtigt werden.

In der zuletzt 2016 überarbeiteten Schuldentragfähigkeitsanalyse für Niedrigeinkommensländer (engl. *debt sustainability analysis for low-income countries*, LIC-DSA) des IWF werden externe Vulnerabilitäten durch die Betrachtung von Alternativszenarien berücksichtigt: Der IWF berechnet zunächst ein „Basisszenario“, welches seiner Einschätzung nach die wahrscheinliche Entwicklung des betreffenden Landes im Projektionszeitraum realistisch abbildet. Von diesem Basisszenario aus berechnet er dann eine Reihe von standardisierten Stresstests, welche beispielsweise die Entwicklung zentraler Parameter wie Wirtschaftswachstum oder Nachfrage für exportierbare Güter in ihrem historischen Trend fortschreiben statt wie im Basisszenario anzunehmen, dass die Umsetzung mit dem IWF vereinbarter Reformschritte bereits eine deutliche gesamtwirtschaftliche Besserung bewirken wird. Über standardisierte Annahmen hinaus kommen in einzelnen Ländern auch besonders relevante Stress-Szenarien wie ein Ölpreiseinbruch bei ölexportierenden Ländern oder ein Einbruch des Tourismus bei kleinen Inselstaaten zur Anwendung.

In LIC-DSAs bestimmt die Entwicklung der Schuldenindikatoren unter den verschiedenen Szenarien die Einstufung in eine Risikogruppe: Länder, die keinen der einschlägigen Schuldenindikatoren überschreiten, haben ein

⁵ Ebd. S.14

„niedriges“ Überschuldungsrisiko, bei Ländern, die zwar im Basisszenario unter allen kritischen Grenzwerten bleiben, in mindestens einem Stress-Szenario aber mindestens einen Indikator überschreiten, wird das Risiko als „mittel“ eingestuft. Überschreitet ein Land schon im Basisszenario mindestens einen kritischen Grenzwert, wird für das Land ein „hohes“ Überschuldungsrisiko angenommen.

In Tragfähigkeitsanalysen für Länder mit Zugang zum Kapitalmarkt (engl. *market access countries*, MAC)⁶ gibt es bislang keine solchen finalen Bewertungen, sondern die ausgefeiltere Darstellung einzelner Risiken in einer „Heat Map“, ohne dass diese zu einem finalen Urteil zusammengefasst würde. Anfang 2021 hat der Vorstand des IWF allerdings die vom Stab vorgelegten Planungen für eine Reform des Rahmenwerks für Schuldentragfähigkeitsanalysen (engl. *Debt Sustainability Framework*, DSF) für MACs durchgewunken, in denen eine ähnliche mechanische Risikobewertung wie für LICs vorgesehen ist. Die neuen Kategorien zur Bewertung des Überschuldungsrisikos für MICs sind: „Schulden tragfähig mit hoher Wahrscheinlichkeit“, „tragfähig, aber nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit“ und „nicht tragfähig“. Die Schuldentragfähigkeitsanalyse ist aufgeschlüsselt in eine „near-term“- , „medium-term“- und „long-term“-Analyse. Es wird nun erwartet, dass zum Jahreswechsel 2021/2022 die ersten Analysen für Mitteleinkommensländer auf der Grundlage des nunmehr *Sovereign Risk and Debt Sustainability Framework for Market Access Countries* (MAC-SRDSF) genannten Rahmenwerks vorliegen sollen. Allerdings soll diese Analyse in drei Zeithorizonten nur in wenigen Ausnahmefällen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, aus Angst vor einer negativen Signalwirkung zum Beispiel an die globalen Finanzmärkte.

Eine Indexdiskussion, wie sie mit dem MVI in den UN geführt wird, findet in diesem Reformprozess allerdings keinen Niederschlag. Stattdessen sollen einige Einzelschritte besser nach Zeithorizonten gegliedert, einzelne Parameter genauer angesehen und der Entscheidungsspielraum des IWF-Stabs im Blick auf nicht oder nur teilweise quantifizierbare Faktoren transparenter angewandt werden. Explizit sollen spezifische Vulnerabilitäten in die „long-term“-Analyse aufgenommen werden, dazu zählen auch Klimarisiken. Doch die Ergebnisse aus der „long-term“-Analyse fließen – anders als die kurz- und mittelfristigen Analysen nicht in die mechanische Bewertung von Überschuldungsrisiken ein.

