

Hintergrund und Forderungen zur Kampagne „Globale Gerechtigkeit #statt Schuldendienst“ von erlassjahr.de zur deutschen G7-Präsidentschaft

Die Verschuldungssituation der Länder des Globalen Südens spitzt sich zu. Bisher ergriffene Maßnahmen reichen zur Entschärfung nicht aus. Staaten zahlen weiterhin ihren Schuldendienst, obwohl sie dafür öffentliche Ausgaben kürzen müssen – und das mitten in der Krise. Eine zeitnahe, umfassende und faire Lösung der Schuldenkrise kann nur funktionieren, wenn alle Gläubiger sich an Schuldenrestrukturierungen beteiligen. Doch private Gläubiger weigern sich, Erlasse zu gewähren. Die G7-Staaten tragen die Verantwortung, die rechtlichen Rahmenbedingungen für effektive Schuldenerlasse zu verbessern, also das Unterlaufen von Umschuldungen durch nationale Gesetze zu unterbinden. Anlässlich der deutschen G7-Präsidentschaft fordert das deutsche Entschuldungsbündnis erlassjahr.de mit über 500 Mitträgerorganisationen in ganz Deutschland die Bundesregierung auf, konkrete Schritte zur Lösung der Schuldenkrise im Globalen Süden zu unternehmen und private Gläubiger endlich in die Pflicht zu nehmen.

DIE AUSGANGSSITUATION

Die Verschuldung von Niedrig- und Mitteleinkommensländern hatte – auch durch die Klimakrise – bereits vor der Corona-Pandemie einen historischen Höchststand erreicht. Infolge der Pandemie hat sich die Verschuldungssituation in Ländern des Globalen Südens weiter verschärft. 135 von 148 Ländern weisen Anfang 2022 mindestens einen Schuldenindikator im kritischen Bereich auf. **Mehr als dreimal so viele Länder wie noch vor der Pandemie sind bereits in einer Schuldenkrise oder unmittelbar von Überschuldung bedroht.** Die von den G20-Staaten und dem IWF im Kontext der Pandemie geschaffenen Schuldenerleichterungen¹ haben keine substanziellen Schuldenerlasse ermöglicht. Dadurch wird eine rasche wirtschaftliche Erholung nun von ihren hohen Schuldendienstkosten gefährdet. [Im Schnitt viermal so viel zahlen einkommensschwache Länder für Zinszahlungen als Länder mit hohem Einkommen.](#) Hinzu kommen außerdem die weltwirtschaftlichen Auswirkungen des Ukraine-Kriegs. Steigende Nahrungsmittel- und Energiepreise treffen auch Staaten, die keine direkten Beziehungen mit der Ukraine und Russland pflegen.

Überfällige Reformen der Schuldenarchitektur wurden nicht angegangen. Dies wird sich spätestens dann auswirken, wenn Zentralbanken keine neue Liquidität mehr in die Kapitalmärkte pumpen und die Zinsen erhöhen sowie wenn Länder den bei den G20-Staaten während der Pandemie gestundeten Schuldendienst zusätzlich zum ohnehin hohen regulären Schuldendienst zurückzahlen müssen. **Der IWF warnt in dieser Situation angesichts fehlender Schuldenerlasse vor einem flächendeckenden [wirtschaftlichen und sozialen Kollaps, die Weltbank vor einer humanitären Krise.](#)**

Viele Länder können ihren Schuldendienst schon jetzt nur weiter pünktlich bedienen, weil sie den Rechten der Gläubiger Vorrang vor den wirtschaftlichen und sozialen Rechten ihrer Bevölkerung einräumen. Bereits 2021 haben 98 Länder des Globalen Südens die öffentlichen

¹ Der IWF erließ 31 Niedrigeinkommensländern den an ihn fällig werdenden Schuldendienst zwischen April 2020 und Januar 2022. Insgesamt wurden durch die Initiative Zins- und Tilgungszahlungen in Höhe von circa 850 Millionen US-Dollar gestrichen. Die G20-Staaten boten 73 einkommensschwachen Ländern die vorübergehende Aussetzung des Schuldendienstes im Rahmen der *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI) an. Zudem schufen sie im November 2020 das *G20 Common Framework on Debt Treatments beyond the DSSI*, durch den Umschuldungen für die Länder möglich werden sollen, die ihren Schuldendienst nicht einfach wieder aufnehmen können.

