

Handbuch

Von Gläubigern und Schuldern

*Informationen und Lösungsideen zur
Schuldenkrise im Globalen Süden*



Handbuch
Einstieg in das Schuldenthema

Impressum

Von Gläubigern und Schuldnern – Informationen und Lösungsideen zur Schuldenkrise im Globalen Süden

Eine Publikation von erlassjahr.de –
Entwicklung braucht Entschuldung e. V.

Redaktionsschluss: Dezember 2021

Redaktion

Malina Stutz | Mara Liebal, V. i. S. d. P.

Titelblatt und Gestaltungskonzept dreigestalten

Layout und Satz

Mara Liebal

Druck

dieUmweltDruckerei GmbH

Bestellung und Information

erlassjahr.de – Entwicklung braucht
Entschuldung e. V.

Carl-Mosterts-Platz 1 | 40477 Düsseldorf

Telefon: 0211 4693-196

E-Mail: buero@erlassjahr.de

Gefördert durch ENGAGEMENT GLOBAL
mit Mitteln des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

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 oder des Bundesministeriums für
wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.

Gefördert von



VORWORT 3

1. SCHULDEN MACHEN

- Warum machen Staaten Schulden? 6
- Wer vergibt und wer nimmt Kredite – und wie funktioniert das eigentlich? 9
- Auslandsschulden und Schulden in ausländischer Währung 13

2. WENN SCHULDEN ZUM PROBLEM WERDEN

- Verschuldungsindikatoren 20
- Ursachen für Schuldenkrisen 23
- Möglichkeiten und Grenzen der Schuldenreduktion aus eigener Kraft 25
- Schulden begleichen – eine Frage des Anstands und der politischen Integrität? 28

3. DAS INTERNATIONALE SCHULDENMANAGEMENT

- Ein ineffizientes und unfaires internationales System 32
- Umschuldungsoptionen im aktuellen System 35
- Die Verhandlungsmacht des Schuldnerlandes 40
- Konsequenzen der ineffizienten und unfairen internationalen Schuldenarchitektur 41

4. EINE KURZE GESCHICHTE DER SCHULDENKRISEN UND ENTSCULDUNGSINITIATIVEN

- Die Schuldenkrise der 1980er und 1990er Jahre 44
- Die Eurokrise 51
- Die aktuelle Schuldenkrise im Kontext von Pandemie und Klimakrise 57

5. ALTERNATIVEN SIND MÖGLICH

- Prinzipien eines fairen und effizienten Entschuldungsverfahrens 64
- Umsetzungsmöglichkeiten für ein Staateninsolvenzverfahren 68

6. ERLASSJAHR.DE – AKTIV WERDEN FÜR FAIRE ENTSCULDUNG 74

erlassjahr.de wird institutionell gefördert von



mit Mitteln des
Katholischen
Entwicklungsdienstes



Evangelische Kirche
von Westfalen



Bistum Limburg



und mehr als 500 weiteren Mitträgerorganisationen.

Liebe Leserinnen und Leser,

die Auseinandersetzung mit Staatsschulden, und insbesondere wie sie international verhandelt werden, zeigt sehr anschaulich, dass unser aktuelles Finanzsystem die Rechte des Kapitals vor die Rechte der Menschen stellt. Seit Jahren beobachten wir in vielen Ländern des Globalen Südens eine immer kritischer werdende Verschuldungssituation. Die Corona-Pandemie hat eine Rezession ausgelöst, die viele Länder an den Rand der Zahlungsunfähigkeit rückt.

Ein faires Verfahren zur Lösung von Staatsschuldenkrisen gibt es nicht. Viel zu häufig zahlen Staaten daher ihre Schulden um jeden Preis weiter. Für die Gläubiger ist die Kreditvergabe an Länder des Globalen Südens ein äußerst lukratives Geschäft. Für die Schuldner aber bedeutet das, inmitten der Krise öffentliche Ausgaben im eigenen Land kürzen zu müssen und dadurch grundlegende Rechte der Bevölkerung zum Beispiel auf Bildung oder Gesundheit zu beschneiden.

Doch die Regeln des Finanzsystems und des Schuldenmanagements sind von Menschen gemacht und können von Menschen verändert werden. Mit diesem Handbuch wollen wir das Wissen vermitteln, um sich für faire Schuldner-Gläubiger-Beziehungen einzusetzen.

In **KAPITEL 1** betrachten wir zunächst, warum Staaten sich überhaupt verschulden (müssen). Es wird gezeigt, dass es – entgegen der insbesondere in Deutschland weitverbreiteten Ideologie der Schwarzen Null – durchaus gute Gründe für öffentliche Verschuldung gibt. Wer tritt als Kreditgeber, wer als Kreditnehmer auf? Hier richten wir bereits einen besonderen Blick auf die Situation von Staaten im Globalen Süden. Auslandsschulden und Schulden in ausländischer Währung sind für die Entstehung von Schuldenkrisen besonders relevant.

In **KAPITEL 2** erörtern wir, wann und warum die Verschuldung von Staaten zum Problem wird. Um die Verschuldung von Staaten zu beurteilen, spielen eine Vielzahl von Indikatoren eine Rolle, allgemeingültige Grenzwerte gibt es nicht. Wie kommt es also zu Schuldenkrisen? Wir werden sehen, dass dabei globale Faktoren wie Rohstoffprei-

se und Zinsraten in Ländern des Globalen Nordens eine entscheidende Rolle spielen und dass für viele Staaten im Globalen Süden die Möglichkeiten, hohe Schulden aus eigener Kraft zu reduzieren, begrenzt sind.

In **KAPITEL 3** schauen wir uns an, was passiert, wenn Staaten ihren Schuldendienst nicht mehr leisten können. Das aktuelle System ist extrem fragmentiert und intransparent, verbindliche Regeln und eine unabhängige Entscheidungsinstanz gibt es nicht. Die Möglichkeiten, die Schuldnerländer haben, innerhalb dieses Nicht-Systems über ihre Schulden zu verhandeln, werden vorgestellt und die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Probleme dieser unzulänglichen Strukturen beleuchtet.

In **KAPITEL 4** betrachten wir konkrete Krisen der Vergangenheit und Gegenwart. Wir sehen uns an, wie es zur Schuldenkrise des Globalen Südens in den 1980er und 1990er Jahren und zur Eurokrise ab 2009 kam und wie mit diesen Krisen umgegangen wurde. (Spoiler: Erlasse kamen zu spät und waren zu gering – zulasten der Bevölkerung in den jeweiligen Ländern.) Der letzte Teil dieses Kapitels widmet sich der aktuellen Schuldenkrise im Kontext von Pandemie und Klimakrise.

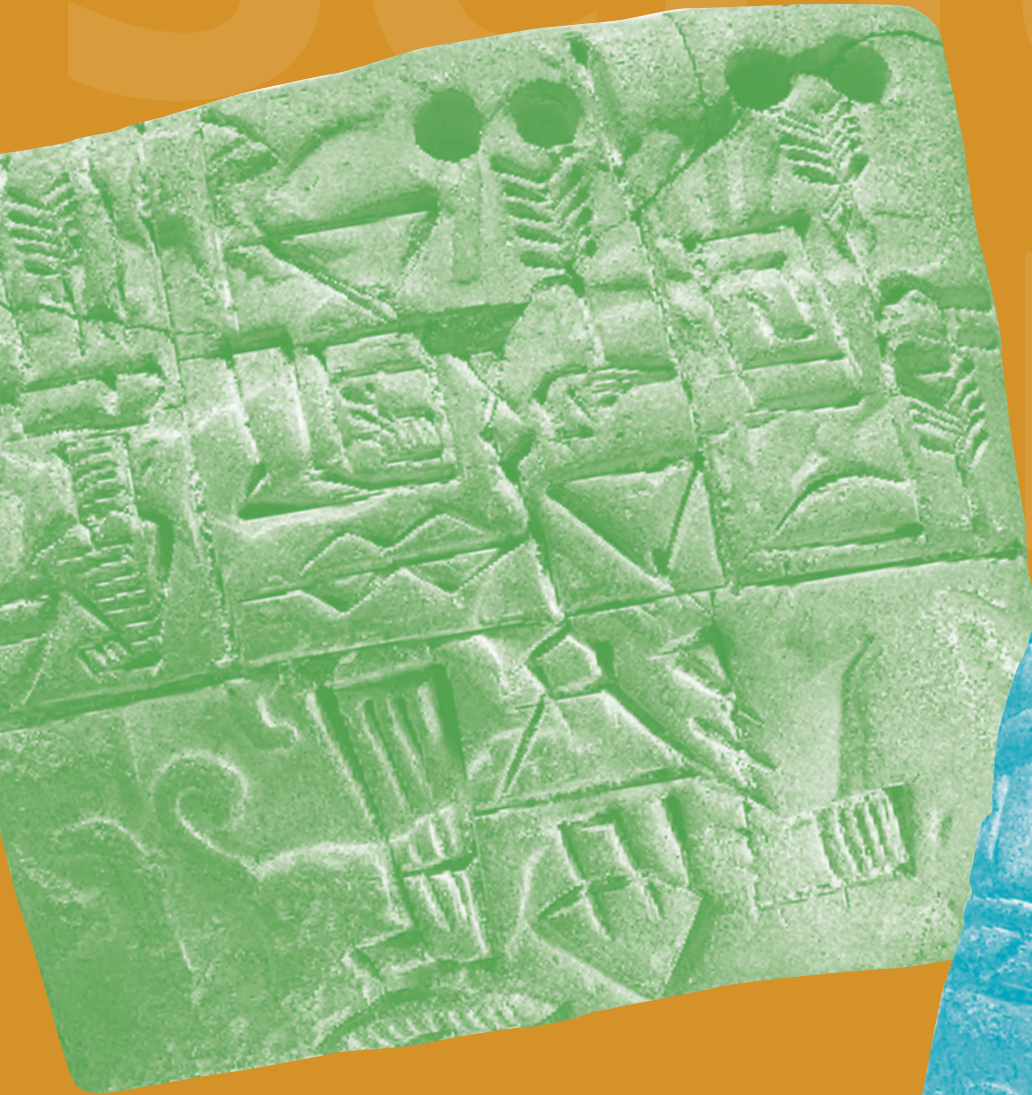
In **KAPITEL 5** werden wir sehen, dass es durchaus Ideen gibt, wie ganz anders mit der Verschuldung von Staaten umgegangen werden kann. Wir diskutieren außerdem, wie realistisch die Umsetzung eines Verfahrens ist, das Schuldenkrisen schnell und fair für alle Beteiligten regelt.

Ein solches Staateninsolvenzverfahren fordert erlassjahr.de seit über zwanzig Jahren. Mit diesem Handbuch wollen wir Ihnen als Leserin und Leser die notwendigen Informationen geben, selbst zu entscheiden, ob Sie diese Forderung unterstützen. Im letzten Abschnitt stellen wir unser Bündnis vor.

Aber jetzt erst mal: **VIEL SPASS BEI DER LEKTÜRE!**

*Malina Stutz (Politische Referentin) und
Mara Liebal (Öffentlichkeitsreferentin)
erlassjahr.de*

Schulw



Kapitel 1

Schulden machen

Durch die Aufnahme von Krediten können Privatpersonen, Organisationen und Staaten Dinge tun, zu denen sie sonst nicht in der Lage wären. Werden die aufgenommenen Mittel sinnvoll eingesetzt, kann daher auch die Verschuldung von Staaten dem Wohle der Bevölkerung dienen und eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung fördern. Doch bereits bei der Kreditaufnahme sehen sich Länder des Globalen Südens mit besonderen Schwierigkeiten konfrontiert.



Warum machen Staaten Schulden?

Weltweit sind so gut wie alle Staaten mehr oder weniger stark verschuldet. Im Jahr 2019 war das Glücksspielparadies Macau, eine chinesische Sonderverwaltungszone, das einzige vom Internationalen Währungsfonds aufgeführte

Land ohne öffentliche Schulden. Warum der Normalfall anders aussieht, dafür gibt es gute und auch weniger gute Gründe.

VERSCHULDUNGSGRUND 1: Investitionen – Schulden machen für zukünftige Generationen

Werden Kredite für Investitionen eingesetzt, kann sich die Kreditaufnahme unter finanziellen Gesichtspunkten lohnen: Wird beispielsweise eine Straße zwischen zwei bisher nur schlecht miteinander verbundenen Städten gebaut, kann das die Einkommen der Menschen in den beiden Städten entscheidend erhöhen. Dadurch erhöhen sich auch die Staatseinnahmen, wodurch es dem Staat möglich ist, den Kredit zurückzahlen. Bei der Aufnahme von Krediten sollte also geprüft werden, ob es sich bei den geplanten Ausgaben um „investive“ und nicht um „konsumtive“ Zwecke handelt. Sprich, ob das finanzierte Projekt voraussichtlich unmittelbar zu Wirtschaftswachstum und Mehreinnahmen führt. Ist dies der Fall, spricht rein finanziell nichts dagegen, das geplante Projekt über die Aufnahme von Krediten (zu vernünftigen Konditionen) zu finanzieren.

In der Realität ist es allerdings gar nicht so, dass Staaten den aufgenommenen Kredit unmittelbar zurückzahlen müssen. In aller Regel tun sie das auch nicht. Stattdessen werden fällige Kredite durch die Aufnahme neuer Kredi-

te refinanziert. Aber auch das ist Staaten nur problemlos möglich, wenn sich die Wirtschaft – zum Beispiel dank der schuldenfinanzierten öffentlichen Investition – positiv entwickelt. Auf diese Besonderheit, durch die sich Staatsschulden ganz grundsätzlich von den Schulden von Privatpersonen unterscheiden, wird ab Seite 25 ausführlich eingegangen.

Neben dem finanziellen Aspekt sind weitere soziale und ökologische Auswirkungen von geplanten Investitionen zu berücksichtigen. Insbesondere in Ländern des Globalen Südens gibt es eine Vielzahl an Investitionsmöglichkeiten, die nicht nur unter finanziellen, sondern auch unter diesen Gesichtspunkten wünschenswert erscheinen. Verschulden sich Staaten, um zum Beispiel im Bildungs-, Gesundheits- und Infrastrukturbereich zu investieren, geschieht dies nicht – wie oft angeprangert – auf Kosten zukünftiger Generationen, sondern explizit zu deren Nutzen. Auf notwendige Investitionen zu verzichten, kann hingegen zu hohen finanziellen und sozialen Kosten in der Zukunft führen.

VERSCHULDUNGSGRUND 2: Schulden machen, um konjunkturelle Schwankungen abzufangen

In wirtschaftlichen Rezessionen, also einer Phase des wirtschaftlichen Abschwungs, kann es sinnvoll sein, dass der Staat mehr ausgibt, als er in derselben Periode einnimmt, auch wenn es sich dann im engen Sinne nicht nur um „investive“ Ausgaben handelt. Bricht die wirtschaftliche Tätigkeit ein, sinken die Einnahmen des Staates. Gleichzeitig steigen staatliche Ausgaben zum Beispiel dadurch, dass mehr Menschen in die Arbeitslosigkeit rutschen und auf Sozialleistungen angewiesen sind. Würde die Regierung in solch einer Situation versuchen, den Haushalt ausgeglichen zu halten, hätte dies verheerende soziale Folgen. Es wäre zudem auch wirtschaftlich nicht klug, da dies die wirtschaftliche Tätigkeit weiter drosseln könnte: Spart der Staat in solchen Krisenzeiten, verringern sich die Einkommen der Bürger*innen zusätzlich und sie haben noch weniger Geld zur Verfügung, um Produkte und Dienstleistungen bei Unternehmen nachzufragen. Die Einnahmen der Unternehmen verringern sich weiter, die dadurch noch weniger Steuern zahlen und möglicherweise weitere Angestellte entlassen müssen – ein Teufelskreis. In wirtschaftlichen Rezessionen können daher auch kreditfinanzierte konsum-

tive Ausgaben wirtschaftlich sinnvoll sein, da sie mittelbar zu einer wirtschaftlichen Erholung beitragen können.

