

# Gestern Schulden, heute Entwicklungsfinanzierung

## Sind Schuldenumwandlungen ein Weg aus der Krise?

Von Jürgen Kaiser

**Mit der sich zuspitzenden globalen Schuldenkrise vor und während der Corona-Pandemie schaffte es auch ein Instrument wieder auf die entwicklungspolitische Tagesordnung, das dort lange nicht aufgetaucht war: die Umwandlung von Schulden in Entwicklungsfinanzierungen. Welchen Beitrag können solche Debt Swaps für die soziale Entwicklung eines verschuldeten Landes und zur Überwindung einer drohenden oder bereits eingetretenen Überschuldung leisten?**

Die Idee klingt bestechend: Ein verschuldeter Staat einigt sich mit seinem Gläubiger, den fälligen Schuldendienst nicht an ihn zu entrichten, sondern ihn stattdessen in gemeinsam vereinbarte Entwicklungsprojekte im eigenen Land zu investieren.

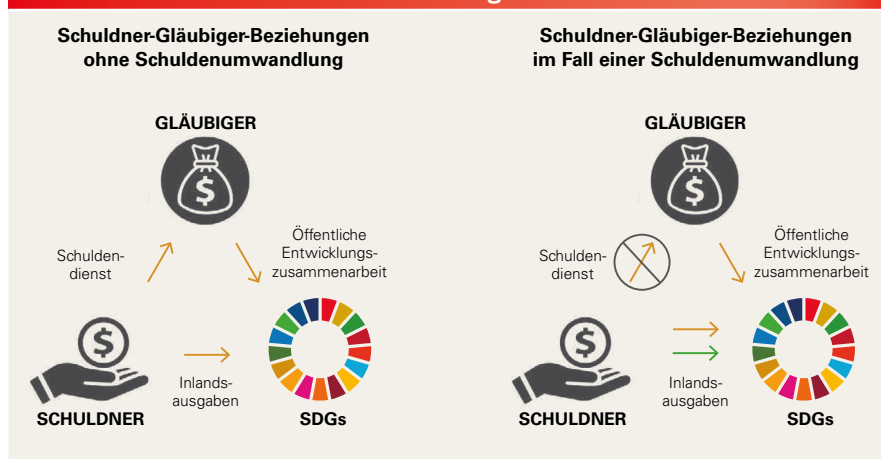
Damit werden mindestens zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen: Zum einen wird der Schuldner befreit von einer nicht mehr tragbaren Schuldenlast, indem er ein Äquivalent oder einen Teil davon in heimischer Währung in die soziale Entwicklung des eigenen Landes investiert. Der Gläubiger wiederum ersetzt eine Forderung, die er möglicherweise ohnehin nicht hätte eintreiben können, durch eine Investition im Rahmen seiner Entwicklungszusammenarbeit. Und schließlich sorgt die direkte Kontrolle der freigewordenen Mittel dafür, dass diese nicht etwa in dunklen Kanälen des möglicherweise nicht ganz korruptionsfreien Schuldnerlandes verschwinden. Schließlich wird der unwiderrufliche Schuldenerlass erst ausgesprochen, wenn die letzte Rate für das vereinbarte Entwicklungsvorhaben eingezahlt worden ist.

Selbst für private Gläubiger, die kein entwicklungspolitisches Interesse haben, kann sich dieses Verfahren lohnen. Zum Beispiel dann, wenn die Rückzahlung besonders unwahrscheinlich ist oder die Abschreibung steuerlich geltend gemacht werden kann und dem privaten Kreditgeber überdies ein Imagegewinn winkt, wenn damit gut sichtbare Umweltschutz- oder Entwicklungsinitiativen finanziert werden.

### Kurzer Rückblick

Die Idee, eine nicht mehr leistbare Schuld in eine anderweitige (Zahlungs-)Verpflichtung umzuwandeln und so den Schuldner aus einer Illiquiditäts- oder gar Insolvenzsituation zu befreien, ist nicht neu. Aus dem Jahr 1989 stammt der sogenannte Brady-Plan: Nach diesem Konzept wurden öffentliche Schulden bei US-amerikanischen Banken mit einem spürbaren Abschlag in von der US-Re-

**Abb. 1: Standard-Schuldenumwandlung**



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an eine Darstellung des World Food Programme.