Zudem ändert sich nichts an der grundsätzlichen Beschränkung der vom IWF angestellten Analyse auf Fragen der Neukreditvergabe sowie der Programm-Gestaltung und -Beratung. So werden die beiden Rahmenwerke für LICs und MACs auch weiterhin die dringend benötigte Neubewertung von Überschuldungsgefahren als Grundlage für Schuldenerleichterungen nicht leisten.⁷

⁶ Die Unterscheidung in Länder mit einem bestimmten (niedrigen) Einkommensniveau und Länder, welche sich über den Kapitalmarkt statt allein aus öffentlichen Quellen finanzieren können, ist tatsächlich so inkohärent, wie sie auf den ersten Blick aussieht. Fielen in den 1990er Jahren, als diese Unterscheidung entstand, Einkommensniveaus und Kapitalmarktzugänge noch halbwegs verlässlich zusammen, kann davon seit Mitte der 2010er Jahre keine Rede mehr sein, seit entschuldete HIPC's umfangreichen Anleiheplatzierungen vornehmen konnten. Zur Dynamik dieses neuen Verschuldungsmodells siehe: Rehbein, K. (2015): „Kommt die nächste Schuldenkrise?“, in: erlassjahr.de und MISEREOR: Schuldenreport 2015.

⁷ Ein gutes Beispiel dafür bietet die vom IWF (mit-)entwickelte Disaster Resilience Strategy für die Insel Dominica: Detailliert werden notwendige und sinnvolle Maßnahmen für eine fiskalische Vorbereitung auf zu erwartende Naturkatastrophe des kleinen Inselstaates dargelegt. Dann wird eine eher traditionell anmutende Strukturanpassungsstrategie entwickelt, welche so viele Ressourcen wie möglich aus der eigenen Volkswirtschaft und zumeist auf Kosten der Bevölkerungsmehrheit mobilisiert, um dann festzustellen, dass rund 11 Prozent des jährlichen Bruttoinlandsprodukts weiterhin fehlen werden. Diese müssten dann „von außen“ mobilisiert werden. Da eine zusätzliche anhaltende Entwicklungs- und Klimafinanzierung in diesem Umfang für die kleine Insel komplett unrealistisch ist, müsste der IWF eigentlich aus seiner Bewertung ableiten, dass das Land dringend Schuldenerleichterungen in dem genannten Umfang benötigt – oder eben auf den nächsten Hurrikan nicht besser vorbereitet sein wird wie auf Hurrikan „Erica“ 2017. Siehe: IMF (2021): „Dominica: Disaster Relief Strategy, February 2021“; insbesondere pt. 49.

4. Anwendung eines MVI im Zusammenhang mit Schuldenerleichterungen

Abschnitt 2.b. hat gezeigt, dass der MVI bei aller technischen Unzulänglichkeit theoretisch die Möglichkeit eröffnet, Schuldenerleichterungen zeitiger und gezielter zu ermöglichen. Seine Anwendung wirft allerdings, auch wenn der politische Konsens dafür erreicht werden kann, neue Fragen auf, denn gerade operationale Aspekte seiner Anwendung spiegeln einige seiner Schwächen wider. Im Folgenden wird auf die wichtigsten Chancen und Grenzen der Anwendung eines solchen Index im Zusammenhang mit der Entscheidung über Schuldenerleichterungen eingegangen. Notwendigerweise kommen dabei auch Schwächen des aktuellen Umgangs mit öffentlichen Auslandsschulden jenseits aller Bemessungsfragen sowie die Möglichkeiten ihrer Überwindung zur Sprache. Ein sinnvolles technisches Instrument wie ein MVI kann natürlich nicht die zentralen Machtungleichgewichte beseitigen, welche bislang effiziente und faire Lösungen für Schuldenkrisen verhindert haben.

a. Welche grundsätzlichen Voraussetzungen sind nötig, damit ein autoritativer Index Zugang zu Schuldenerleichterungen ermöglicht?