Abgesehen von der Auswirkung auf das Wirtschaftswachstum sind kreditfinanzierte Ausgaben in Krisenzeiten auch sinnvoll, um die Kosten einer unmittelbaren Krise – wie zum Beispiel der Corona Pandemie – über mehrere Jahre zu strecken. Infolge von großflächigen Zerstörungen durch Naturkatastrophen oder in besonders langanhaltenden wirtschaftlichen Krisen reicht es jedoch nicht, wenn sich der Staat gerade eben in dem Umfang verschuldet, wie es sich aus den krisenbedingten Rückgang der Staatseinnahmen und dem zunehmenden Bedarf an öffentlichen Sozialleistungen automatisch ergibt. Stattdessen sind umfangreiche pro-aktive Ausgaben notwendig, um die Wirtschaft wieder in Schwung zu bekommen. Nach einer Naturkatastrophe ist es unumgänglich, die grundlegende Infrastruktur wieder aufzubauen. Wenn die eigenen finanziellen Mittel und internationale Hilfgelder nicht ausreichen, hat der Staat keine andere Möglichkeit, als sich weiter zu verschulden.

VERSCHULDUNGSGRUND 3: Wahlgeschenke und Bereicherung

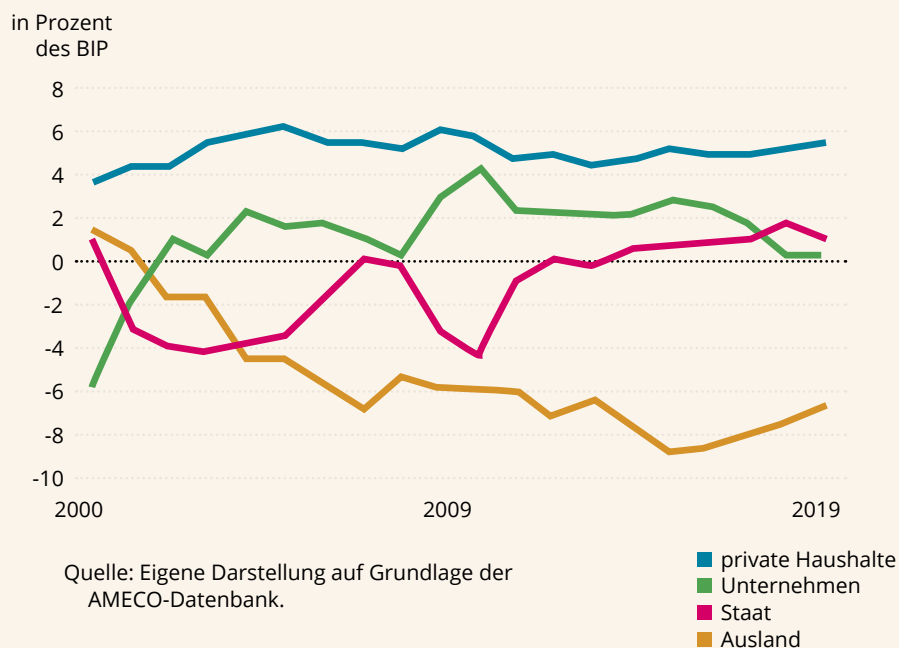
Es gibt natürlich auch weniger gute Gründe für die öffentliche Kreditaufnahme. Politiker*innen scheinen dazu zu neigen, Haushaltslöcher lieber durch die Aufnahme von Schulden zu stopfen, als Steuern zu erhöhen oder Ausgaben zu kürzen – zumindest wird ihnen das wiederholt vorgeworfen. Der Gedanke dahinter ist einfach: Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen belasten die Wähler*innen unmittelbar, während die Kosten der Kreditaufnahme nicht direkt spürbar sind und erst in der Zukunft aufgebracht werden müssen. Dies veranlasse Politiker*innen dazu, auch in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs konsumtive Ausgaben über Kredite zu finanzieren, die aus wirtschaftlicher Sicht besser durch Staatseinnahmen gegenfinanziert werden sollten.

Bisweilen werden Gelder aus der öffentlichen Kreditaufnahme auch für Projekte eingesetzt, von denen die Allgemeinheit nicht profitiert. Das ist zum Beispiel der Fall, wenn statt der Straße zwischen den zwei Städten eine Straße zum Feriendomizil des Staatsoberhauptes gebaut wird oder wenn offensichtlich nicht sinnvolle Großprojekte finanziert werden, um einer kleinen Gruppe mit guten Kontakten zu den Regierenden Aufträge zuzuspielen.

VERSCHULDUNGSGRUND 4: Strukturelle Zwänge zur Kreditaufnahme

Nicht über seine Verhältnisse zu leben und solide zu haushalten, sind Tugenden, die im Privaten hochgehalten werden. Zunächst mag es daher plausibel klingen, dass auch Staaten sich besser gar nicht erst verschulden sollten. Eine Politik der „Schwarzen Null“, bei der ein ausgeglichener öffentlicher Haushalt angestrebt wird, steht insbesondere in Deutschland hoch im Kurs. Es gibt jedoch auch durchaus plausible Argumente dafür, dass es im Rahmen unseres kapitalistischen Wirtschaftssystems nicht ohne Kreditauf-

Finanzierungssalden der Wirtschaftssektoren in Deutschland



In Deutschland haben Unternehmen und private Haushalte über die letzten 20 Jahre netto gespart. In den letzten Jahren trifft das auch auf den Staat zu. Das heißt, Unternehmen, Haushalte und der öffentliche Sektor nehmen jährlich mehr ein, als sie ausgeben. Das funktioniert nur, da sich das Ausland kontinuierlich bei Deutschland netto verschuldet hat.

nahme geht: Sparen Einzelne, zum Beispiel um ihren Kindern später eine gute Ausbildung zu ermöglichen oder um im Alter den eigenen Lebensstandard halten zu können, wird dieses Geld dem Wirtschaftskreislauf entzogen. Die Folge ist, dass in der aktuellen Periode weniger Geld für Güter und Dienstleistungen ausgegeben wird. Damit die einen erfolgreich sparen können, ohne dass es zu einer Wirtschaftskrise kommt, müssen andere mindestens im gleichem Umfang Schulden machen. Potenziell gibt es vier Möglichkeiten, wer die Rolle des unersetzlichen Schuldners übernehmen kann: andere Privatpersonen, Unternehmen, der Staat oder das Ausland. In Deutschland ist

seit mindestens zwanzig Jahren niemand mehr bereit, die Rolle des Schuldners in ausreichendem Maße zu übernehmen. Dass es nicht zu einer wirtschaftlichen Krise kommt, obwohl sowohl private Haushalte als auch Unternehmen und der Staat netto sparen, liegt nur daran, dass sich das Ausland bei Deutschland netto verschuldet (siehe Abbildung S. 7). Deutschland ist also ein Netto-Gläubiger, das heißt dass deutsche Privatpersonen, Unternehmen und der Staat mehr Forderungen gegenüber dem Ausland haben als Schulden. Da Deutschland an seinem Modell der Sparsamkeit festhält, müssen andere Staaten die Rolle des Netto-Schuldners übernehmen.

Die ausgeführten **VERSCHULDUNGSGRÜNDE** zeigen, dass die öffentliche Kreditaufnahme eine sinnvolle Rolle spielt und damit nicht grundsätzlich verteufelt werden sollte. Sie kann nachhaltige Entwicklung vorantreiben und wirtschaftliche Krisen abfangen. Das deutsche Modell der Sparsamkeit ist zudem keinesfalls verallgemeinerbar. Dies spricht auch gegen starre Obergrenzen der öffentlichen Verschuldung, in deren Rahmen nicht zwischen „investiven“ und „konsumtiven“ Einsatzzwecken unterschieden wird. Gleichzeitig sind verbindliche Regelungen wichtig, um die Verwendung von aufgenommenen Geldern für wenig sinnvolle Projekte zu vermeiden. Dazu gehört insbesondere auch, dass die Öffentlichkeit beziehungsweise die Parlamente als direkte Volksvertretung über die Entscheidung zur Aufnahme und Verwendung von Geldern mitentscheiden können müssen.



Wer vergibt und wer nimmt Kredite – und wie funktioniert das eigentlich?

Nicht nur Staaten nehmen Kredite auf, sondern auch Privatpersonen und Unternehmen können sich verschulden. Und auch die private Verschuldung kann für das ganze

Land zu einem Problem werden, wenn zum Beispiel der Staat für die Verschuldung von Unternehmen haftet oder diese mit öffentlichen Geldern rettet.

Kreditnehmer:

Die Verschuldung von **STAATEN** wird als öffentliche Verschuldung bezeichnet. Dazu gehört sowohl die Verschuldung der Zentralregierung (in Deutschland ist das die Bundesregierung) als auch die Verschuldung regionaler Regierungseinheiten (in Deutschland etwa Landesregierungen und Kommunen). Auch die Kreditaufnahme öffentlicher Unternehmen (wie zum Beispiel der Deutschen Bahn) wird zur Staatsverschuldung gezählt. Der öffentliche Sektor verschuldet sich entweder durch die Aufnahme von Krediten (bei anderen Regierungen oder bei ausländischen oder inländischen Banken) oder durch die Ausgabe von Staatsanleihen (zur Unterscheidung zwischen Bankkrediten und Anleihen siehe S. 11).

UNTERNEHMEN können sich durch die Kreditaufnahme bei Banken verschulden. Größeren Unternehmen ist auch die Verschuldung am Kapitalmarkt durch die Ausgabe von Unternehmensanleihen möglich. In Ländern des Globalen Südens spielt die Verschuldung von Unternehmen eine immer größere Rolle.

PRIVATPERSONEN können vor allem bei inländischen Banken Kredite aufnehmen. In Ländern des Globalen Südens ist die Aufnahme von Krediten vielen Privatpersonen aufgrund fehlender Kreditsicherheiten nur sehr begrenzt möglich.

Zusammenhang zwischen der Verschuldung von Privatpersonen, Unternehmen und Staaten

Manchmal geben Regierungen Garantien für Kredite aus, damit ein privatwirtschaftliches Kreditgeschäft realisiert werden kann. Diese Garantie wird **EVENTUALVERBINDLICHKEIT** genannt, weil sie nur eventuell gezahlt werden muss, nämlich dann, wenn der private Kreditnehmer seine Schulden nicht mehr bedienen kann. In diesem Fall haftet die Regierung für den Kredit.

Die Erfahrung zeigt, dass Staaten nicht nur im Falle formal vereinbarter Eventualverbindlichkeiten die Schulden von zahlungsunfähigen Unternehmen – insbesondere von Banken – übernehmen. Dies geschieht vielmehr auch dann, wenn befürchtet wird, dass der Konkurs einzelner privatwirtschaftlicher Unternehmen für die gesamte Volkswirtschaft problematische Konsequenzen haben könnte (im Englischen werden sie als „too big to fail“ bezeichnet). So übernahmen Regierungen während der Eurokrise die Schulden von in die Krise geratenen europäischen Banken, die als systemrelevant betrachtet wurden. Dadurch sind vormals unkritische Verschuldungsniveaus dieser Staaten plötzlich auf ein kritisches Niveau angestiegen, obwohl diese Staaten zuvor sorgfältig gehaushaltet hatten.

■ *Im Jahr 2007, vor der Finanz- und Wirtschaftskrise, lag die öffentliche Verschuldung Irlands mit 23,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf einem sehr niedrigen Niveau. Von der Krise betroffen waren vor allem die hoch verschuldeten irischen Banken, die zuvor durch umfangreiche Spekulationen unter anderem im Immobiliensektor hohe Gewinne eingestrichen hatten. Die Rettung der irischen Banken trug bis 2013 zu einem Anstieg der Staatsverschuldung auf 119,9 Prozent des Bruttoinlandsproduktes bei.*

Vor allem in Industriestaaten zeigt sich zudem ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Verschuldung des öffentlichen Sektors und der Verschuldung von Privatpersonen: Wenn Regierungen einen Sparkurs verfolgen, steigt die Privatverschuldung häufig an. Dies ist nicht verwunderlich, da ein Sparkurs des öffentlichen Sektors häufig dazu führt, dass sich die Einkommen der Bürger*innen verringern, während sie gleichzeitig mit höheren Ausgaben – beispielsweise für privatisierte Gesundheitsversorgung und Bildung – konfrontiert sind. Dieser Effekt stellt die Sinnhaftigkeit eines rigorosen Sparkurses des öffentlichen Sektors einmal mehr in Frage.

■ *Während des öffentlichen Spardiktats in Griechenland ist die Verschuldung privater Haushalte von unter 60 Prozent im Jahr 2008 auf 137 Prozent des Bruttoinlandprodukts im Jahr 2019 gestiegen.*

Kreditgeber für Staaten

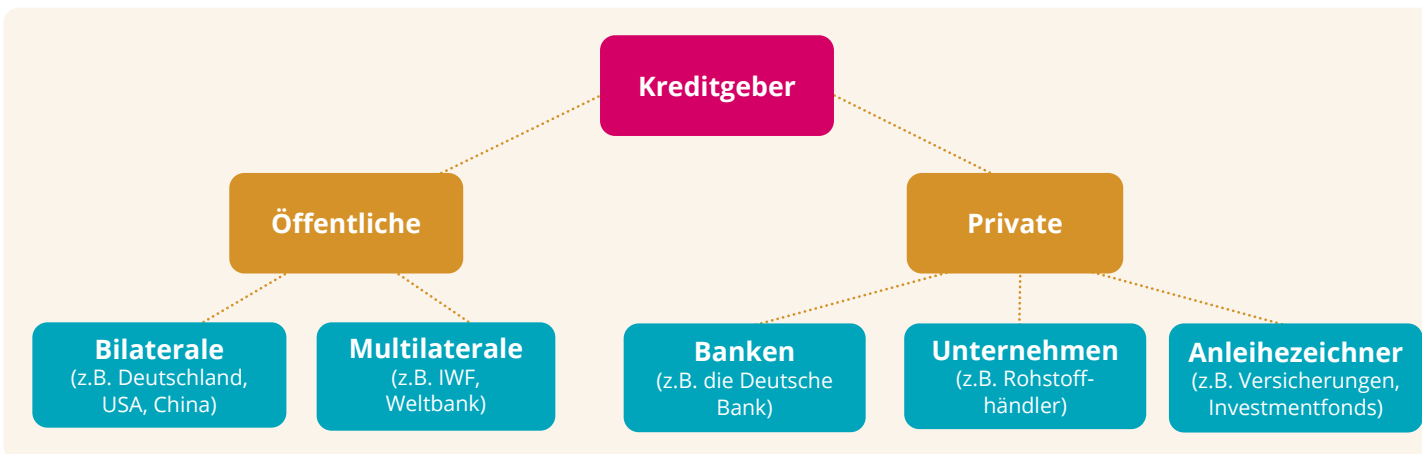
Bei der Kreditvergabe wird zwischen öffentlichen und privaten Akteuren unterschieden.