**Debt-for-Environment-Swaps  
sind 2021 erneut zum Topthema  
in der politischen Diskussion  
geworden.**

gierung garantierte Anleihen umgewandelt. Diese waren frei handelbar, sodass die Gläubigerbanken sie halten oder verkaufen konnten – wie ihre eigene Situation es gerade erforderte. Der Schuldner reduzierte so seinen laufenden Schuldendienst spürbar, der Gläubiger tauschte Forderungsvolumen gegen mehr Sicherheit.

Etwa zur gleichen Zeit kamen *Debt-for-Equity-Swaps* in Mode. Bei diesen wurde der ursprüngliche Bankenkredit durch die Übertragung von Eigentumsrechten an zuvor öffentlichen Unternehmen im Schuldnerland abgelöst: eine frühe Form der Privatisierung zu Beginn der neoliberalen Epoche. In Folge nahmen auch Umwelt- und Entwicklungsorganisationen die Idee auf und sprachen sich dafür aus, freiwerdende Mittel entsprechend umzuleiten. Für die verschuldeten Regierungen entstand so der zusätzliche Anreiz, in die soziale Entwicklung der eigenen Bevölkerung und/oder in den Umweltschutz zu investieren.

Auch die Entwicklungsministerien ließen sich vom Charme dieses doppelten Nutzens ansprechen:<sup>1</sup> Die US-Regierung setzte 1991 den bis heute größten *Debt-for-Environment-Swap* zugunsten des polnischen *Eco-Fund* um und sicherte sich damit auch Einfluss auf die Politik des Landes in der Umbruchssituation der frühen 1990er Jahre. Umweltbezogene Schuldenumwandlungen waren seither der Schwerpunkt eines allerdings seit 2016 nicht mehr genutzten Programms der USA. Mit dem zunehmend dramatischen Klimawandel sind sie 2021 erneut zum Topthema in der politischen Diskussion geworden.

Erfahrungen mit einem *Swap* zugunsten der *Blue Economy* in den Seychellen wurden zum Vorbild für weitere Vorhaben in kleinen und klimaverletzlichen Staaten wie etwa Belize. Im gleichen Jahr und im Rahmen ihrer Entschuldungsinitiative zum 700-jährigen Jubiläum der Eidgenossenschaft legte die Schweiz eine Reihe von Gegenwertfonds auf.<sup>2</sup> An diesem Vorbild wiederum orientierte sich die damalige deutsche Bundesregierung bei der Weltumweltkonferenz 1992 in Rio de Janeiro, indem sie die Schaffung einer Schuldenumwandlungsfazilität im Bundeshaushalt ankündigte. Diese diente zunächst dazu, Umweltvorhaben durch Umwandlung zurückfließender deutscher Entwicklungshil-

fe zu finanzieren.<sup>3</sup> Inzwischen wurde sie sowohl in Bezug auf ihr Mandat als auch auf ihre finanzielle Ausstattung deutlich ausgeweitet.

In den Folgejahren schufen auch die Regierungen von Italien und Spanien im Rahmen ihrer jeweiligen Staatshaushalte ähnliche Instrumente. Frankreich wiederum definierte im Rahmen seines „C2D“-Programms<sup>4</sup> Umwandlungen als zusätzliche Bedingung für die Streichung der letzten zehn Prozent Forderungen an die HIPC-Staaten<sup>5</sup>, während andere bilaterale Gläubiger den multilateral vereinbarten Erlass von 90 Prozent freiwillig und ohne weitere Bedingungen auf 100 Prozent erhöhten.