Die Idee eines „autoritativen“ Index, auf dessen Grundlage Entscheidungen über Zahlung oder Erlass von Schulden weltweit gerichtsfest getroffen werden können, geht weit über das im Moment rechtlich und politisch Mögliche hinaus. Im aktuellen Schuldenmanagement entscheiden Gläubiger als Richter in eigener Sache, ob Erleichterungen gewährt werden oder nicht. Trotzdem schließt auch ein solches nicht-rechtsstaatliches Arrangement die Anwendung eines objektivierten Index, der die Willkür von Entscheidungen der Gläubigerseite einschränkt, nicht von vornherein aus. Das zeigt unter anderem die Erfahrung mit existierenden Rahmenwerken für Umschuldungen: Die HIPC-Initiative gibt als Zielgröße für ein tragfähiges Schuldenniveau bestimmte Parameter⁸ vor – ohne Rücksicht darauf, ob das im Einzelfall für bestimmte Gläubiger einen als besonders dramatisch empfundenen Verlust bedeutet oder nicht.

Der Schlüssel für die Unterwerfung der Gläubiger unter einen solchen Leitwert sind zweierlei:

- Die politische Notwendigkeit für Schuldenerleichterungen überhaupt, welche die zuvor geltende Regel *Pacta sunt servanda* (lat., dt. „Verträge sind einzuhalten“) in einem bestimmten Umfang außer Kraft setzt:
Dieser Konsens entstand im Vorfeld der HIPC-Initiative, als Mitte der 1990er Jahre einer kritischen Masse von Gläubigern klar wurde, dass jedes weitere Festhalten an der Illusion der (späteren) Zahlungsfähigkeit überschuldeter Länder keinerlei zusätzliche Mittel mobilisieren, sondern im Gegenteil ein gefährliches Maß an zusätzlichen globalen Spannungen durch den Zusammenbruch von Staatlichkeit mit sich bringen würde.
- Die Lösung des Koordinations-Problems (engl. *Collective Action*):
Praktisch alle Schuldnerstaaten haben komplexe Gläubigerstrukturen, weshalb Zugeständnisse einzelner Gläubiger nur dann zur angestrebten Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit des Schuldners führen, wenn sichergestellt werden kann, dass der durch die Zugeständnisse gewonnene fiskalische Spielraum nicht durch den weiter fließenden Schuldendienst an konkurrierende Gläubiger absorbiert wird. Die weitreichende Akzeptanz der Zielgrößen der HIPC-Initiative im Verbund mit der mehr oder weniger funktionierenden Gleichbehandlungsregel des Pariser Clubs haben das zumindest eine Zeit lang geleistet.

⁸ In der entscheidenden Phase der Initiative waren das 150 Prozent Barwert der Gesamtverschuldung im Verhältnis zu den gemittelten jährlichen Exporteinnahmen der letzten drei Jahre beziehungsweise ein Schuldendienst von 15 Prozent der jährlichen gemittelten Exporteinnahmen.

Kommen nun auf der Gläubigerseite die Erkenntnis, dass der Globale Süden auf eine unkontrollierbare Schuldenkrise zusteuert, und die Einsicht, dass solche Krisen für alle Beteiligten weniger teuer ausfallen, je zeitiger sie gelöst werden, zusammen, sind die Voraussetzungen dafür gegeben, einen verbindlichen Zielwert für Entschuldung zu schaffen. „Verbindlich“ muss dabei nicht unbedingt die Qualität eines weltweit zu ratifizierenden völkerrechtlichen Vertrags annehmen. Funktionieren kann dies auch durch die Kombination zweier Elemente deutlich unterhalb der Schwelle geltenden Völkerrechts:

- die politische Akzeptanz eines Index wie beispielsweise des existierenden MVI durch eine relevante Gruppe von mächtigen internationalen Akteuren, idealerweise der G20;
- die Entschlossenheit der gleichen Gruppe von (Gläubiger-)Ländern, Schuldern politische und finanzielle Unterstützung zu gewähren, wenn diese eine auf der Grundlage des Index vereinbarte Schuldenerleichterung durch Zahlungsverweigerung gegen nicht-kooperierende Gläubiger durchsetzen.

b. Wer kann einen autoritativen Index entwickeln?