Die Kreditvergabe einzelner Regierungen wird als **ÖFFENTLICHES BILATERALES KREDITGESCHÄFT** bezeichnet. Ein Großteil der öffentlichen bilateralen Kreditvergabe „traditioneller“ Gläubigerstaaten wie Großbritannien, Frankreich, USA und Deutschland an Staaten im Globalen Süden wird im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und damit zu vergünstigten Konditionen, das heißt zu relativ günstigen Zinssätzen und mit langen Laufzeiten vergeben. Die öffentliche Kreditvergabe dieser traditionellen Gläubigerstaaten ist in den letzten zwei Jahrzehnten stark zurückgegangen. In der Entwicklungszusammenarbeit setzen diese Staaten vermehrt auf Zuschüsse, die im Gegensatz zu Krediten nicht zurückgezahlt werden müssen, Kredite werden hingegen primär von privaten Akteuren aus den westlichen Staaten vergeben. Neue öffentliche Geber wie Brasilien, Indien und insbesondere China haben an Bedeutung gewonnen. Im Vergleich zu der Kreditvergabe

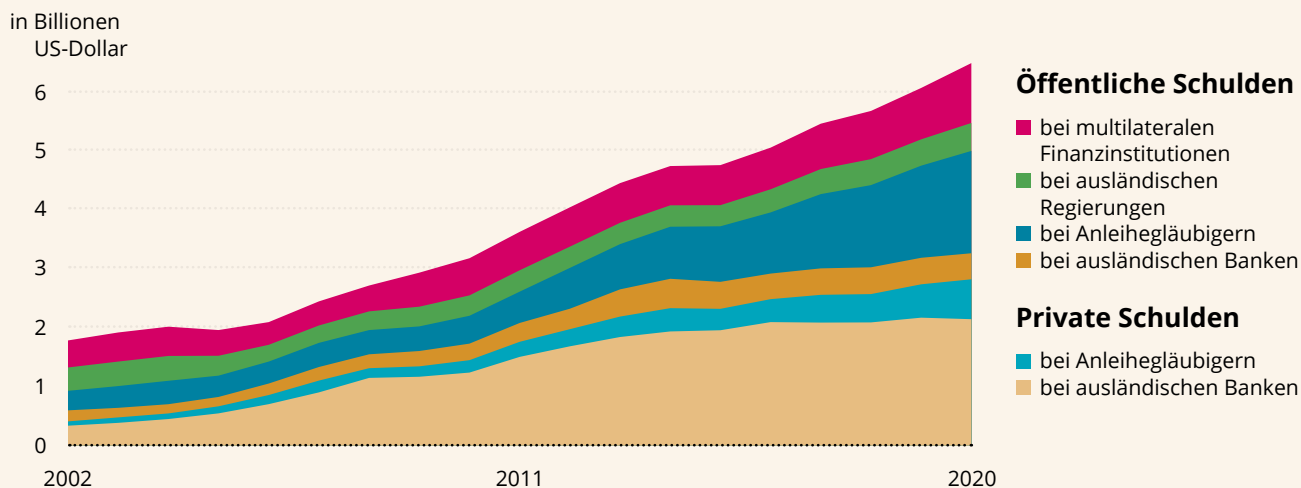
traditioneller Gläubigerstaaten werden öffentliche Kredite an Niedrig- und Middle-Income-Länder aus den neuen Geberländern zu weniger günstigen Konditionen vergeben. Laufzeiten und Zinssätze sind allerdings häufig für die Schuldnerstaaten noch günstiger als die Bedingungen, zu denen westliche private Kreditgeber Gelder vergeben.

ÖFFENTLICHE MULTILATERALE KREDITGEBER sind Finanzinstitutionen, die von mehreren Staaten gemeinsam finanziert werden. Dazu zählt der Internationale Währungsfond (IWF), der vor allem Hilfs- und Überbrückungskredite an Länder in Zahlungsschwierigkeiten vergibt. Außerdem werden Entwicklungsbanken zu den öffentlichen multilateralen Kreditgebern gezählt, die vor allem Kredite für langfristige „Entwicklungsprojekte“ vergeben. Neben der Weltbank, die von 189 Staaten getragen wird und über das größte Vergabevolumen verfügt, gibt es eine Reihe an regionalen Entwicklungsbanken, wie die Interamerikanische oder die Afrikanische Entwicklungsbank. Kredite vom IWF und von multilateralen Entwicklungsbanken sind

Kreditgeber



Langfristige öffentliche und private Auslandsschulden von Mittel- und Niedrigeinkommensländern nach Gläubigergruppen



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der *International Debt Statistics* der Weltbank (2021).

In den letzten 20 Jahren haben öffentliche und private Akteure in Mittel- und Niedrigeinkommensländern sich vermehrt bei privaten Kreditgebern verschuldet (gelber und blauer Bereich). Ihre Verschuldung bei öffentlichen Gebern (roter und grüner Bereich) ist hingegen recht konstant geblieben.

häufig an wirtschaftspolitische Auflagen geknüpft. Dies erweist sich als problematisch, da die Entscheidungsstrukturen in diesen Institutionen von Ländern des Globalen Nordens dominiert werden (zu den Machtverhältnissen in internationalen Finanzorganisationen siehe S. 34).

Der größte Anteil der internationalen Kreditvergabe an Länder im Globalen Süden wird von privaten Akteuren getätigt (siehe Abbildung oben). Dazu zählen vor allem Unternehmen, Banken, Versicherungen und Fonds. Die Kreditvergabe von Unternehmen findet meist im Rahmen von Export- oder Investitionsgeschäften des Unternehmens mit dem kreditnehmenden Land statt. Banken vergeben Kredite an Staaten oder Unternehmen im Globalen Süden vor allem für spezifische Projekte. **BANKKREDITE** sind auf eine bestimmte Laufzeit festgelegt und zu einem festen oder flexiblen Kurs verzinst. Zurückgezahlt wird der aufgenommene Kredit meist in Ratenzahlungen. Umfangreiche Kredite werden häufig nicht von einer einzelnen Bank, sondern von einem Zusammenschluss von Banken ausgegeben, um das Risiko unter den Banken zu verteilen. Diese werden als syndizierte Bankkredite bezeichnet. Die Anzahl der beteiligten Banken ist jedoch überschaubar und die Zusammenarbeit wird meist von einer federführenden Bank koordiniert.

Anders bei der Ausgabe von **STAATSANLEIHEN**: Ein Staat kann sich auch verschulden, indem er Staatsanleihen auf dem internationalen Kapitalmarkt „direkt“ an internationale Investoren vergibt. Vor allem Investmentfonds und Versicherungen, aber auch Investmentbanken treten als

Anleihezeichner auf. Anders als bei Bankkrediten handelt es sich bei Anleihen um eine oft unübersichtliche Vielzahl von Käufern. Zudem werden Anleihen, nachdem sie einmal ausgegeben wurden, im Normalfall nicht von den Erstkäufern bis zum Ende der Laufzeit gehalten, sondern zwischen verschiedenen Investoren auf dem sogenannten Sekundärmarkt gehandelt. Streben Schuldnerstaaten danach, Umschuldungsverhandlungen mit ihren Gläubigern zu führen, kann diese Vielzahl der involvierten Akteure zum Problem werden: Bisweilen gibt es für Schuldnerstaaten keine Möglichkeit, überhaupt festzustellen, wer die eigenen Anlagen de facto hält.

Über den Verkauf von Anleihen konnten viele Niedrig- und Mitteleinkommensländer in den letzten Jahren enorme Summen aufnehmen, was kurzfristig ihren finanziellen Spielraum erweitert – langfristig jedoch die Schuldenfähigkeit in vielen Ländern gefährdet hat. Da die aufgenommene Summe bei Anleihen meist nicht in Raten, sondern in einem Gesamtbetrag am Ende der Laufzeit getilgt wird, ist das finanzielle Risiko, die aufgenommene Summe zu dem entsprechenden Zeitpunkt zurückzahlen zu können, höher als bei Bankkrediten.

Anders als bei der Aufnahme von Krediten bei ausländischen Banken und Regierungen sind Staaten sehr frei, wie sie die finanziellen Mittel aus dem Verkauf von Staatsanleihen einsetzen, denn die Gelder sind weder für ein bestimmtes Projekt zweckgebunden noch unmittelbar an (wirtschafts-)politische Konditionen geknüpft. Das macht die Ausgabe von Staatsanleihen attraktiv für Schuldner-

Vor- und Nachteile der verschiedenen ausländischen Finanzierungsquellen aus Sicht der Regierungen von Schuldnerstaaten

Vergünstigte Finanzierung durch öffentliche bilaterale und multilaterale Kreditgeber

- + lange Laufzeiten, niedrige Zinssätze
- steht vor allem Niedrigeinkommensländern und diesen nur im begrenzten Umfang zur Verfügung
- meist unmittelbar an (wirtschafts-)politische Konditionen geknüpft

Kreditaufnahme bei privaten ausländischen Banken oder nicht-vergünstigte Kreditvergabe öffentlicher Geber

- + steht insbesondere Mitteleinkommensländern im größeren Umfang zur Verfügung
- + meist nicht explizit an politische Konditionen geknüpft
- meist projektbezogen und häufig explizit an den Import ausländischer Güter bzw. die Auftragsvergabe an ausländische Unternehmen geknüpft
- tendenziell hohe Zinssätze und kürzere Laufzeiten

Ausgabe von Staatsanleihen

- + steht Mitteleinkommensländern und zunehmend auch Niedrigeinkommensländern im großen Umfang zur Verfügung
- + freie Verwendung der Mittel
- + nicht explizit an politische Konditionen geknüpft
- führt häufig implizit zur Konditionierung der (Wirtschafts-)Politik
- tendenziell hohe Zinssätze und kürzere Laufzeiten
- zusätzliche Gebühren für die Ausgabe
- großes Rückzahlungsrisiko, da die gesamte Summe häufig auf einmal am Ende der Laufzeit zurückgezahlt werden muss
- Gläubigerstruktur sehr intransparent

staaten. Gleichzeitig führt die Verschuldung am Kapitalmarkt jedoch häufig zur impliziten Konditionierung der (Wirtschafts-)Politik, da jede politische Entscheidung den Preis beeinflussen kann, zu dem Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt gehandelt werden. Und dieser Preis ist

ausschlaggebend dafür, zu welchem Zinssatz sich Staaten neu verschulden können. Daher ergibt sich aus der Ausgabe von Staatsanleihen ein starker Anreiz für Schuldnerstaaten, eine Politik im Sinne internationaler Investoren zu verfolgen.

Mischfinanzierung

Neben klassisch privaten oder öffentlichen Kreditgeschäften wird in den vergangenen Jahren verstärkt auf sogenannte Mischfinanzierungen gesetzt. Die knappen Mittel, die Staaten und multilaterale Gläubiger für die Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stellen, sollen als Hebel genutzt werden, um private Investitionen in die entsprechenden Bereiche attraktiver zu gestalten. Dadurch sollen umfangreiche finanzielle Mittel, die sich in privater Hand befinden, in nachhaltige Entwicklungsinvestitionen gelenkt werden. Diese Strategie droht jedoch die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen weiter voranzutreiben. Sowohl wirtschaftliche als auch soziale „Infrastruktureinrichtungen“ (Straßen, Wasser- und Stromversorgung, Schulen, Krankenhäuser, Gefängnisse) sollen dafür zu

profitablen Anlagen für private Investoren umstrukturiert werden. Dies geschieht häufig im Rahmen sogenannter **ÖFFENTLICH-PRIVATER PARTNERSCHAFTEN** (ÖPP oder engl. *public-private partnerships*, PPP). Öffentliche Gelder aus Ländern des Globalen Südens selbst oder aus dem Globalen Norden, die sonst unmittelbar in konkrete Entwicklungsprojekte geflossen wären, sollen verstärkt dafür genutzt werden, diese Anlagemöglichkeiten zu schaffen und abzusichern – sprich: das Ausfallrisiko von internationalen Investoren abzufedern. Dadurch bleiben die Gewinne in der Hand privater Unternehmen – die Gewinne werden privatisiert –, sollte es jedoch zu Schwierigkeiten kommen, trägt die öffentliche Hand und damit die Steuerzahler*innen das Risiko – die Risiken und Kosten werden sozialisiert.

Auslandsschulden und Schulden in ausländischer Währung

Haben Menschen, Unternehmen oder die Regierung in einem Land bei ausländischen Gläubigern Kredite aufgenommen, werden diese als **AUSLANDSSCHULDEN** bezeichnet. Bestehen die Schulden des Staates gegenüber der eigenen Bevölkerung, verpflichtet dies den öffentlichen Sektor zwar zu zukünftigen Rückzahlungen, allerdings gehen diese an die eigene Bevölkerung. Halten jedoch ausländische Gläubiger die Forderungen, erfordert das einen zukünftigen Vermögenstransfer vom Inland an das Ausland: Das Geld verlässt das Land. Die Rückzahlungen kommen also nicht der eigenen Bevölkerung zugute und das Geld wird weniger wahrscheinlich wieder im Schuldnerland ausgegeben.

Auslandsschulden sind zu unterscheiden von **SCHULDEN IN AUSLÄNDISCHER WÄHRUNG**. Auslandsschulden können zwar, müssen aber nicht in ausländischer Währung verbucht werden: Inländer können Forderungen in ausländischer Währung halten und ebenso können Auslandsschulden in inländischer Währung verbucht werden. Letzteres ist zum Beispiel bei den USA der Fall, die zum Großteil bei Ausländern, bei diesen jedoch in ihrer eigenen Währung verschuldet sind. Über 90 Prozent der Auslandsschulden von Ländern des Globalen Südens sind jedoch in fremder Währung – zum Großteil in US-Dollar – denominiert.

Aus der Verschuldung in ausländischer Währung ergeben sich bestimmte Risiken: Da ausländische Währung primär

durch den Export erwirtschaftet werden kann, zwingt die Verschuldung in ausländischer Währung Schuldnerstaaten, die eigene Wirtschaft auf den Export auszurichten und macht sie abhängig von den Weltmarktpreisen für ihre Exportgüter. Neben der zunehmenden Abhängigkeit vom Weltmarkt kann durch die Verschuldung in ausländischer Währung auch das Wechselkursrisiko für ein Schuldnerland zum Problem werden. Letztlich kann die Zentralbank des Schuldnerlandes nicht als sogenannter „Kreditgeber letzter Instanz“ auftreten, wenn Schulden in ausländischer Währung denominiert sind. Sind die Unternehmen oder der öffentliche Sektor in inländischer Währung verschuldet, sind der Zentralbank faktisch keine Grenzen gesetzt, die Schuldner vor der Insolvenz zu bewahren, da sie inländische Währung im beliebigen Umfang „drucken“ kann. Bei Schulden in ausländischer Währung kann die Zentralbank diese Rolle nicht (oder zumindest nur sehr begrenzt) einnehmen. Die Zentralbank kann weder ausländisches Geld schöpfen noch die Bedingungen, zu denen Staaten und Unternehmen Kredite in ausländischer Währung aufnehmen können, beeinflussen. Formal dürfen die Zentralbanken dem Staat auch in inländischer Währung kein Geld direkt zur Verfügung stellen. Über Umwege machen Staaten im Globalen Norden, die diese Möglichkeit haben, weil sie in ihrer eigenen Landeswährung verschuldet sind, davon aber trotzdem immer wieder Gebrauch (siehe „Möglichkeiten und Grenzen der Schuldenreduktion aus eigener Kraft“, S. 25ff.).