**Zunahme von trilateralen Swaps**

Nach einer Phase, in der Umwandlungen kaum mehr als ein Nischenthema der Schuldenproblematik waren, spielen Schuldenumwandlungen heute wieder eine größere Rolle. Zwei Entwicklungen sind dafür ursächlich:

- die zunehmende globale Überschuldung<sup>6</sup>
- die wachsende Kluft zwischen den finanziellen Erfordernissen von Entwicklungs- und Klimafinanzierung und den relativ dazu schrumpfenden Entwicklungsbudgets der traditionellen Geberländer

Das Miteinander dieser zwei Faktoren hat unter anderem dazu geführt, dass immer mehr multilaterale Entwicklungsorganisationen versuchen, als Akteure von Schuldenumwandlungen aufzutreten. Sie propagieren statt der traditionellen bilateralen nunmehr trilaterale *Swaps*, bei denen die jeweilige Institution nicht nur als Impulsgeber und Berater, sondern vor allem als Umsetzer der vereinbarten Vorhaben auftritt. Zu diesen Akteuren gehören unter anderem der Globale Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria, das Welternährungsprogramm und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und der *World Wild Fund for Nature*.

Die UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (ECLAC) propagiert das Instrumentarium, ohne selbst als Umsetzungsinstanz auftreten zu wollen.

### Win-win-Situation und „Sonnenschein-Konstellationen“

Die eingangs erwähnten Motive von Gläubigern und Schuldnern, sich auf Umwandlungen einzulassen, sind indes nicht widerspruchsfrei. Mit der Motivation, eine fehlende Entwicklungsfinanzierung auszugleichen, verhält es sich ähnlich wie mit dem Gedanken, man könne durch eine Ausweitung von Schuldenumwandlungen eine Schuldenkrise überwinden: Global gesehen eine völlig unrealistische Perspektive (s.u.). Im Einzelfall allerdings können theoretisch erhebliche Erleichterungen erreicht werden, die, wenn sie an der richtigen Stelle und technisch einwandfrei implementiert werden, einen bestimmten Politikbereich durchaus beeinflussen. Der weiter oben erwähnte polnische *Eco-Fonds* ist dafür ein Beispiel.

Manche Gläubiger stellen einen Teil ihrer Forderungen auch für Schuldenumwandlungen zur Verfügung, weil sie hoffen, damit selbst oder über eine der genannten internationalen Organisationen eine verantwortungsvollere Verwendung freiwerdender Mittel gewährleisten zu können als durch einen einfachen Schuldenerlass. Genau dies kann jedoch eine korruptionsanfällige oder weniger entwicklungsorientierte Regierung eines Schuldnerlandes dazu bewegen, sich erst gar nicht darauf einzulassen.

Auf der Schuldnerseite ist das Interesse des Gläubigers an der Kontrolle der freiwerdenden Mittel naturgemäß eine zusätzliche Hürde für die Vereinbarung einer Umwandlung: Sofern er überhaupt im Haushalt des Schuldners ernsthaft budgetiert war, steht der erlassene Schuldendienst nicht der Regierung des Landes zur freien Verfügung, sondern unterliegt ebenso intensiver Überwachung durch den ursprünglichen Gläubiger wie frische Mittel, die dieser im Rahmen von Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung gestellt hätte.<sup>7</sup>

Schuldenumwandlungen sind nur dann eine Win-win-Situation für alle beteiligten Akteure, wenn eine ernsthaft an sozialem Fortschritt interessierte Schuldnerregierung auf einen Gläubiger trifft, der seinerseits eventuelle geopolitische oder Rendite-Erwägungen zurückstellt hinter das Interesse an Entwicklungsfortschritten. Historisch bewegen sich Schuldenumwandlungen mehrheitlich (jedoch keineswegs ausschließlich) in solchen „Sonnenschein-Konstellationen“. Das wiederum läuft dem

von manchen Befürworter\*innen des Instruments angeführten Argument entgegen, dass Umwandlungen die Chance bieten, auch unter entwicklungsfeindlichen Regierungen Schuldenerlasse zugunsten der armen und marginalisierten Teile der Bevölkerung umzusetzen. Beziehungsweise es macht das zusätzliche Durchsetzen von zivilgesellschaftlicher Mitsprache notwendig, auf die im letzten Abschnitt noch näher eingegangen wird.