Ausgaben im eigenen Land gekürzt. Und das, obwohl schon vor der Pandemie Ausgaben in einigen sozialen Bereichen auf einem gefährlich niedrigen Niveau waren.

Immer wieder haben Länder des Globalen Südens selbst Vorschläge für Maßnahmen vorgelegt, die ihnen einen effektiven Ausweg aus der Schuldenkrise bieten würden. So zum Beispiel die [Allianz der kleinen Inselstaaten](#) (AOSIS) oder die Gruppe der [Vulnerable20](#). Doch ein Großteil der betroffenen Staaten ist von den entscheidungstragenden Foren, z.B. der G20, ausgeschlossen. Ihre Vorschläge und Forderungen wurden von den Gläubigern bislang ignoriert.

DIE ROLLE PRIVATER GLÄUBIGER BEI ZU GERINGEN SCHULDENERLASSEN

Private Gläubiger halten mehr als 60 Prozent aller Forderungen gegenüber Ländern des Globalen Südens. Schaut man allein auf einkommensschwache Länder (Länder mit niedrigem und niedrigem mittlerem Einkommen), wovon ein Großteil für das Umschuldungsrahmenwerk *Common Framework* der G20 qualifiziert ist, dann halten private Gläubiger immer noch knapp 40 Prozent der Forderungen. Schaut man auf die Schuldendienstzahlungen, die einkommensschwächere Länder in den nächsten 7 Jahren zu leisten haben, dann gehen mehr als 40 Prozent an private Gläubiger. **Um die Verschuldung in kritisch verschuldeten Staaten auf ein nachhaltig tragbares Niveau zu reduzieren, ist die Beteiligung der Privaten an Umschuldungen und Erlassen daher zentral.** Hierfür haben die G7-Staaten – nicht zuletzt aufgrund intensiver Lobbyarbeit privater Gläubigerinstitutionen² – bislang jedoch zu wenig Gebrauch von ihren Regulierungsmöglichkeiten gemacht.

Private Gläubiger bemühen immer wieder das **Narrativ, dass Schuldenerlasse letztlich nicht im Interesse des Schuldnerlandes seien, da es dadurch den Zugang zu neuen Mitteln am Kapitalmarkt verlöre. Empirisch ist das jedoch nicht haltbar.** Vielmehr befördern zeitnahe und umfassende Schuldenerleichterungen die wirtschaftliche Erholung und erleichtern dadurch langfristig auch die Aufnahme neuer Kredite zu vernünftigen Konditionen. Ratingabwertungen und der Ausschluss vom Kapitalmarkt sind hingegen – sofern sie auftreten – meist von relativ kurzer Dauer. In vielen Schuldnerstaaten wirkte jedoch das Bedrohungsszenario: Anstatt aktiv Schuldenerleichterungen anzustreben, zahlten sie lieber weiter ihren Schuldendienst. Doch auch kurzfristig zahlte sich diese Strategie für viele nicht aus: 58 Länder des Globalen Südens zahlten 2020 mehr an Zins- und Tilgungszahlungen an private Gläubiger im Ausland zurück als sie im gleichen Zeitraum von diesen an neuen Krediten zur Verfügung gestellt bekamen.

Gleichzeitig **ermöglichten sowohl die öffentlichen Krisenfinanzierungen als auch die Schuldenerleichterungen der G20, dass Staaten ihren Zahlungsverpflichtungen gegenüber privaten Gläubigern weiter nachkommen konnten.** Während öffentliche Gläubiger Forderungen in Höhe von circa 10,3 Milliarden US-Dollar zwischen April 2020 und Juni 2021 stundeten, kassierten private Gläubiger im selben Zeitraum circa 14,9 Milliarden US-Dollar Zins- und Tilgungszahlungen von den betreffenden Ländern.

Im Rahmen des G20-Umschuldungsrahmenwerks *Common Framework* sind Umschuldungen zwar an die Bedingung geknüpft, dass sich Private im gleichen Umfang beteiligen. Doch die Schwierigkeit, dies mit privaten Gläubigern auszuhandeln, wird einseitig auf die Schuldnerstaaten verlagert. Verhandlungen – und bitter notwendige Erleichterungen – können und werden daher von unkooperativen Privatgläubigern blockiert.