■ Was ist das Wechselkursrisiko?

Angenommen, das fiktive Land Brasico hat jährlich öffentliche Einnahmen in Höhe von 1000 Brasico-Peso (Steuern und andere öffentliche Einnahmen werden in der landeseigenen Währung erhoben). Gleichzeitig muss es jährlich 100 US-Dollar Schuldendienst ans Ausland abführen. In der Ausgangssituation beträgt der Wechselkurs zwischen US-Dollar und Brasico-Peso 1:1. Um den Schuldendienst zu bedienen, kann Brasico daher 100 Peso in 100 US-Dollar umtauschen, es muss somit 10 Prozent der eigenen öffentlichen Einnahmen für die Bedienung des Schuldendienstes aufbringen. Verliert der Brasico-Peso gegenüber dem US-Dollar jedoch an Wert, so dass für einen US-Dollar zwei Brasico-Peso verlangt werden, muss die Regierung plötzlich 200 Peso, also 20 Prozent der eigenen Einnahmen für den Schuldendienst aufbringen.



Risiken von Auslandsschulden und Schulden in ausländischer Währung



Die Überschneidung von Auslandsschulden und Schulden in ausländischer Währung, also Schulden in ausländischer Währung bei ausländischen Gläubigern, ist in den Ländern des Globalen Südens besonders groß – über 90 Prozent. Einkommensstärkere Länder wie beispielsweise die USA sind zwar im Ausland verschuldet, jedoch überwiegend in ihrer eigenen Währung.

Gründe für die Verschuldung in ausländischer Währung

Die Standardargumentation, warum Länder des Globalen Südens sich zu einem großen Teil in ausländischer Währung verschulden müssen, lautet wie folgt: Diese Länder würden einfach nicht genug selbst produzieren, um die Wirtschaft so richtig in Schwung zu bekommen. Die Sparquote sei in diesen Ländern einfach zu gering, um Kredite für notwendige Investitionen bereitzustellen, da alles Geld unmittelbar für den Konsum benötigt werde.

Diese Darstellung greift jedoch zu kurz. Zum einen wird dabei unterschlagen, dass in einigen Staaten des Globalen Südens wohlhabende Einzelpersonen und Unternehmen einen relevanten Anteil ihres Vermögens nicht im eigenen Land ausgeben und der Besteuerung in Ländern des Globalen Südens entziehen. Die Verantwortung dafür tragen nicht allein die Länder des Globalen Südens, sondern insbesondere auch Länder des Globalen Nordens, denn ein Großteil des illegal abgezogenen Vermögens wird über Banken in diesen Ländern angelegt, die sich weigern, Ländern des Globalen Südens relevante Informationen offen zu legen. Von Seiten der Regierungen des Globalen Nordens wird wenig unternommen, dies zu verhindern.

Zum anderen verschleiert diese Standard-Erzählung, wie das Geld- und Finanzsystem tatsächlich funktioniert und internationale Ungleichheiten festigt. Es wird so getan, als könnten Banken nur so viele Kredite vergeben, wie sie an Spareinlagen von Kunden zuvor erhalten haben. Tatsächlich aber können Banken im aktuell herrschenden Kreditgeldsystem im Moment der Kreditvergabe Geld neu schöpfen (siehe dazu „Exkurs: Wie Banken bei der Kreditvergabe neues Geld schöpfen“, S. 16f.). Potenziell hätten Länder des Globalen Südens daher sehr wohl die Möglichkeit, über Kredite neues Geld in inländischer Währung zu erschaffen und sinnvolle Investitionen so zu finanzieren, um die wirtschaft-

■ „Im Kinofilm müssen Unternehmer auf exotische Inseln reisen, um eine Briefkastenfirma zu gründen, in der Praxis ist Steuerhinterziehung viel einfacher. Ihre Ansprechpartner sitzen mitten in Europa, ob in Genf, Frankfurt oder London.“

Caspar Dohmen in „Finanzwirtschaft – Wie alles zusammenhängt“, bpb, 2015.

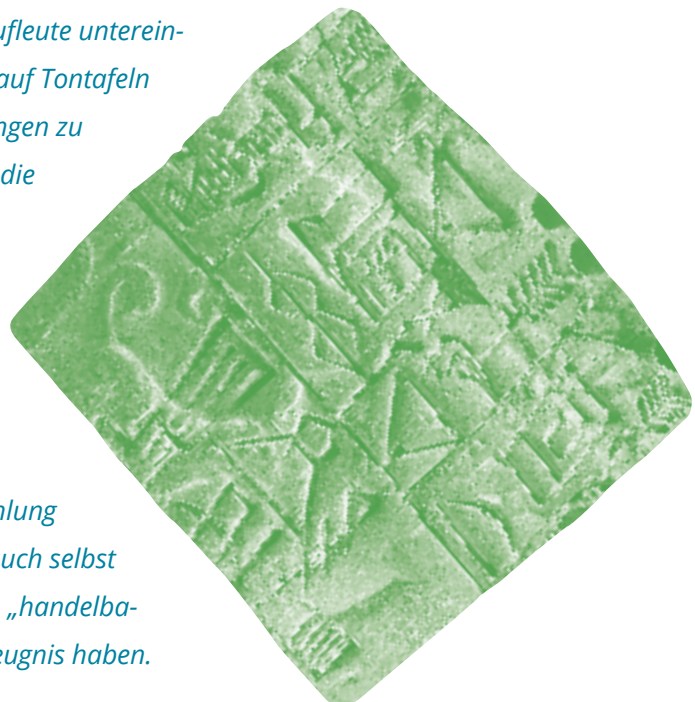
liche Entwicklung anzuregen, und zwar ohne dass zuvor hätte gespart werden müssen. Für Niedrig- und Mitteleinkommensländer sind die Grenzen dieser Praktiken jedoch deutlich enger gesetzt als für Hoheinkommensländer: Schafft eine inländische Bank neues Geld, indem sie einen Kredit vergibt, mit dem ein heimisches Bauunternehmen für den Bau von Brücken und Straßen bezahlt wird, würde sich kein Problem ergeben, wenn das heimische Bauunternehmen dieses Geld selbst wieder im Inland ausgibt oder bei einer inländischen Bank als Spareinlagen hält. Wird das Geld jedoch beispielsweise in US-amerikanische Staatsanleihen angelegt und somit dem heimischen Geld- und Wirtschaftskreislauf entzogen, geraten die heimischen Banken potenziell in Schwierigkeiten und die heimische Währung unter Druck.

Zudem wird für eine schnelle Anpassung an die Lebensrealität in einkommensstarken Ländern häufig auf Produkte, Dienstleistungen und Know-how aus dem Ausland zurückgegriffen. Ausländische Unternehmen sind jedoch nur selten bereit, eine Bezahlung in der Landeswährung des Auftraggebers zu akzeptieren. Ihre Bezahlung verlangen sie für gewöhnlich in harter Währung, das heißt in einer stabilen und gut tauschbaren Währung wie US-Dollar oder Euro. Kommt durch den Export nicht genug ausländische Währung ins Land, entsteht für den Staat die Notwendigkeit, sich in ausländischer Währung zu verschulden, um diese Leistungen bezahlen zu können.

Wichtig dabei ist, dass die Vorliebe für harte Währungen von internationalen und heimischen Akteuren nicht allein dadurch zu erklären ist, dass Länder des Globalen Nordens eine verantwortungsvollere und stabilere Geldpolitik verfolgten als die Länder des Globalen Südens. Währungen wie der US-Dollar oder der Euro werden so stark nachgefragt, da ein überproportional großer Teil der weltweit produzierten Waren und Dienstleistungen von diesen Staaten vermarktet, also in ihrer eigenen Währung international verkauft wird. Das ist bei weitem nicht ihr eigenes Verdienst, sondern geht zu einem großen Teil auf koloniale und neokoloniale Ausbeutungsstrukturen zurück. Auch heute werden natürlich viele wichtige Arbeitsschritte für Produkte, die letztlich in und von Ländern des Globalen Nordens verkauft werden, im Globalen Süden durchgeführt, doch die Länder des Globalen Nordens eignen sich einen Großteil des Umsatzes an. Die Tatsache, dass Währungen wie der US-Dollar oder der Euro international so stark nachgefragt werden, schafft darüber hinaus eine selbstverstärkende Dynamik und räumt den einkommensstarken Ländern die Möglichkeit ein, eine sehr viel laxere Geldpolitik zu verfolgen. Ganz nach dem Matthäus-Effekt gilt: Wer hat, dem wird gegeben – und zwar die Möglichkeit, weiteres Geld zu schöpfen. Um in großem Umfang Kredite an den Globalen Süden zu vergeben, müssen die Menschen im Norden daher noch nicht einmal „schön sparsam“ leben, denn internationale Ungleichheiten verfestigen sich auch über diesen Mechanismus der privilegierten Geldschöpfung des Globalen Nordens.

■ **Mesopotamische Tontafeln**

In Mesopotamien trafen Händler und Kaufleute untereinander Kreditvereinbarungen und hielten auf Tontafeln in Keilschrift fest, welche künftigen Zahlungen zu leisten seien. Es wird angenommen, dass die Tontafeln in Tonhüllen verschlossen und mit dem Siegel des Schuldners versehen wurden. Bei der Rückzahlung der Kredite wurden die Hüllen aufgebrochen. Diese Schuldverschreibungen wurden vermutlich nicht immer vom ursprünglichen Gläubiger bis zur Rückzahlung der Kredite gehalten, sondern bisweilen auch selbst als Zahlungsmittel verwendet – die ersten „handelbaren Wertpapiere“, von denen wir heute Zeugnis haben.



■ Exkurs: Geldschöpfung durch Kreditvergabe

In der öffentlichen Debatte werden Banken häufig als reine Vermittler dargestellt, die die Spareinlagen der Einen in Kredite an Andere umlenken und deren Einnahmequelle vor allem darin besteht, dass sie den Sparern einen etwas geringeren Zinssatz zahlen, als sie vom Kreditnehmer verlangen. Das ist jedoch verkürzt und verschleiert die Rolle, die Banken in unserem Finanzsystem tatsächlich spielen. Um Kredite zu vergeben, sind Banken sowohl technisch als auch rechtlich nur im geringen Umfang auf Einlagen von Sparern angewiesen. Ganz normale Geschäftsbanken wie die Deutsche Bank oder die Commerzbank genießen das Privileg, Geld durch die Vergabe von Krediten neu schöpfen zu dürfen. Wenn sie ein Kreditgeschäft als rentabel einschätzen, schaffen sie das Geld dafür praktisch aus dem Nichts. Wenn Kredite zurückgezahlt oder abgeschrieben werden, wird das zuvor generierte Geld dem Umlauf wieder entzogen und damit praktisch vernichtet. Den Banken verbleiben Zinsen und Gebühren und dem Kreditnehmer der mit dem Kredit geschaffene Wert.

Für das Thema Staatsverschuldung und Schuldenkrisen ist es aus vielfältigen Gründen relevant, diesen Mechanismus der Geldschöpfung zu verstehen:

Erstens kann es verdeutlichen, warum die zunächst attraktiv erscheinende Lösung, dass einfach alle ihre Kredite zurückzahlen und dann schuldenfrei leben, in unserem heutigen Finanzsystem so nicht aufgehen kann: Alles Geld, welches sich heute im Umlauf befindet, ist als Kredit in die Welt gekommen. Würden alle ihre Schulden auf einmal zurückzahlen, würde faktisch alles Geld vernichtet werden – wir würden über kein funktionierendes Zahlungsmittel mehr verfügen. Das unterstreicht die wichtige Rolle, die Schuldner für die Funktionsweise unseres jetzigen Geldsystems spielen und die aus deutscher Sicht dankenswerter Weise seit vielen Jahren vom Ausland – unter anderen von Ländern des Globalen Südens – übernommen wird.

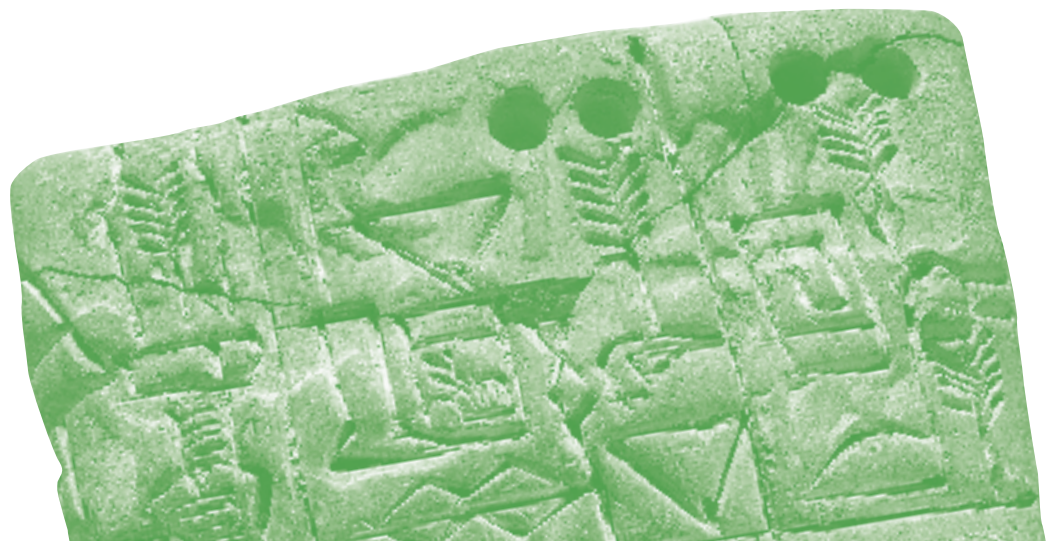
Zweitens tendieren Banken in Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs dazu, sehr umfangreich Kredite zu vergeben: Aufgrund der Möglichkeit, neues Geld zu schöpfen, sind der Kreditvergabe in Boom-Zeiten faktisch keine Grenzen gesetzt. In wirtschaftlichen Krisenzeiten werden Banken hingegen zunehmend vorsichtiger in ihren Kreditentscheidungen. Dieses Verhalten wird prozyklisch



genannt, das heißt, dass das Verhalten konjunkturelle Schwankungen verstärkt. Für Länder des Globalen Südens ist gerade dieser prozyklische Charakter der Kreditvergabe problematisch, da in Boom-Phasen Kredite häufig gedankenlos und ohne vernünftige Prüfung vergeben werden. Eine plötzliche Änderung der Risikoeinschätzung von Akteuren im Globalen Norden kann dann dazu führen, dass sich die Bedingungen für die Aufnahme von Krediten plötzlich nennenswert verschlechtern.