### Was können Schuldenumwandlungen leisten – und was nicht?

Schuldenumwandlungen sind kein Instrument für die Überwindung von Schuldenkrisen. Dazu sind sie zu klein, zu langsam und in ihrer fiskalischen Bilanz zu uneindeutig.

Länder, die keinerlei Schwierigkeiten mit ihren ausländischen Verbindlichkeiten haben, sind fast nie an Schuldenumwandlungen interessiert, da sie jeden – auch den kleinsten – Eindruck von Entlastungsbedarf vermeiden möchten, um ihren Zugang zum Kapitalmarkt nicht zu gefährden. Das Gleiche gilt für Länder, die bereits zahlungsunfähig sind und deshalb Mittel in heimischer Währung nicht ohne weiteres aufbringen können. Interessant ist das Instrument daher vor allem für Länder, die zwar hohe Schuldenindikatoren haben, aber noch nicht am Rande der Zahlungsunfähigkeit stehen. Historisch bewegen sich Schuldenumwandlungen zumeist im Bereich einstelliger oder maximal zweistelliger Millionenbeträge. In den meisten Ländern, die sich mit dem Instrument engagieren, bedeutet das keine Entlastungseffekte, die auch nur in der Nähe einer Entscheidung über Tragfähigkeit oder Nichttragfähigkeit eines Schuldenstandes lägen.

Schuldenumwandlungen sind – anders als Ad-hoc-Moratorien oder zügig umgesetzte Umschuldungen – kein schnell wirkendes Instrument. Von der ersten Idee zur Entwicklung eines zu finanzierenden Vorhabens mit dem entsprechenden Fachministerium über den Konsens mit dem Finanzministerium des Schuldnerlandes und die Ansprache eines oder mehrerer Gläubiger über ihre Botschaften bis hin zur Einbindung des Entwicklungsministeriums,

**Schuldenumwandlungen sind kein schnell wirkendes Instrument.**

der Finanzbehörden und schließlich noch der Parlamente vergehen selten weniger als drei Jahre. Ein Land, welches sich zu Beginn der Umwandlung in einer ernsthaften Schuldenkrise befindet, wäre pleite, bevor die Umwandlung zum Tragen kommt.

Für die Schuldnerseite ist die Zeitdimension noch unter einem weiteren Gesichtspunkt von Bedeutung. Denn eine Schuldenumwandlung bedeutet in der Regel eine Beschleunigung der bestehenden Zahlungsverpflichtungen. Schließlich geht es in den meisten Fällen um langfristige Schulden aus der Entwicklungszusammenarbeit, die der Gläubiger, um ein Projekt auch sinnvoll umsetzen zu können, auf maximal zwei bis drei jährliche Raten zusammenzieht. Das kann für das betroffene Schuldnerland immer noch eine attraktive Perspektive sein – abhängig davon, wie hoch der Nachlass und die zu erwartende Vergünstigung durch die Begleichung in heimischer Währung sowie der von dem finanzierten Entwicklungsprojekt erwartete Nutzen sind.

Kritisch wird es dann, wenn ein Land bereits kurz vor der Zahlungsunfähigkeit steht. Denn im Gegensatz zu einer Schuldenerleichterung, die darauf abzielt, Zahlungsverpflichtungen so weit wie möglich in die Zukunft zu verschieben, bewirkt eine Schuldenumwandlung prinzipiell das Gegenteil. Sie ist deshalb umso unattraktiver, je akuter die Krise eines Landes bereits ist.

### Reformempfehlungen

Schuldenumwandlungen sind nicht per se abzulehnen, wenn sie als das begriffen werden, was sie tatsächlich sind: Instrumente zur Entwicklungsfinanzierung mit einem begrenzten Potenzial für Schuldenerleichterungen. Sie lassen Geld, das sich im Land befindet, ebendort und sind damit einer Konstellation überlegen, die den vertraglichen Schuldendienst zunächst abführt, um ihn dann vielleicht als neue Entwicklungsfinanzierung mit erheblicher zeitlicher Verzögerung und unter spürbaren Transaktionskosten wieder zurück zu importieren. Unter diesem Gesichtspunkt sollten Schuldenumwandlungen als Instrumente für Entwicklungsfinanzierung diskutiert werden und nicht als solche zur Schuldenkrisenbewältigung.