² Zum Lobbying privater Gläubigerinstitutionen siehe Vander Stichele, M. (2021): The IIF and debt relief.

DIE VERANTWORTUNG DER G7: PRIVATE GLÄUBIGER IN DIE PFLICHT NEHMEN

Wenngleich globale Finanz- und Schuldenfragen heute zum Großteil im Kreise der G20 diskutiert werden, liegt der Ball bezüglich der verbindlichen Einbeziehung privater Gläubiger im Spielfeld der westlichen Staaten: **Ein Großteil privater Gläubigerinstitutionen ist in westlichen Staaten beheimatet, ein Großteil der Verträge unter Londoner oder New Yorker Recht geschlossen.** Daher haben die westlichen Staaten in diesem Bereich sowohl die Möglichkeit als auch die Verantwortung, sich – zum Beispiel im Kreise der G7 – auf Maßnahmen und Ziele zu einigen, die den verbindlichen Einbezug privater Gläubiger garantieren können.

Die Regierungen der G7 – darunter auch die Bundesregierung – erkennen an, dass die Nicht-Beteiligung privater Gläubiger eines der Haupthindernisse für die Lösung der Schuldenkrise darstellt. Statt ihre Kompetenzen bei der Gesetzgebung auszuschöpfen, setzen sie jedoch einseitig und bislang wenig erfolgreich auf moralische Appelle. Stattdessen könnten sie **nationale Gesetze auf den Weg bringen**, die das Unterlaufen von multilateral vereinbarten Umschuldungen für private Gläubiger unmöglich machen.

Es ist zu begrüßen, dass die G20-Staaten bei Umschuldungen im Rahmen des *Common Framework* vermeiden wollen, dass öffentliche Zugeständnisse den Bail-out privater Gläubiger finanzieren, und deswegen auf gleichberechtigte Teilhabe der Privaten pochen. Statt den Prozess durch unkooperative Privatgläubiger blockieren zu lassen, sollten die G20-Staaten jedoch Erleichterungen bereits dann gewähren, wenn das Schuldnerland Rückzahlungen gegenüber nicht kooperierenden Privatgläubigern einstellt. Dies würde den **Druck auf Privatgläubiger merklich erhöhen**, da sie – sofern sie sich weiter weigern, sich auf vergleichbare Erleichterungen einzulassen – einen Totalverlust fürchten müssten.

Auch hinsichtlich einer solchen konfrontativeren Haltung der G20 gegenüber privaten Gläubigern ist vor allem die Bereitschaft der westlichen – in der G7 organisierten – Staaten zentral, die bisher innerhalb der G20 diesbezüglich wenig progressiv aufgetreten sind. Im Rahmen des Schuldenmoratoriums der G20-Staaten wurden mehr als die Hälfte der Erleichterungen von China gewährt. China, das offensichtlich nur wenig Interesse daran haben kann, durch öffentliche Erleichterungen den Bail-out privater, vornehmlich westlicher Gläubiger zu finanzieren, hat bereits angekündigt, dass es nicht bereit sei, weitere Erleichterungen zu gewähren, solange private Gläubiger nicht verbindlich einbezogen werden.

Da Zahlungseinstellungen der Hebel sind, private Gläubiger zu Erleichterungen zu zwingen, sollten Regierungen im Globalen Norden Schuldnerstaaten aktiv dazu ermutigen und sie in der Konfrontation mit restrukturierungsunwilligen Gläubigern politisch und finanziell unterstützen. Dafür könnten sie zum Beispiel – wie schon von der Gruppe der Vulnerable20 vorgeschlagen – die Vergabe von öffentlichen Überbrückungskrediten von Seiten des IWF von Umschuldungen oder Zahlungseinstellungen gegenüber privaten Gläubigern abhängig machen. Im Rahmen seiner *Lending into Arrears Policy* ist es dem IWF zudem möglich, Hilfszahlungen auch dann auszugeben, wenn sich das Schuldnerland noch im Zahlungsverzug gegenüber einzelnen Gläubigern befindet. Würde der IWF häufiger von dieser Politik Gebrauch machen, könnte die Verhandlungsmacht der Schuldnerländer gegenüber unkooperativen Gläubigern entschieden gestärkt werden. Gleichzeitig würde verhindert, dass die Vergabe öffentlicher Hilfskredite lediglich den Bail-out privater Gläubiger finanziert.