Drittens wird durch das Verständnis, wie die Geldschöpfung der Banken funktioniert, das moralische Argument entschärft, dass Schulden immer zurückgezahlt werden müssen. Nach dieser Logik handelt es sich schließlich um die Einlagen der (Klein-)Sparer*innen, die für dieses Geld hart geschuftet hätten. Diese direkte Verbindung ist so jedoch nicht korrekt.

Viertens zeigt dieser Prozess der Geldschöpfung einmal mehr, warum Schuldenerlasse möglich und unter bestimmten Bedingungen fair sind. Zwar ist es nicht so, dass Geld, welches einfach per Knopfdruck geschaffen wurde, auch ohne weitere Konsequenzen per Knopfdruck abgeschrieben werden kann. Das Geld, welches aus dem nichts erzeugt wurde, wurde von dem Kreditnehmer genutzt, um ein Gut oder eine Dienstleistung zu erwerben – es befindet sich also bereits real im Umlauf. Wenn die Forderungen an den Schuldner einfach abgeschrieben werden sollen, müssten demnach auch die Einlagen derjenigen, die mit diesem Geld für ihre Dienste bezahlt wurden, gestrichen werden. Das ist aber weder fair, noch ist es praktisch machbar. Es gibt jedoch eine andere naheliegende Möglichkeit: Wenn ein Kredit nicht zurückgezahlt werden kann, müssen Banken selbst den Verlust aus eigenen Mitteln ausgleichen. Dies ist nur fair, da sie im Falle eines erfolgreichen Kreditgeschäfts ja auch die Gewinne desselben einstreichen. Nach den aktuellen Regelungen müssen Banken jedoch nur sehr wenige eigene Mittel vorhalten, um potenzielle Kreditausfälle auszugleichen. Auf Seite 47 wird erläutert, wie die Lösung von Schuldenkrisen dadurch erschwert wird.



Teuufe kreis



Kapitel 2

Wenn Schulden zum Problem werden

Es gibt gute Gründe, Kredite aufzunehmen. Doch unter bestimmten Umständen können Schulden zu einem Problem und Entwicklungshindernis werden: Wenn sich die Bedingungen für die Aufnahme neuer Kredite verschlechtern und der Schuldendienst zunehmend aus Haushaltsmitteln bezahlt werden muss, müssen Ausgaben in anderen Bereichen – etwa dem Bildungs- oder Gesundheitsbereich – gekürzt werden.

Wirtschaftliche Krisen werden dadurch verstärkt und die Bedingungen der Kreditaufnahme können sich weiter verschlechtern. Müssen trotzdem weiterhin neue Kredite aufgenommen werden, nicht zuletzt um anfallende Zins- und Tilgungszahlungen bedienen zu können, gerät das Land in einen Teufelskreis – mit verheerenden sozialen Folgen für die Menschen im Schuldnerland.

Verschuldungsindikatoren

Ab welchem Niveau und unter welchen Umständen Schulden zum Problem werden, ist nicht leicht zu beantworten. Klar ist: Absolute Kennzahlen der Verschuldung sind wenig aussagekräftig. Zwei Billionen Euro öffentliche Schulden würden für Burundi wahrscheinlich den Genickbruch bedeuten, während Deutschland sich 2021 bei einem noch höheren Verschuldungsniveau weiter zu Negativzinsen verschulden kann.

Um ein erstes Verständnis der Verschuldungssituation eines Landes zu bekommen, wird die Höhe der Verschuldung ins Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gesetzt. Solche **RELATIVEN VERSCHULDUNGSINDIKATOREN** können einen Hinweis darauf geben, ob sich Länder in einer kritischen Verschuldungssituation befinden beziehungsweise ob die Verschuldungssituation tragfähig erscheint.

Bei der Interpretation von Verschuldungsindikatoren muss jedoch beachtet werden, dass einzelne Indikatoren nur begrenzt aussagekräftig sind. So setzt zum Beispiel die häufig verwendete Staatsschuldenquote den öffentlichen Schuldenstand ins Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP). Ob die Rückzahlung tatsächlich zum Problem wird, ist jedoch maßgeblich davon abhängig, wann, in welchen Raten, mit welchen Zinssätzen, in welcher Währung und an wen die Schulden zurückgezahlt werden müssen und wie die wirtschaftliche Situation zu diesem zukünftigen Zeitpunkt aussieht.

Hinzu kommt, dass die Interpretation von Schuldenindikatoren erschwert ist, wenn eine Bestandsgröße mit einer Flussgröße ins Verhältnis gesetzt wird. Im Falle der Staatsschuldenquote werden alle Schulden, die zu einem zukünftigen Zeitpunkt zurückgezahlt werden müssen (= Bestandsgröße), ins Verhältnis zum aktuellen jährlichen Bruttoinlandsprodukt (= Flussgröße) gesetzt. Einfacher ist die Interpretation, wenn zwei Fluss- oder zwei Bestandsgrößen miteinander ins Verhältnis gesetzt werden.

Obwohl es um Staatsschuldenkrisen geht, muss neben der öffentlichen Verschuldung auch die private Verschuldung in den Blick genommen werden. Übernimmt der Staat Schulden von zahlungsunfähigen Banken, die als „systemrelevant“ betrachtet werden, kann eine vorher moderate Staatsverschuldung ein problematisches Niveau erreichen. Darüber hinaus muss insbesondere die Verschuldung im Ausland und in ausländischer Währung in den Blick genommen werden, da sich daraus spezifische Risiken für das Schuldnerland ergeben (siehe dazu S. 13ff.).

■ *Während Japan seit mehr als zehn Jahren eine Staatsschuldenquote von weit mehr als 200 Prozent des Bruttoinlandsproduktes aufweist, ohne (bisher) in eine Schuldenkrise zu geraten, war Brasilien 2002 bei einer Staatsschuldenquote von ca. 65 Prozent des Bruttoinlandsproduktes auf die Inanspruchnahme des bis dahin umfangreichsten Hilfskredits des IWF angewiesen.*

■ *Die öffentliche Verschuldung lag in Spanien und Irland vor der Eurokrise unter den in den EU-Verträgen als kritische Grenze definierten 60 Prozent des Bruttoinlandsproduktes – und auch niedriger als damals in Deutschland. In beiden Ländern lösten die privaten Schulden eine Krise aus, da die Schulden von als systemrelevant betrachteten Banken teilweise vom Staat übernommen wurden.*



Häufig verwendete Verschuldungsindikatoren

Indikator	Erklärung
Öffentlicher Schuldenstand / jährl. Bruttoinlandsprodukt	Mit der sogenannten STAATSSCHULDENQUOTE soll analysiert werden, ob der Staat im In- und Ausland insgesamt stärker verschuldet ist, als es der Leistungsfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft entspricht. Diese Quote gibt an, welcher Anteil des jährlichen Bruttoinlandsproduktes gebraucht würde, um alle bestehenden öffentlichen Schulden zu begleichen.
Öffentlicher Schuldenstand / Gesamtvermögen	Werden die Forderungen gegenüber dem Staat zum Großteil von Inländern gehalten, sind die Schulden des Staates gleichzeitig die Forderungen – und damit Vermögenswerte – der privaten Akteure. Diese Quote gibt an, wie viel des öffentlichen Vermögens veräußert oder des privaten Vermögens über Steuern eingezogen werden müsste, um die bestehenden öffentlichen Schulden zu begleichen.
Öffentlicher Schuldenstand / jährl. Staatseinnahmen	Mit dieser Quote soll analysiert werden, in welchem Verhältnis die Verschuldung des Staates im In- und Ausland zu seinen jährlichen Staatseinnahmen steht. Sie gibt an, wie viel seines jährlichen Einkommens der Staat aufbringen müsste, um all seine bestehenden Schulden zu begleichen.
Jährl. öffentlicher Schuldendienst / jährl. Staatseinnahmen	Das Verhältnis zwischen diesen zwei Flussgrößen gibt an, welcher Anteil der Staatseinnahmen jährlich für Zins- und Tilgungszahlungen aufgebracht werden muss.
Zinssatz / Wachstumsrate	Das sogenannte ZINS-WACHSTUMSDIFFERENTIAL gibt Auskunft darüber, ob der öffentliche Schuldenberg schneller oder langsamer wächst als die gesamte Volkswirtschaft. Ist die Wachstumsrate der Wirtschaft größer als der Zinssatz, kann eine Volkswirtschaft aus ihren Schulden herauswachsen (siehe „Rauswachsen aus den Schulden“, S. 25).
Schulden in ausländischer Währung / jährl. Bruttoinlandsprodukt (ausgedrückt in ausländischer Währung)	Diese Quote soll die Frage beantworten, ob öffentliche und private Akteure mehr Schulden in ausländischer Währung haben, als es ihrer gesamten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entspricht. Sie gibt an, welcher Anteil des jährlichen Bruttoinlandsproduktes zur Begleichung aller Schulden in ausländischer Währung aufgebracht werden müsste.
Schulden in ausländischer Währung / Devisenreserven	Devisenreserven sind die von der Zentralbank gehaltenen Fremdwährungsreserven. Diese Quote gibt an, ein wie großer Anteil der Schulden in ausländischer Währung notfalls durch die vorhandenen Reserven zurückgezahlt werden könnte.
Schulden in ausländischer Währung / jährl. Exporteinnahmen (ausgedrückt in ausländischer Währung)	Mit dieser Quote soll analysiert werden, ob öffentliche und private Akteure mehr Schulden in ausländischer Währung haben, als es die jährlichen Exporteinnahmen erlauben. Sie gibt an, welcher Anteil der jährlichen Exporteinnahmen zur Begleichung aller Schulden in ausländischer Währung aufgebracht werden müsste.
Jährl. Schuldendienst in ausländischer Währung / jährl. Exporteinnahmen (ausgedrückt in ausländischer Währung)	Diese Quote gibt Auskunft darüber, ein wie großer Anteil der laufenden Fremdwährungseinnahmen aus dem Export für die Bedienung des Schuldendienstes in ausländischer Währung verwendet werden muss.

■ Schuldentragfähigkeit

Um aussagekräftige Vergleiche zwischen der Verschuldungssituation zweier Länder anzustellen beziehungsweise um die Verschuldungssituation eines Landes annähernd beurteilen zu können, müssen absolute Verschuldungswerte ins Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes gesetzt werden. Eine allgemeingültige Definition, bis wann die Verschuldung tragfähig ist – und ab wann nicht mehr – gibt es nicht. Es gibt verschiedene Ansätze dies zu ermitteln. Dazu zählen historisch-empirische Betrachtungen, die Berechnung eines Existenzminimums für die Bevölkerung, aber auch willkürliche politische Definitionen.

Keine starren Grenzwerte

Um die Verschuldungssituation eines Landes aussagekräftig zu beurteilen, müssen also mehrere geeignete Indikatoren ausgewählt werden. In einem nächsten Schritt gilt es zu bestimmen, ab welchen **GRENZWERTEN** von einer kritischen Lage gesprochen werden kann. In der Realität ist das jedoch sehr schwierig. Es gibt keine eindeutigen Werte, ab denen eine bestimmte Höhe der relativen Verschuldung für alle Länder immer gleichermaßen zum Problem wird.

Trotz allem kann es hilfreich sein, klare Grenzwerte zu formulieren: Für Umschuldungsverhandlungen sind sie zentral und auch bei den Regelungen der öffentlichen Kreditaufnahme werden sie verwendet. Bei Umschuldungs-

verhandlungen sollte neben allgemeinen Grenzwerten immer auch der Finanzierungsbedarf des Schuldnerstaates für existenzsichernde Leistungen der eigenen Bevölkerung berücksichtigt werden. Bei der Formulierung von Regelungen der öffentlichen Kreditaufnahme gilt es darauf zu achten, keinen „Kausalfehler“ zu begehen. Von einem solchen wird gesprochen, wenn aus dem gemeinsamen Auftreten von hohen öffentlichen Verschuldungswerten und einer schlechten wirtschaftlichen Entwicklung in der Vergangenheit voreilig der Schluss gezogen wird, dass die hohen Verschuldungswerte die Ursache der schlechten wirtschaftlichen Lage seien und die öffentliche Verschuldung daher in der Zukunft unbedingt unter dem entsprechenden beobachteten Niveau zu halten sei. Problematisch ist dies, da auch zahlreiche andere Faktoren Ursache für geringe wirtschaftliche Wachstumsraten sein können und die hohen öffentlichen Schuldenwerte womöglich vielmehr Folge als Ursache der Krise waren. Wird die öffentliche Verschuldung dann trotzdem auf ein bestimmtes Niveau begrenzt, kann das zukünftige Krisen weiter verschärfen, anstatt ihnen vorzubeugen (siehe „Ausgaben kürzen: die Grenzen des Sparens“, S. 27). Grenzwerte können daher nur als erster Anhaltspunkt dienen. Sie sollten nicht als endgültige Bewertung der Verschuldungssituation eines Landes verstanden werden und erst recht sollten sie nicht leichtfertig als starre Obergrenzen einer zulässigen Verschuldung verwendet werden.



Ursachen für Schuldenkrisen

Grundsätzlich können folgende Situationen in den Schuldnerländern dazu führen, dass die Verschuldungssituation eines Staates ein problematisch hohes Niveau erreicht:

- Sozial wünschenswerte – und langfristig häufig auch wirtschaftlich sinnvolle – Projekte, die aber kurzfristig wirtschaftlich nicht rentabel sind, werden zum Großteil über hochverzinsten Kredite finanziert. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn andere Finanzierungsquellen (etwa Steuereinnahmen oder Mittel aus der Entwicklungszusammenarbeit) auch für die notwendigsten Ausgaben zur Befriedigung grundlegender Bedürfnisse der eigenen Bevölkerung nicht ausreichen.
- Unvorhersehbare Ereignisse wie Naturkatastrophen oder der plötzliche Verfall von Rohstoffpreisen führen dazu, dass zuvor rentabel erscheinende Investitionen nicht den erwarteten Gewinn abwerfen.
- Regierungsvertreter*innen nehmen Kredite für eigennützige und dabei wirtschaftlich und sozial wenig sinnvolle Projekte auf.

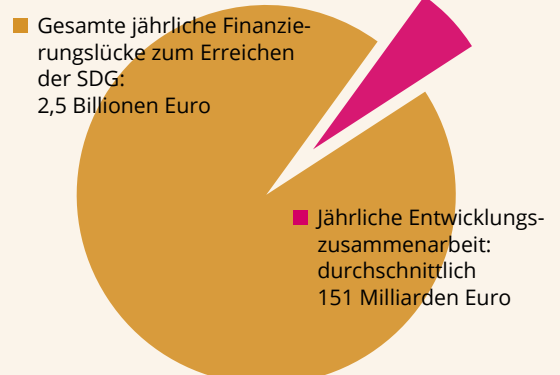
Der Blick auf die Schuldnerseite allein reicht jedoch nicht aus, um den Aufbau von Schuldenbergen zu erklären. Damit ein Kreditgeschäft zustande kommt, braucht es neben dem Kreditnehmer immer auch Kreditgeber, die ein Interesse an dem Geschäft haben. Die Erfahrung zeigt, dass größere Schuldenkrisen immer auch mit globalen, länderunabhängigen Faktoren zusammenhängen und ihren Ursprung in den großen Zinsunterschieden zwischen Ländern des Globalen Nordens und des Globalen Südens haben. Wenn im Globalen Norden Anlagen aufgrund niedriger Zinsen kaum noch lukrativ sind, suchen Anleger nach gewinnbringenderen Orten und wenden sich von ihnen bisher weniger erschlossenen Märkten zu: Die Kreditvergabe an Kreditnehmer im Globalen Süden boomt. Da internationale Investoren in den aktuellen Strukturen nur mit sehr geringen Ausfallquoten rechnen müssen, wird die Sorgfaltspflicht bei der Kreditvergabe in solchen Zeiten häufig hinten angestellt.