Da es grundsätzlich stets sinnvoll ist, das Rad nicht erneut zu erfinden, sollte der existierende MVI – eventuell nach einer kritischen Überprüfung durch die G20 selbst, durch die Internationalen Finanzinstitutionen in deren Auftrag, und vielleicht nach Auswertung einer begrenzten Pilotphase – verwendet werden.

Der dafür notwendige Konsens könnte wie in der HIPC-Initiative durch eine Meinungsbildung der G20 in den Gouverneursräten von IWF und Weltbank beschlossen werden⁹ und damit für das Handeln der beiden Institutionen leitend werden. Unabhängig davon, ob die Institution selbst eine operative Rolle bei der Definition und der Anwendung des MVI spielt oder nicht, könnte der IWF eine entscheidende Rolle bei der Verbindlichmachung des MVI spielen, indem er Ausleihungen an Länder, welche auf der Basis des MVI Entschuldungen ausgehandelt haben, im Rahmen seiner *Lending into Arrears*-Politik ausdrücklich ermöglicht und sie für Fälle, in denen die vom Index ausgesandten Alarmsignale von Gläubigern und/oder Schuldern ignoriert wurden, ausdrücklich ausschließt.¹⁰

Alternativ – und im Blick auf eine weltweite Akzeptanz unter verschuldeten Ländern sogar vorzuziehen – wäre es denkbar, den Index ohne den Umweg über einen G20-Prozess in der Hand der Vereinten Nationen zu belassen, konkret: in der Hand des UNDP, eventuell in Kooperation mit anderen Fachorganisationen des UN-Systems.

c. Was sind die rechtlichen Voraussetzungen für die Anwendung des MVI im Zusammenhang mit Schuldenerleichterungen?

Jede Schuldenerleichterung ist wesensmäßig ein zwischen den Parteien konsensual vereinbarter oder vom Schuldner erzwungener Bruch eines rechtsgültigen Vertrags. Im zweiten Fall eröffnet dies dem Gläubiger im Prinzip die Möglichkeit, den Rechtsweg zu beschreiten und damit Druck auf den Schuldner auszuüben, einen offenbar nicht tragbaren Schuldendienst weiter zu leisten. Konsensuale Vereinbarungen, wie sie etwa zwischen einem Schuldner und einem Ad-hoc-Komitee von Anleihegläubigern oder dem Schuldner und dem eigens dafür geschaffenen Gläubigerkartell des Pariser Clubs ausgehandelt werden, sind darum prinzipiell die wünschenswerte Alternative. Sie erlauben es dem Schuldner etwa, mit dritten Parteien künftig Kreditverträge

⁹ Die G20 verfügen über mehr als eine Zweidrittelmehrheit in den Gouverneursräten von IWF und Weltbank.

¹⁰ Zu Funktion und problematischen Fragestellungen zur *Lending into Arrears*-Policy siehe: Hagan, S. (2020): „Sovereign Debt Restructuring. The Centrality of the IMF's Role“, Peterson Institute for International Economics. Working Paper.

abzuschließen, ohne befürchten zu müssen, dass die Inhaber von Altforderungen versuchen, solche Finanzbeziehungen durch den Zugriff auf vereinbarte Zahlungen des Schuldners zu stören.¹¹

Vereinbarungen, die nicht ad-hoc mit allen Gläubigern getroffen werden, sondern etwa dem Schuldner infolge einer vorab definierten Vulnerabilität eine Zahlungseinstellung erlauben, wären naturgemäß besonders anfällig für solche Störungen durch einzelne nicht kooperationswillige Gläubiger.