Zwei Leitlinien sollten im Interesse einer effizienteren Wirkung von Schuldenumwandlungen bei künftigen Vorhaben berücksichtigt werden:

1. Die Schaffung von Gegenwertfonds anstelle einfacher Projektfinanzierungen sollte stärker in den Blick genommen werden. Und zwar vor allem, um die Beteiligung der Zivilgesellschaft zu verbessern.<sup>8</sup>
2. Alle drei aktuell aktiven Schuldenumwandlungsprogramme (Deutschland, Italien, Spanien) definieren das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf als erstes Kriterium, damit sich ein Schuldnerland für ein Programm qualifiziert. Das heißt, Länder müssen „arm genug“ sein, um teilnehmen zu können. Umwandlungen sollten aber allen verschuldeten Ländern zur Verfügung stehen und auch weniger arme Ländern sollten davon profitieren. Alternative Kriterien für die Länderauswahl sollten daher die Existenz von umwandlungsfähigen Schulden gegenüber dem Gläubiger sein sowie die Fähigkeit, Umwandlungen auch technisch durchzuführen.

<sup>1</sup> Für weitere Beispiele siehe den Überblick in Moye, M. (2001): „Overview of Debt Conversions. Debt Relief International“, Publication No. 4; neuer und ausführlicher: Buckley, R. (2011): „Debt for Development Exchanges“.

<sup>2</sup> Eine bewertende Zwischenbilanz der Schweizer Erfahrungen mit dem Instrument findet sich in SECO/ SwissCoalition / DEZA (2001): „Das Schweizer Entschuldungsprogramm 1991-2001. Über das bisher Erreichte. Perspektiven für die Zukunft.“

<sup>3</sup> Berensmann, K. (2007): „Debt Swaps – ein geeignetes entwicklungspolitisches Instrument?“, DIE Bonn. Kritisch diskutiert wird die deutsche Fazilität im Kontext der widerstreitenden Interessen der verschiedenen Ressorts der Bundesregierung in: Kaiser, J. (2015): „Die deutsche Schuldenumwandlungsfazilität – ein Lehrstück über mächtige und ohnmächtige Ministerien“ in erlassjahr.de / MISEREOR: „Schuldenreport 2015“.

<sup>4</sup> Abkommen zur Entschuldung und Entwicklung (frz. *Contrats de Désendettement et Développement*, C2D); Darstellung in Ministère des Affaires Étrangères et du Développement (2016): „Révue des C2D. Synthèse“. Kritisch dazu siehe Buckley, R.: (2015): „Debt for Development Exchanges“, S. 81-85.

<sup>5</sup> Staaten, die Anfang der 2000er Jahre von der Entschuldungsinitiative für hochverschuldete arme Länder (engl. *Heavily Indebted Poor Countries Initiative*, HIPC) profitiert hatten.

<sup>6</sup> Siehe Beitrag „Verschuldete Staaten weltweit“ ab S. 8 in diesem Schuldenreport.

<sup>7</sup> Insofern läuft das Instrument der Schuldenumwandlung auch Bemühungen seit der *Financing for Development*-Konferenz 2015 entgegen, externe Mittel im Rahmen von *Integrated National Financing Frameworks* (INFFs) der alleinigen Verantwortung der Empfängerregierungen anzuvertrauen.

<sup>8</sup> Das Schweizer Gegenwertfondsmodell ist in den frühen 1990er Jahren aus entwicklungspolitischer Sicht sehr positiv bewertet worden, hat aber gleichwohl bedauernd wenig Nachahmer gefunden. Zu diesen gehören der deutsch-peruanische Gegenwertfonds sowie das französische C2D-Programm.