Wenn aus einer hohen Verschuldung eine Schuldenkrise wird

Der vorherige Abschnitt hat gezeigt, dass der Blick auf Schuldenindikatoren alleine nicht ausreicht, um zu erklären, wann Schulden real zum Problem werden. Auch extrem hohe Verschuldungswerte können so lange unproblematisch sein, wie internationale Kreditgeber bereit sind, neue Kredite zu gleichbleibenden Zinssätzen zur Verfügung zu stellen. Die Bedienung alter Schulden kann dann einfach durch die Aufnahme neuer Kredite finanziert werden. Die Auswirkungen einer hohen Verschuldung werden erst dann spürbar, wenn internationale Kreditgeber vorsichtiger in ihrer Kreditvergabe werden.

Die Verschlechterung von Schuldenindikatoren selbst kann ein Auslöser für eine abnehmende Kreditvergabebereitschaft sein, wenn Anleger dadurch den Glauben verlieren,

Finanzierung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG)



Quelle: Angaben zur finanziellen Entwicklungszusammenarbeit: OECD (2022): „International Development Statistics“.

Vor der Corona-Pandemie schätzten die Vereinten Nationen, dass Niedrig- und Mitteleinkommensländern jährlich 2,5 Billionen US-Dollar fehlen, um die globalen Nachhaltigkeitsziele (engl. Sustainable Development Goals, SDG) zu erreichen. Die Folgen der Pandemie haben den Bedarf noch vergrößert. Die gesamte öffentliche Entwicklungszusammenarbeit lag in den letzten zehn Jahren gerade einmal bei durchschnittlich 151 Milliarden US-Dollar pro Jahr.

dass der Schuldnerstaat tatsächlich in der Lage sein wird, die Forderungen zu bedienen. Es kommen jedoch weitere Faktoren hinzu:

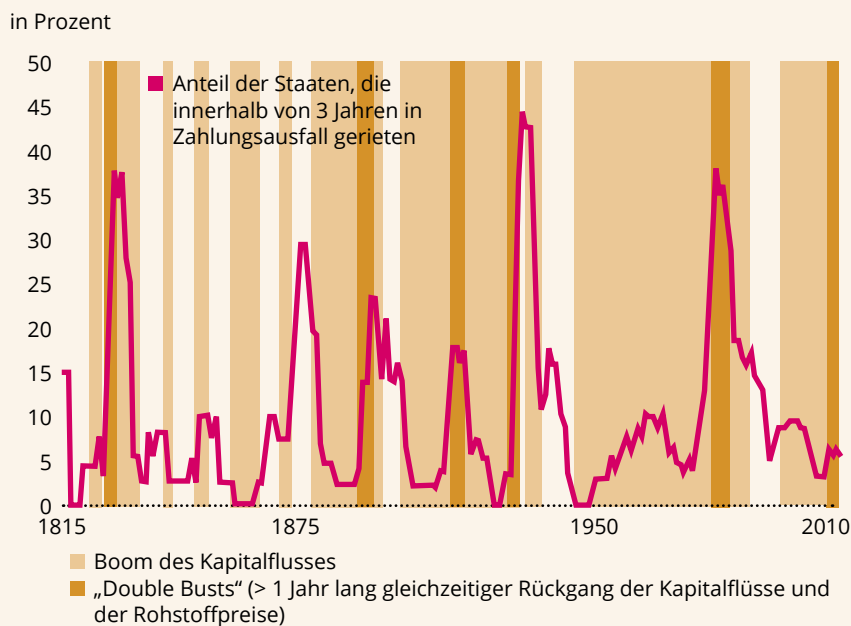
GLOBALE FAKTOREN bestimmen nicht nur, wann es zu einem Boom in der Kreditvergabe an Länder des Globalen Südens kommt, sondern auch, wann die Vergabebereitschaft einbricht, das heißt, wann der Boom von einem Zusammenbruch, einem „Bust“ gefolgt wird. Wissenschaftliche Studien zeigen, dass der Kapitalexport an Länder in der Peripherie zusammenbrach, wenn die Zinsen in den kapitalistischen Zentren stiegen und Rohstoffpreise einbrachen. Pleitewellen folgten meist auf einen gleichzeitigen Einbruch der Rohstoffpreise und des Kapitalexportes (siehe Abbildung rechts).

Abgesehen von solchen globalen Tendenzen gibt es derartige Boom-und-Bust-Zyklen auch in der Kreditvergabe an einzelne Länder. Für die Kreditvergabebereitschaft an einzelne Länder spielen dabei nicht nur wirtschaftliche, sondern auch **POLITISCHE FAKTOREN** eine entscheidende Rolle. So löste 2002 die Aussicht, dass der „Sozialist“ Lula da Silva in Brasilien zum Präsidenten gewählt werden könnte, eine Kehrtwende in der Bereitschaft internationaler Kreditgeber aus, Brasilien weitere Gelder zur Verfügung zu stellen.

Zudem entwickeln die verschiedenen Phasen der Kreditvergabe häufig selbstverstärkende Dynamiken: Wird die Zahlungseinstellung erwartet, versuchen alle Investoren ihre Gelder noch abziehen, bevor ein Land seine Zahlungen tatsächlich einstellen muss. Die Refinanzierungsmöglichkeiten verschlechtern sich für das Land weiter und die erwartete Zahlungseinstellung wird dadurch umso wahrscheinlicher: eine selbsterfüllende Prophezeiung.

Eine allgemein anerkannte Definition, ab wann ein hoch verschuldeter Staat sich in einer Schuldenkrise befindet, gibt es nicht. Oft wird erst dann von einer Schuldenkrise gesprochen, wenn ein Staat die Forderungen seiner Gläubiger ganz oder teilweise nicht mehr bedienen kann. Für die Bevölkerung der Schuldnerstaaten kann eine hohe Verschuldung jedoch auch schon real zu einem Problem

Das Zusammenspiel von Rohstoffpreisen, internationalen Kapitalflüssen und Staatsschuldenkrisen



Quelle: Reinhart et al. (2016): „Global Cycles: Capital Flows, commodities, and sovereign defaults“.

Die letzten 200 Jahre zeigen, dass Staatspleiten keine Seltenheit sind. Pleitewellen werden dabei stark von globalen Faktoren bestimmt. Staaten mussten in der Vergangenheit ihre Rückzahlungen besonders häufig einstellen, wenn Kreditgeber plötzlich zögerlicher bei der Kreditvergabe wurden und ihr Kapital abzogen und die Rohstoffpreise gleichzeitig einbrachen.

werden, bevor sich die Vergabebereitschaft internationaler Anleger ändert und/oder die Regierung Schuldendienstzahlungen einstellen muss. Nämlich dann, wenn die eigenen Regierungen alles daransetzen, zu verhindern, dass internationale Investoren ihre Gelder zurückziehen. Durch ein vorrauseilend gehorsames Verhalten wird dann eine Wirtschaftspolitik verfolgt, die aus Sicht der Investoren „solide“ erscheint, von einem Großteil der Bevölkerung jedoch einen hohen Tribut fordert: Öffentliche Ausgaben – insbesondere Sozialausgaben – werden gekürzt und öffentliche Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen werden privatisiert. Schuldenkrisen sollten daher nicht verkürzt mit Zahlungseinstellungen gegenüber ausländischen Gläubigern gleichgesetzt werden. Die ganz konkreten sozialen Auswirkungen von Schuldenkrisen werden in Kapitel 4 im Rahmen der historischen Betrachtung diskutiert.

Möglichkeiten und Grenzen der Schuldenreduktion aus eigener Kraft

Vereinfacht sieht ein erfolgreiches Kreditgeschäft so aus: Ein Schuldner nimmt einen Kredit für ein spezifisches Projekt auf und zahlt die Kosten über die folgenden Jahre zurück, bis er wieder schuldenfrei ist. Eine Privatperson, die einen Kredit für den Erwerb eines Eigenheims aufnimmt, plant diesen Kredit meist im Laufe des eigenen Arbeitslebens zurückzuzahlen. Ein Unternehmen hofft, dass das kreditfinanzierte Projekt wirtschaftlich so erfolgreich ist, dass die daraus erzielten Einnahmen die Rückzahlung der Schulden erlauben. Es liegt nahe anzunehmen, dass die gleiche Logik

auch für Staaten gilt – doch so einfach ist es nicht. Staaten haben einerseits andere Möglichkeiten als Privatpersonen und Unternehmen, die eigene Schuldenlast tragbar zu halten: So kann ein positives Wirtschaftswachstum die Netto-Rückzahlung von Staatsschulden überflüssig machen (a) und Staaten können sich geld- und steuerpolitischer Mittel (b, d) bedienen, um die eigene Verschuldung tragbar zu halten. Andererseits können Staaten an bestimmte Grenzen stoßen, wenn sie auf Anpassungsstrategien zurückgreifen, die für Private erfolgreich sein können (c).

a) RAUSWACHSEN aus den Schulden

Anders als Privatpersonen können Staaten ihre Verschuldung tragbar halten, ohne die aufgenommenen Kredite jemals netto zurückzuzahlen: Solange die Wachstumsrate der Wirtschaft genauso hoch ist wie die anfallenden Zinsen der Kredite, kann die öffentliche Schuldenquote auch dann konstant auf einem Niveau gehalten werden, wenn zur Bedienung des anfallenden Schuldendienstes ausschließlich neue Kredite zu gleichen Bedingungen aufgenommen werden. Werden nicht nur für die Tilgung der ursprünglich aufgenommenen Summe, sondern auch für die Bedienung der Zinsen neue Kredite aufgenommen, wächst die Verschuldung in absoluten Zahlen in Höhe des Zinssatzes (siehe Variante 1). Solange das Wirtschaftswachstum jedoch mindestens mit derselben Rate wächst, bleibt die relative Verschuldung konstant (in der Tabelle 1 bei 50 Prozent). Ist das Wirtschaftswachstum höher als der Zins, kann die Schuldenlast im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt durch die günstige Refinanzierung der Kredite sogar abgebaut werden, ohne dass netto Kredite zurückgezahlt werden (siehe Variante 2). Alternativ könnten dann auch höhere Kredite aufgenommen werden, ohne dass sich die Schuldenquote verschlechtert.

Entwicklung der Staatsschuldenquote

Annahme: Refinanzierung des fälligen Schuldendienstes durch die Aufnahme neuer Kredite

Variante 1: Zins- und Wachstumsrate = 10 Prozent

Jahr	Absolute Verschuldung	Bruttoinlandsprodukt	Verschuldung / BIP
1	500,00 Euro	1000,00 Euro	50,0 %
2	550,00 Euro	1100,00 Euro	50,0 %
3	605,00 Euro	1210,00 Euro	50,0 %

Variante 2: Zinsrate = 5 Prozent und Wachstumsrate = 10 Prozent

Jahr	Absolute Verschuldung	Bruttoinlandsprodukt	Verschuldung / BIP
1	500,00 Euro	1000,00 Euro	50,0 %
2	525,00 Euro	1100,00 Euro	47,7 %
3	551,25 Euro	1210,00 Euro	45,6 %

Entspricht das Wirtschaftswachstum der Höhe des Zinssatzes, der auf öffentliche Schuldverschreibungen gezahlt wird (Zins-Wachstumsdifferential = 1), kann die öffentliche Schuldenquote im Verhältnis zum BIP auf einem konstanten Niveau gehalten werden. Das ist auch der Fall, wenn kein einziger Kredit netto zurückgezahlt wird, sondern fällige Schuldendienstzahlungen durch die Aufnahme neuer Kredite refinanziert werden (Variante 1). Ist das Wirtschaftswachstum größer als der zu zahlende Zinssatz (Zins-Wachstumsdifferential < 1), kann die Staatsschuldenquote sogar verringert werden, ohne dass Kredite netto zurückgezahlt werden müssen.

b) Schulden „WEGINFLATIONIEREN“

Der gleiche schuldenreduzierende Effekt, den Variante 2 der Tabelle auf Seite 25 zeigt, tritt ein, wenn statt des realen Wachstums von 10 Prozent eine Inflation in gleicher Höhe bestünde. Wenn die Wirtschaft nicht real wächst, sondern lediglich die Preise für Waren und Dienstleistungen steigen, wird dies als rein nominales Wachstum bezeichnet. Kann der Staat trotz dieser Inflationsrate weiterhin Kredite zu einem Zinssatz von 5 Prozent aufnehmen, werden die öffentlichen Schulden „weginflationiert“. Bei einer Inflation verliert eine Währung an Wert und daher auch die in dieser Währung verbuchten Schulden. Damit dies möglich ist, müssen Staaten jedoch sowohl die Inflationsrate als auch die eigenen Refinanzierungsbedingungen beeinflussen können. Länder des Globalen Nordens, die in ihrer eigenen Währung verschuldet sind, können auf beides Einfluss nehmen. Ländern des Globalen Südens steht diese Möglichkeit nur in sehr viel geringerem Umfang zur Verfügung, weil sie überwiegend in ausländischer Währung verschuldet sind.

■ **Geldpolitische Mittel, um Staatsschulden finanzierbar zu halten**

Die Geldpolitik liegt in den Händen der Zentralbank. Eines der wichtigsten klassischen Instrumente der Geldpolitik ist die Setzung der Leitzinssätze, das heißt der Zinssätze, zu denen sich private Geschäftsbanken Geld bei der Zentralbank leihen oder selbst Geld bei dieser anlegen können. Grundsätzlich beeinflussen diese Zinssätze auch die Bedingungen, zu denen sich Privatpersonen, Unternehmen und auch Staaten ihrerseits Geld bei den privaten Geschäftsbanken leihen können. Über die Setzung des Leitzinssatzes kann die Zentralbank daher die Bedingungen beeinflussen, zu denen sich Staaten Geld in der eigenen Landeswährung leihen können. Abgesehen von diesem „klassischen“ geldpolitischen Instrument können Zentralbanken auch selbst Staatsanleihen aufkaufen. In den meisten Ländern ist es den Zentralbanken verboten, Staatsanleihen direkt bei der Ausgabe zu kaufen („Verbot der monetären Staatsfinanzierung“). Doch auch wenn die Zentralbank Staatsanleihen auf den sogenannten Sekundärmärkten, also zum Beispiel von privaten Geschäftsbanken, aufkauft, beeinflusst das den Preis, zu dem Staaten neue Anleihen verkaufen (das heißt den Preis, zu dem sie sich verschulden) können. Die europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken im Euroraum kaufen seit 2015 im großen Umfang Staatsanleihen auf, was unter anderem dazu geführt hat, dass sich Deutschland und viele andere europäische Staaten aktuell zu Negativ-Zinsen verschulden können.



c) AUSGABEN KÜRZEN: die Grenzen des Sparens

Überschuldet sich eine Privatperson, ist es eine naheliegende Lösung, die eigenen Ausgaben zurückzufahren, das heißt zu sparen, und so die Schulden abzubauen. Je nachdem wie gering die Ausgaben von Privatpersonen bereits sind, kann diese Logik des Sparens auch bei Privatpersonen an ihre Grenzen stoßen. Für den Fall, dass eine Person auch unter größter Anstrengung nicht in der Lage ist, ihre Schulden zu begleichen, gibt es die Möglichkeit der Privatinsolvenz. In der politischen Debatte wird häufig so getan, als könnten Staaten praktisch unbegrenzt sparen und zum Beispiel durch höhere Steuern unendlich viel Geld aus ihren Volkswirtschaften pressen. Dabei wird ausgeblendet, dass Staaten eine Bevölkerung haben, deren Überleben es zu sichern gilt. Natürlich gibt es also in der Realität auch für Staaten ein Limit, wie stark gespart werden kann.