Eine konsequente Verortung des Verfahrens innerhalb des UN-Systems böte vor diesem Hintergrund den bedeutenden Vorteil, dass im Fall von Konflikten über die Anwendung des Index im Zusammenhang mit Schuldendiensteinstellungen vom Sicherheitsrat eine Uneintreibbarkeit von Forderungen dekretiert werden könnte, was dieser bereits einmal im Vorfeld der Umschuldung des Irak nach dem Fall des Saddam-Regimes getan hat.¹²

Ein weiteres Instrument zur Sicherstellung, dass eine index-basierte Zahlungseinstellung nicht von unkooperativen Gläubigern unterlaufen wird, könnte in Anti-Geier-Gesetzen bestehen, wie Belgien, Frankreich und Großbritannien sie bereits geschaffen haben, um zu verhindern, dass sogenannte Geierfonds, welche Schuldentitel mit hohen Abschlägen am Sekundärmarkt kaufen, auf dem Klageweg vor nationalen Gerichten volle Bedienung erreichen, nachdem andere (meist öffentliche) Gläubiger durch Teilverzicht den Schuldner überhaupt erst wieder zahlungsfähig gemacht haben. Im Blick auf die kohärente Umsetzung einer auf einem MVI basierenden Umschuldung am interessantesten ist dabei das britische *Debt Relief (Developing Countries) Bill* von 2010¹³ am besten geeignet, da es multilaterale Vereinbarungen ex-post gegenüber nicht-kooperativen Gläubigern verbindlich macht.

d. „Verwaltung“ eines MVI: Anwendung, Modifizierung, Weiterentwicklung

Parameter, die im Zusammenhang mit Schuldenerleichterungen Anwendung finden, haben in der Regel eine kurze Lebensdauer. Der Pariser Club hob die Schuldenerlassmöglichkeiten für Niedrigeinkommensländer innerhalb von 10 Jahren in fünf Schritten von 0 auf 90 Prozent an. Sowohl die Grenzwerte der HIPC-Initiative als auch die Umstände und Berechnungswege wurden zwischen 1996 und 2005 drei Mal angepasst, nachdem sich in der allerersten Fassung überhaupt nur sechs Länder für Schuldenerleichterungen unter der Initiative qualifiziert hätten. Es ist daher zu erwarten, dass auch ein MVI sowohl in Bezug auf die Art seiner Berechnung als auch seine Anwendung in relativ kurzen Zeitabständen spürbare Modifikationen erfährt. Das legt nahe, seine „Verwaltung“, also die Frage, wie er nötigenfalls verändert und in seiner Anwendung modifiziert wird, genau zu regeln. Dazu, wie eventuelle Anpassungen organisiert werden können, hat es verschiedene Vorschläge in der Debatte um Schuldenerlasse in der Post-HIPC-Ära gegeben. In der *UNCTAD Roadmap & Guide for Sovereign Debt Workouts*¹⁴ von 2015 wird eine von der UNO zu kontrollierende *Sovereign Debt Workout Institution* vorgeschlagen, welche das Potenzial hätte, die Verwaltung des Index samt weiterer Verfahrensregeln und Parameter in einer Hand zu bündeln. Dies wurde zuletzt auch in dem von UN-Generalsekretär António Guterres einberufenen Sonder-Forum zu

¹¹ Durch ein derartiges Urteil in New York gelang es dem Investmentfonds NML Capital und anderen Anleihegläubiger Argentinien zur Bedienung von Altforderungen zu zwingen, nachdem die große Mehrheit der Anleiheinhaber sich mit der Regierung des südamerikanischen Lands auf eine Reduzierung ihrer Forderungen geeinigt hatte. Ausführlich dazu: Kaiser, J. (2014): „Nicht nur Argentinien ist betroffen. Geierfonds. Was sie tun, warum es sie gibt, und was man gegen sie tun kann“, erlassjahr.de-Fachinformation 46.