WAS JETZT ZU TUN IST

Gerade im Kontext einer so folgenreichen globalen Krise ist es geboten, die Last der Anpassung gleichmäßig auf Schuldner und Gläubiger zu verteilen. **Oberstes Gebot muss es sein, die gesundheitliche, wirtschaftliche und soziale Lage in den betroffenen Ländern so schnell und umfassend wie irgend möglich zu stabilisieren und nachhaltige Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen und die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (SDGs) zu ermöglichen.** Im Hinblick auf die notwendigen Weichenstellungen zur Erreichung der Klima- und Nachhaltigkeitsziele wäre alles andere ein erheblicher Verlust.

Anstatt abzuwarten, ob die Regelungsversuche der G20 in ihrer bisherigen Form irgendwann Früchte tragen, ist dringend entschlossenes politisches Handeln geboten, um endlich die Weichen für die Schaffung nachhaltiger Lösungen der globalen Schuldenkrise zu stellen. **Die Bundesregierung hat dafür im Koalitionsvertrag die politische Grundlage geschaffen. Dort bekennt sie sich zum Ziel der Schaffung eines Staateninsolvenzverfahrens und der Umsetzung von Schuldenerleichterungen für besonders gefährdete Länder.** Die deutsche G7-Präsidentschaft bietet eine wichtige Gelegenheit, den Worten Taten folgen zu lassen.

ANLÄSSLICH DER DEUTSCHEN G7-PRÄSIDENTSCHAFT 2022 FORDERN WIR DAHER VON DER BUNDESREGIERUNG:

1. Anerkennung der Verbesserungswürdigkeit von Entschuldungsverfahren

Angesichts der sich zuspitzenden globalen Schuldenkrise sollten die G7-Staaten – anstatt weiter tatenlos die Funktionslosigkeit des *G20 Common Framework* hinzunehmen – ein politisches Momentum für Veränderungen schaffen, indem sie explizit anerkennen, dass, zur Bewältigung der Schuldenkrise, Reformbedarf besteht.

2. Druck auf private Gläubiger erhöhen

Die G7-Staaten sollten in ihrem Kommuniqué ein deutliches Signal setzen, dass sie ihrer Verantwortung für den verbindlichen Einbezug privater Gläubiger nachkommen werden. Explizit sollten sie sich dazu bereit erklären, Schuldnerländer in der Konfrontation mit restrukturierungsunwilligen Gläubigern politisch und finanziell zu unterstützen und sie dabei auch dazu zu motivieren, Zahlungen gegenüber unkooperativen Privatgläubigern einzustellen.

3. Rechtliche Absicherung von Umschuldungen

Im Rahmen der G7 sollte die Bundesregierung sich für die rechtliche Absicherung von Umschuldungen einsetzen. Dazu sollte sie die koordinierte Umsetzung nationaler Gesetzgebung anstoßen, die das Unterlaufen von multilateralen Umschuldungsvereinbarungen erschweren bzw. private Gläubiger davon abhalten, durch aggressive Klagestrategien die Eintreibung ihrer Forderungen zulasten kooperativer Gläubiger und der Entwicklungschancen des Schuldnerlandes zu erzielen (ein Gesetz etwa nach dem Vorbild des britischen Anti-Geierfonds-Gesetzes).

4. Zukünftige Beschlüsse nicht ohne Schuldnerländer

Im Rahmen seiner G7-Präsidentschaft sollte Deutschland gezielt den Dialog mit Staatengruppen und Regierungen suchen, die sich ebenfalls für faire und effiziente Entschuldungsverfahren einsetzen. Weitere Beschlüsse zu Schuldenerleichterungen sollten nicht ohne Konsultationen mit betroffenen Regierungen gefasst werden, um sicherzustellen, dass alle hochverschuldeten Länder eine Chance auf Schuldenerleichterungen erhalten.