Der Hauptunterschied zwischen einer überschuldeten Privatperson und einem Staat ist der, dass sich die Einnahmen einer Privatperson nicht ändern, wenn diese ihre Aus-

gaben anpasst und beginnt zu sparen. Für Staaten ist aber genau das die Gefahr: Spart ein Staat, indem er zum Beispiel die öffentlichen Gehälter kürzt oder weniger für den Erhalt und Ausbau der öffentlichen Infrastruktur ausgibt, kann das dazu führen, dass die wirtschaftliche Tätigkeit (weiter) einbricht und dadurch auch die Staatseinnahmen zurückgehen. Werden öffentlich Angestellte schlechter bezahlt, können sie weniger Geld für Güter und Dienstleistungen ausgeben, die Nachfrage bricht ein. Das setzt wiederum Unternehmen unter Druck, die dadurch weniger einnehmen und somit auch weniger Steuern zahlen. Abgesehen davon, dass Sparmaßnahmen der öffentlichen Hand häufig sozial verheerende Auswirkungen haben (siehe Kapitel 4), sind sie demnach auch nur begrenzt effektiv, um die Staatsschulden tatsächlich zu reduzieren. Im schlimmsten Fall erhöht sich das Haushaltsdefizit durch die Verringerung der Staatseinnahmen infolge der Sparpolitik sogar.

d) EINNAHMEN STEIGERN: Steuererhöhungen oder einmalige Vermögensabgaben

Eine weitere naheliegende Möglichkeit ist es, anstatt die Ausgaben zu kürzen, die Staatseinnahmen zu erhöhen und die zusätzlichen finanziellen Mittel zum Abbau der öffentlichen Schulden zu verwenden. Tendenziell können natürlich auch Steuererhöhungen ähnlich negative Effekte haben wie die Kürzung öffentlicher Ausgaben. Dies hängt stark davon ab, wer durch die Steuererhöhung besonders betroffen ist, denn unterschiedliche Steuern treffen die verschiedenen Bevölkerungsschichten unterschiedlich hart. Die Erhöhung von indirekten Steuern wie der Mehrwertsteuer ist eine sehr einfache Art, die Steuereinnahmen zu erhöhen. Der öffentliche Verwaltungsaufwand ist dabei relativ gering, da zum Beispiel nicht erfasst werden muss, wie hoch das Einkommen oder das Vermögen der zu besteuerten Personen ist. Häufig wird auf dieses Mittel zurückgegriffen, obwohl dadurch vor allem Geringverdienende den Großteil der Kosten tragen müssen. Durch progressive Steuern, also Steuersätze, die mit der Höhe des zu versteuernden Einkommens, Vermögens oder Umsatzes steigen, können die Kosten stärker auf reichere Bevölkerungsschichten übertragen werden.

Eine besondere und wiederholt vorgeschlagene Möglichkeit der Einnahmenerhöhung zum Abbau von hohen öffentlichen Schuldenständen sind einmalige Vermögensabgaben. So argumentiert zum Beispiel der Ökonom Thomas Piketty, dass dies ein fairerer Ausweg aus Staatsschuldenkrisen sei als die Streichung von Forderungen, da so gezielt (Super-) Reiche belastet würden. Allerdings scheint diese Argumentation primär auf Länder des Globalen Nordens bezogen zu sein, denn durch Steuerreformen kann ausschließlich die inländische Bevölkerung zur Kasse gebeten werden. In einigen Ländern des Globalen Südens könnten einmalige Vermögensabgaben vermutlich einen Teil zur Lösung von Schuldenkrisen beitragen. Länder im Globalen Norden sollten Regierungen und Parlamente im Globalen Süden dabei unterstützen, die eigenen vermögenden Landsleute effektiv zu besteuern, statt ihnen dies durch Bankgeheimnisse und intransparenten Datenaustausch zu erschweren. Doch wo risikobereite ausländische Gläubiger einen Großteil der Forderungen halten und die Gewinne der Kreditgeschäfte einfahren, stellt sich die Frage, warum diese durch die (teilweise) Streichung von Forderungen nicht ebenfalls an der Lösung der Schuldenkrise beteiligt werden.



Schulden begleichen – eine Frage des Anstands und der politischen Integrität?

Insbesondere für Länder im Globalen Süden sind die im vorherigen Abschnitt dargestellten Möglichkeiten, hohe Schuldenniveaus aus eigener Kraft abzubauen, begrenzt. Eine Rückzahlung um jeden Preis kann dramatische Folgen für die Bevölkerung haben. Doch Schulden werden oft moralisch als Schuld wahrgenommen. Und eine Schuld müsse beglichen werden, so heißt es. Wer für die Nicht-Bezahlung von Schulden eintritt, tritt zudem für einen Rechtsbruch ein – zumindest, wenn davon ausgegangen wird, dass der zur Debatte stehende Kreditvertrag nach Recht und Gesetz zustande gekommen ist. Kann es für einen solchen Rechtsbruch überhaupt gute Gründe geben oder bedeutet politisch integrires Handeln nicht vielmehr, dass Schulden immer zurückgezahlt werden müssen?

Um diese Frage beantworten zu können, muss auf zwei Unterscheidungen hingewiesen werden:

1. auf den Unterschied zwischen Gefälligkeitskrediten und profitorientierten Kreditgeschäften und
2. auf die Besonderheit, dass sich im Falle von (Staats-)Schulden verschiedene legitime und rechtmäßige Forderungen widersprechen können und die Bedienung aller Forderungen schlicht nicht möglich sein kann.

Profitorientierte Kreditgeschäfte sind nicht das Gleiche wie Geld leihen unter Freunden

Hilft mir mein Kumpel Paul freundlicherweise an der Supermarktkasse aus, da ich mein Portemonnaie vergessen habe, oder überweist er mir sogar einen größeren Beitrag auf mein Konto, da ich mir den Anbau am Haus alleine nicht leisten kann und er nicht will, dass ich beim örtlichen Kredithai hohe Zinsen bezahlen muss, handelt es sich um einen **FREUND-SCHAFTSKREDIT**. Wenn ich Paul mutwillig und ohne Not sein Geld nicht wie vereinbart zurückzahle, kündigt er mir zu Recht die Freundschaft und hat allen Grund, auch in unserem Freundeskreis durchblicken zu lassen, dass man mir besser keine Freundschaftsdienste mehr erweist.

■ *„Nehmen wir einmal an, ich gehe in die nächste Filiale der Royal Bank of Scotland und sage: ‚Hören Sie, ich habe einen ganz tollen Tipp für das Pferderennen bekommen. Können Sie mir zwei Millionen Pfund leihen?‘ Natürlich würden mich die Leute dort einfach auslachen. Denn sie wissen genau, dass sie ihr Geld nie wiedersehen, wenn mein Pferd nicht gewinnt. Stellen wir uns aber einmal vor, es gäbe ein Gesetz, das der Bank garantiert, dass sie ihr Geld unter allen Umständen zurückbekommt, selbst wenn es bedeuten würde, dass ich, sagen wir einmal, meine Tochter in die Sklaverei verkaufen oder meine Organe verscherbeln müsste oder etwas in der Art. Warum sollten sie mir dann das Geld nicht geben? Und lieber warten, bis jemand hereinspaziert, der einen realistischeren Plan für einen Waschsalon oder dergleichen hat?“*

David Graeber, Anthropologe (2012): „Schulden: Die ersten 5000 Jahre“, S. 10.

Formale Kreditverträge, von denen in diesem Handbuch die Rede ist, haben aber nichts mit Freundschaftsdiensten zu tun. Keine Bank vergibt an einen Häuslebauer einen Kredit, weil sie nicht möchte, dass der arme Mensch nicht weiter zu Miete wohnen muss, und kein Investor kauft griechische Staatsanleihen, weil er in Griechenland gerne Urlaub macht. Für diese Art von Kreditvergabe gibt es nur einen einzigen Beweggrund: Der Kreditgeber erwartet auf seinen Kredit einen Zins als Profit und er wägt diesen gegen das Risiko ab, sein Geld nicht wiederzubekommen. Wenn aus seiner Sicht Risiko und Ertrag in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen, lässt er sich auf das **KREDITGESCHÄFT** ein.

Menschenrechte versus Gläubigeransprüche

Verschiedene Rechte und Forderungen können einander widersprechen: So kann zum Beispiel das Recht auf körperliche Unversehrtheit und ein menschenwürdiges Leben dem legitimen Recht der Gläubiger auf Rückzahlung entgegenstehen. Das gilt für Privatpersonen ebenso wie für Staaten. Bedienen Staaten jedoch unter allen Umständen ihre formalen Schulden gegenüber (ausländischen) Gläubigern, ist dies oft nur dadurch möglich, dass die ebenso legitimen Forderungen von „informellen“ Gläubigern – etwa von Arbeitslosen oder von Rentnern – beschnitten werden: Oft hat die inländische Bevölkerung über Jahre in Renten- oder Sozialversicherungskassen eingezahlt und hält dadurch implizit Forderungen gegenüber diesen staatlichen Institutionen. Werden Renten- und Sozialleistungen gekürzt, um formelle Gläubiger auszubezahlen, werden die

Er schließt quasi eine Wette darauf ab, dass der Kreditnehmer den Kredit zurückzahlen kann. Gewinnt er diese Wette – was in der Regel der Fall ist – bekommt er sein Geld zurück und den vereinbarten Zins noch obendrauf. Mit Moral und Freundschaft hat das alles nichts zu tun.

Ökonomisch gesprochen wäre es sogar sehr gefährlich, wenn Kreditgeber immer eine hundertprozentige Garantie hätten, dass der Schuldner die Gelder zurückzahlen muss, da es dann keinerlei Anreiz für sie gäbe, die Kreditwürdigkeit des Schuldners zu überprüfen.

vertragsrechtlich kodifizierten Rechte der formellen Gläubiger stillschweigend über die Rechte dieser inländischen informellen Gläubiger gestellt. Noch schlimmer ist, dass die Bedienung formaler Forderungen häufig dazu führt, grundlegende Menschenrechte zu beschneiden, deren Sicherung Aufgabe der Politik ist – unabhängig davon, ob die zu schützende Bevölkerung zuvor Einzahlungen vorgenommen hat und daher als informelle Gläubiger betrachtet werden kann oder nicht. Ob das Recht des Gläubigers auf Kreditrückzahlung oder das Recht auf ein menschenwürdiges Leben höher gewertet wird, ist letztendlich **EINE FRAGE DER MORAL**. Bei dieser Vielzahl der politischen Verantwortlichkeiten kann politisch integriertes Handeln daher kaum bedeuten, Zahlungsverpflichtungen unter allen Umständen nachzukommen.



■ *Überschuldeten Privatpersonen droht in vielen Staaten noch heute die Inhaftierung in sogenannten Schuldgefängnissen oder die Verpfändung der eigenen Arbeitskraft in Form der Schuldknechtschaft.*

Schul

ma

me



Kapitel 3

Das internationale Schuldenmanagement

Umschuldungen und Schuldenerlasse können verhindern, dass Schulden insbesondere für Niedrig- und Mitteleinkommensländer zum Entwicklungshindernis werden. Diese auszuhandeln ist für die Regierung eines Schuldnerlandes derzeit allerdings extrem schwierig.

Eine zentrale Anlaufstelle, über die der Schuldner Verhandlungen mit allen seinen Gläubigern aufnehmen kann, gibt es nicht. Auch rechtsstaatliche Regeln, wann sich Gläubiger an der Lösung von Schuldenkrisen beteiligen müssen, existieren nicht.

Die entscheidenden Gremien werden überwiegend von Ländern des Globalen Nordens dominiert. Die Verhandlungsmacht zwischen den Gläubigern und dem Schuldnerland ist höchst ungleich verteilt.

Ein ineffizientes und unfaires internationales System

Ein FRAGMENTIERTES SYSTEM

In Hinblick auf den Umgang mit überschuldeten Staaten wird das internationale Finanzsystem häufig als Nicht-System (engl. *non-system*) bezeichnet. Es gibt kein umfassendes Verfahren, in dessen Rahmen ein in Schwierigkeiten

geratener Schuldner über alle seine ausstehenden Schulden mit all seinen Gläubigern gemeinsam verhandeln könnte. Stattdessen ist das System durch eine Vielzahl an Verfahren, Akteuren und Instrumenten geprägt.

Ein System OHNE ANREIZ ZUM HANDELN

Die Fragmentierung des internationalen Schuldenmanagements führt dazu, dass Umschuldungsverhandlungen unnötig verkompliziert und in die Länge gezogen werden. Es untergräbt zudem die Bereitschaft einzelner Gläubiger, überhaupt Schuldenerleichterungen zuzugestehen, wenn jeder Gläubiger hofft, dass ein anderer Schulden erlässt und er selbst dadurch ausbezahlt werden kann. Dies ist sogar in Situationen zu beobachten, in denen Schuldenerlasse auch für die Gläubiger vorteilhaft wären – allerdings nur dann, wenn sie sich kollektiv daran beteiligen würden. Von Umschuldungen und Schuldenerlassen kann – anders als im öffentlichen Diskurs oft dargestellt – nicht nur der Schuldner profitieren. Frühzeitige Rückzahlungsverlängerungen und Teilerlasse können sich für alle Beteiligten – auch für die Gläubiger – lohnen.

Natürlich wissen das die Gläubiger ebenfalls. Doch das aktuell stark fragmentierte System sorgt dafür, dass im Falle von Schuldenkrisen trotzdem keine Schritte zu deren frühzeitiger Lösung unternommen werden. Selbst wenn alle

■ *Empirische Studien zeigen, dass Länder nach einem ausreichend umfangreichen Schuldenerlass ein deutlich höheres Wachstumsniveau erreichen als in Fällen, in denen der Schuldner verzweifelt versucht hat weiterzuzahlen, aber dann häufig doch in eine unregelmäßige Zahlungseinstellung oder in eine anhaltende Phase der Stagnation geraten ist.*

Gläubiger erkennen würden, dass frühzeitige Umschuldungen auch in ihrem eigenen Interesse liegen, wäre keiner von ihnen bereit, den ersten Schritt zu gehen. Sie befürchten, dass die eigenen Zugeständnisse nicht der wirtschaftlichen Erholung des Schuldnerlandes, sondern bloß der Auszahlung der übrigen Gläubiger dienen. Diese Situation ist charakteristisch für das Problem des kollektiven Handelns.