¹² Detailliert dazu: Kaiser, J. und A. Queck (2014): „Odious Debt – Odious Creditors? International Claims on Iraq“, FES-Dialogue on Globalization.

¹³ Der Gesetzestext ist online zu finden unter: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05658/SN05658.pdf>.

¹⁴ https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2015misc1_en.pdf

Financing for Development 2020 aufgegriffen.¹⁵ Im Rahmen des durch die Covid-19-Rezession ausgelösten Schuldenerlassbedarfs brachte Guterres die Idee einer *Sovereign Debt Authority* in den Online-Dialog mit den Staats- und Regierungschefs ein. Da Mitte 2020 noch nicht genauer absehbar war, welche Verheerungen die Pandemie in den Volkswirtschaften verletzlicher Länder hinterlassen würde, kam es im Rahmen dieses Prozesses noch zu keiner Verständigung auf eine solche Innovation. Inzwischen ist auch für Skeptiker*innen unübersehbar geworden, dass eine nicht mehr beherrschbare globale Schuldenkrise bereits ausgebrochen ist und ohne große Reformen kaum noch zu bewältigen sein wird.

5. Nächste Schritte auf dem Weg zur Anwendung eines MVI als Grundlage für Schuldenerleichterungen – und welche politischen Dynamiken dazu notwendig sind

Die praktische Implementierung eines MVI im Kontext von Schuldenrestrukturierungen kann unter zwei Aspekten betrachtet werden: (a) Welche Schritte können zu einer kohärenten weltweiten Anwendung führen? (b) Welche politischen Dynamiken können die notwendigen Schritte auslösen?

a. Schritte zur Anwendung eines MVI

- **Schaffung.** Ein weltweit anzuwendender Index muss von einer global akzeptierten Institution geschaffen und administriert werden. Das UNDP ist mit der vorliegenden Version des MVI in Vorleistung gegangen. Es braucht nun einen über die Institution hinausgehenden Abstimmungsprozess, an dessen Ende die weltweite Akzeptanz steht. Es liegt nahe, diesen Prozess wesentlich im UN-System zu verorten, ihn also auf einen Vollversammlungsbeschluss zulaufen zu lassen. Allerdings sollte er nicht nur auf diesem einen Gleis fahren, sondern gleichzeitig auch in den Gremien der Bretton Woods-Institutionen geführt werden und darüber hinaus auf Meinungsbildung in zwischenstaatlichen Gremien wie der EU, der AU oder etwas dem Netzwerk der Kleinen Inselstaaten (*Alliance of Small Island States*, AOSIS) substantziell geführt werden.
- **Verbindlichkeit.** Parameter für Schuldenerleichterungen sind auch bisher schon verbindlich gemacht und mehr oder weniger kohärent angewandt worden – allerdings nicht auf der Grundlage eines umfassenden und partizipativen Prozesses, sondern durch Dekret von Gläubigern. Das gilt für den Pariser Club ebenso wie für die HIPC-Initiative. Zwei Instrumente können entscheidend dazu beitragen, Parameter eines durch globale Konsultation zustande gekommenen Index verlässlich verbindlich zu machen: (1) die Schaffung von Anti-Geier-Gesetzen in den für zwischenstaatliche Kreditverträge wichtigsten Jurisdiktionen; dies könnte analog zur Verabredung der *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI) und des *Common Framework* in den G20 koordiniert werden. (2) Eine Resolution der UN-Vollversammlung, welche den Sicherheitsrat auffordert, in Einzelfällen die Aktiva von Staaten, welche auf der Grundlage des MVI entschuldet wurden, zu immunisieren.
- **Anwendung.** Eine kleine Infrastruktur für künftige Umschuldungsverhandlungen, wie sie im Zusammenhang mit der Schaffung eines geordneten Staateninsolvenzverfahrens in unterschiedlichen Spielarten vorgeschlagen wurde, könnte dafür Sorge tragen, dass ein entlastungsbedürftiger Staat in den Genuss eines rechtsstaatlichen Standards genügenden Verfahrens kommt. Zu diesen Standards gehört dann auch die Zugrundelegung des MVI bei der Bemessung des Entlastungsbedarfs. Vielversprechendster Ansatzpunkt dafür ist die vom UN-Generalsekretär ins Gespräch gebrachte *Sovereign Debt Authority*.

¹⁵ Zu dessen Wirkungsgeschichte siehe: Ellmers, B. (2021): „Financing for Development in the Era of Covid-19 and beyond“.

b. Dynamiken

Drei Elemente müssen zusammenkommen, damit eine politische Dynamik für einen so weitreichenden Reformprozess entstehen kann:

- **Initiative von Betroffenen.** Der vorliegende MVI ist auf Betreiben von Staaten entwickelt worden, welche vom Klimawandel am stärksten betroffen sind, aber darüber hinaus weitere strukturelle Verwundbarkeiten aufweisen. Das Aufbegehren von Betroffenen gegen einen ungerechten Zustand ist stets – und so auch hier – der erste Schritt für die Überwindung eines Missstandes. Exemplarisch enthält das Schuldenstatement der AOSIS¹⁶ die wichtigsten kurz- und mittelfristigen Handlungsschritte für ein verbessertes und inklusives Schuldenmanagement. Der MVI und seine Anwendung im Rahmen von Umschuldungen ergänzt die dort vorgeschlagenen Reformen.
- **Unterstützung aus den einkommensstarken und politisch einflussreichen Ländern.** Kleine und einkommensschwache Staaten haben im aktuellen politischen System per definitionem nicht das politische Gewicht, globale Reformen zu erzwingen. Sie sind darauf angewiesen, auch seitens politisch einflussreicher Staaten Unterstützung zu finden. Dies kann zunächst punktuell geschehen, auch wenn einzelne reichere Länder nicht sofort die zwischenstaatlichen Zusammenhänge, in die sie eingebunden sind – wie etwa die EU oder die G7 – hinter einer Reforminitiative versammeln können. Ein gutes Beispiel dafür ist die pro-aktive Linie der norwegischen Regierung zwischen 2005 und 2015, welche die Forderung einiger Regierungen aus dem Globalen Süden sowie einer weltweiten Zivilgesellschaft nach einer Überprüfung von zwischenstaatlichen Schulden im Hinblick auf deren Legitimität aufnahm.¹⁷
- **Katalytische Einzelfälle.** Die genannte von Norwegen mitbetriebene Diskussion um legitime und illegitime Schulden führte zu keinen greifbaren Ergebnissen, weil es zu der Zeit nur wenige und eher unspektakuläre Fälle illegitimer Schulden ans Licht der Öffentlichkeit brachten. Deswegen verblieb die Debatte weitgehend im Allgemeinen. In einem anderen Falle eines Paradigmenwechsels im internationalen Schuldenmanagement war das anders: 2001 erlangte Pakistan eine Übereinkunft mit dem Pariser Club über eine Restrukturierung. Da das Land einen für damalige Verhältnisse hohen Teil seiner Auslandsverbindlichkeiten privaten Anleihegläubigern schuldete, wurde in diesem Fall erstmals die routinemäßige Gleichbehandlungsklausel des Pariser Clubs auf Anleihegläubiger ausgedehnt. Bis dahin war diese Gläubigerkategorie analog zu den multilateralen Gläubigern von der Gleichbehandlung ausgenommen gewesen. Der seit jener Zeit stark steigende Anteil der Anleihefinanzierungen an der Gesamtverschuldung von immer mehr Ländern führte ab 2001 dann dazu, dass die ausgedehnte Gleichbehandlung sehr schnell Standard wurde.

¹⁶ http://misiones.minrex.gob.cu/sites/default/files/archivos/editoronu/articulos/2020-06-29_aosis_statement_on_debt.pdf

¹⁷ Eine Würdigung von Stärken und Schwächen des norwegischen Prozesses zwischen 2005 und 2013 findet sich in: Slett U-Landsgjelda (2012): „Exportable: How to make the Norwegian Debt Audit Transferable to Other Countries?“.