Ein intransparentes System OHNE VERBINDLICHE REGELUNGEN

Zur Überwindung des kollektiven Handlungsproblems schließen sich Gläubiger in verschiedenen Verhandlungsstrukturen zusammen, einige öffentliche Gläubiger sind zum Beispiel Mitglied im sogenannten „Pariser Club“ (siehe S. 35). In diesen Gremien werden Verhandlungen allerdings weitestgehend hinter verschlossenen Türen geführt. Re-

gierungsvertreter*innen des Schuldnerstaats oder die Zivilgesellschaft dürfen daran nicht teilnehmen. Verbindliche Regelungen, die sowohl den Verhandlungsprozess als auch die potenziellen Verhandlungsergebnisse berechenbar machen, fehlen.

Ein System OHNE SCHUTZ DES EXISTENZMINIMUMS

Verbindliche Regelungen, in welchem Umfang sich Gläubiger durch Erlasse an der Lösung von Schuldenkrisen beteiligen müssen, bräuchte es insbesondere auch, um zu vermeiden, dass die Bedienung der Forderungen der

Gläubiger auf Kosten der grundlegenden Rechte der Bevölkerung des Schuldnerstaates ermöglicht wird. In den aktuellen Strukturen fehlt es an solchen rechtlich verbindlichen Regelungen, durch die das Existenzminimum des

Schuldners beziehungsweise der Bevölkerung des Schuldnerlandes gesichert werden könnte. Zugeständnisse der Gläubiger orientieren sich vielmehr von Fall zu Fall im unterschiedlichen Ausmaß an ihren eigenen kurz-, mittel- und langfristigen wirtschaftlichen oder geopolitischen Interessen. Zudem werden Schuldenerleichterungen häufig an Bedingungen wie die Einsparung öffentlicher Ausgaben geknüpft, unter denen die Bevölkerung des Schuldnerstaates besonders leidet. Gläubigerrechte werden im aktuellen System über Menschenrechte gestellt.

Ein System **OHNE UNABHÄNGIGE ENTSCHEIDUNGSINSTANZ**

Eine unabhängige Entscheidungsinstanz ist neben verbindlichen Regelungen eine Kernkomponente jedes Rechtsstaates. Auf internationaler Ebene entscheiden hingegen die Gläubiger als Kläger und Richter selbst, wem, in welcher Höhe und zu welchen Konditionen Schuldenerlasse gewährt werden.

Nationale Gerichte übernehmen in diesem Zusammenhang nur eine Funktion: die Durchsetzung der Gläubigerrechte. Der Großteil der internationalen Kreditverträge ist unter Londoner oder New Yorker Recht geschlossen. Gläubiger haben dadurch die Möglichkeit, Schuldnerländer in diesen Jurisdiktionen auf Rückzahlung zu verklagen. Dass ein Gericht über die Rechtmäßigkeit der Gläubigeransprüche entscheidet, darf jedoch nicht so ausgelegt werden, dass im internationalen Schuldenmanagement dann ja offensichtlich doch rechtsstaatliche Prinzipien eingehalten werden. Die Gerichte in London und New York prüfen lediglich die Legitimität der Gläubigeransprüche – die Rechte des Schuldnerlandes, die der Durchsetzung der Gläubigerrechte möglicherweise widersprechen, werden nicht berücksichtigt. Rechtssicherheit bedeutet jedoch gerade, dass die Rechte aller Parteien beachtet und, sollten diese Rechte sich widersprechen, eine angemessene Lösung gefunden wird.

Ein System der **UNREALISTISCHEN VORHERSAGEN**

Im Falle von Umschuldungsverhandlungen mit anderen Gläubigern tritt vor allem der IWF als Gutachter auf. Bei Umschuldungen im Pariser Club wird er zum Beispiel beauftragt, festzustellen, wie kritisch die Verschuldungssituation des Schuldnerlandes ist und was notwendig ist, um dessen Zahlungsfähigkeit zu sichern beziehungsweise wiederherzustellen. Problematisch ist dabei insbesondere, dass die Einschätzungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung des Schuldnerlandes systematisch zu optimistisch ausfallen.

Eine IWF-interne Auswertung zeigt, dass die Wachstumsprognosen zwischen 1991 und 2011 für Länder, die in diesem Zeitraum eine Wirtschaftskrise erlebten, noch im Vorjahr der Krise im Durchschnitt 6,27 Prozentpunkte zu hoch ausfielen. Diese fehlerhafte Einschätzung der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung führte häufig dazu, dass die Notwendigkeit für Umschuldungen und Erlasse zu spät (an-)erkannt wurde.



Ein System der UNGEEIGNETEN ANPASSUNGSMASSNAHMEN

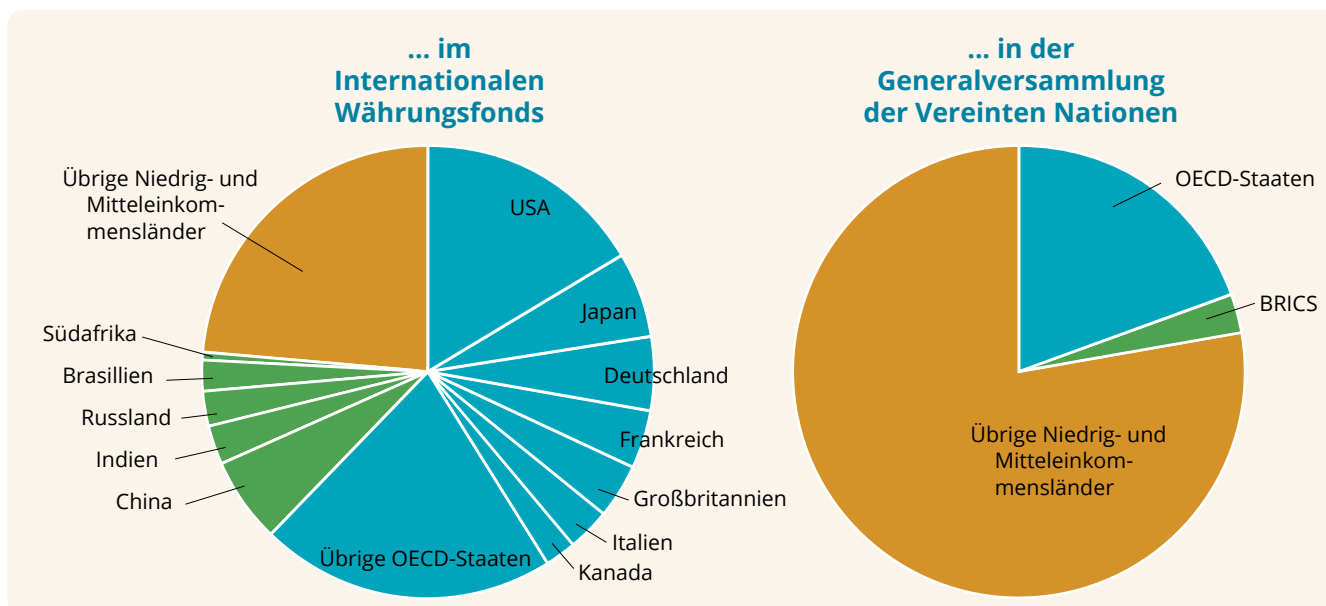
Der IWF wird im Falle von Umschuldungsverhandlungen beauftragt, den Erlassbedarf zu errechnen. Internationale Gläubigerforen wie der Pariser Club und häufig auch private Gläubiger machen darüber hinaus die Umsetzung eines Programms des IWF zur Voraussetzung, um sich ihrerseits überhaupt auf Umschuldungsverhandlungen einzulassen. Diese wirtschaftspolitischen Anpassungsmaßnahmen, zu deren Umsetzung Schuldnerstaaten im Rahmen der Kreditprogramme des IWF verpflichtet werden, sollen dazu beitragen, dass sich die wirtschaftliche Situation in den Schuldnerstaaten derart bessert, dass die Rückzahlung der Schulden möglich wird. Statt eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung anzustoßen, führten die geforderten Anpassungsmaßnahmen jedoch wiederholt zu zunehmender Armut und Ungleichheit und verschärften die wirtschaftliche Krise.

Ein System, das VON LÄNDERN DES GLOBALEN NORDENS DOMINIERT wird

Schon aufgrund seiner Stimmrechtszusammensetzung kann der IWF nicht als unparteiischer Gutachter fungieren. Ähnlich wie bei der Weltbank setzt sich das Stimmrecht im IWF nach einem komplizierten Schlüssel zusammen, der vor allem durch die Wirtschaftskraft eines Landes bestimmt wird. Die westlichen Industriestaaten halten dadurch den Großteil der Stimmen. So beträgt der Stimmanteil der OECD-Staaten mehr als 60 Prozent. Da wichtige Entscheidungen mit einer qualifizierten Mehrheit von 85 Prozent getroffen werden müssen, haben die USA mit 16,5 Prozent der Stimmen bereits ein Vetorecht. Die gleichen Staaten halten in der Vollversammlung der Vereinten Nationen weniger als 20 Prozent der Stimmrechte. Dort hat jeder Staat unabhängig von seiner Wirtschaftskraft eine Stimme.

■ *Ecuador gab im Jahr 2004 12 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts für die Rückzahlung von Schulden und nur 3,2 Prozent für die Gesundheitsversorgung und das Bildungswesen aus. Im Jahr 2005 entschied sich die Regierung, 10 Prozent der Einnahmen aus einer neuen Öl-Pipeline für diese sozialen Bereiche aufzuwenden. Dies stand jedoch im Konflikt mit den vom IWF geforderten Maßnahmen. IWF und Weltbank zogen einen bereits zugesagten Kredit wieder ab, mit der Begründung, dass zu viel von Ecuadors Öleinnahmen in Bildung und Gesundheitsvorsorge fließe und zu wenig davon in die Rückzahlung der Schulden.*

Stimmrechte ...



Im IWF wird das Stimmrecht eines Landes vor allem durch dessen Finanzstärke bestimmt, wohingegen in der Generalversammlung der Vereinten Nationen jedes Land genau eine Stimme hat. Niedrig- und Mittlereinkommensländer außerhalb der BRICS- und OECD-Staaten halten dadurch in der Generalversammlung fast 80 Prozent der Stimmen, während sie mit nicht einmal einem Viertel der Stimmen im IWF auf dessen Politik nur wenig Einfluss nehmen können.

Umschuldungsoptionen im aktuellen System

Umschuldungen mit bilateralen öffentlichen Gläubigern: DER PARISER CLUB

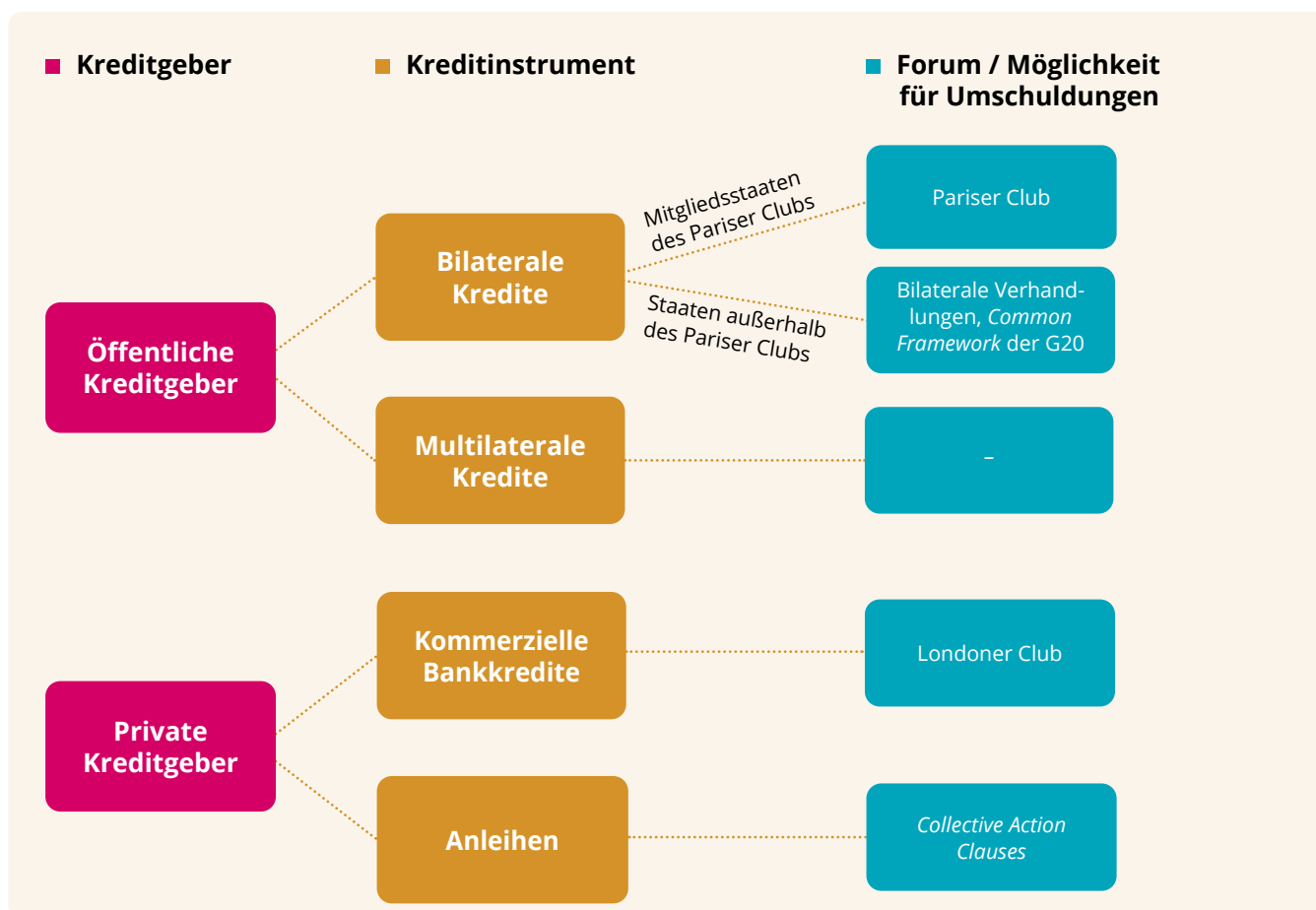
Beim Pariser Club handelt es sich um ein Gläubigergremium von aktuell 22 wirtschaftlich einflussreichen Staaten, darunter Deutschland, Japan, die USA, Großbritannien und Frankreich.

Als Argentinien 1956 in Rückzahlungsschwierigkeiten geriet, gründeten die damals wichtigsten öffentlichen bilateralen Gläubiger den Pariser Club, um sich im Umgang mit Argentinien untereinander zu koordinieren. Wenngleich der Pariser Club bis heute ein informeller Zusammenschluss ist – sprich: es keine (völker-)rechtliche Grundlage gibt, die dem Club als solchem bestimmte Entscheidungskompetenzen einräumt oder ihn in seinen Handlungen an

bestimmte Prinzipien bindet – handelt es sich doch um das am stärksten institutionalisierte internationale Gläubigergremium. Seit 1974 übernimmt das französische Finanzministerium formell die Sekretariatsfunktion. Die Mitgliedsstaaten haben sich für ihre Arbeit auf sechs Prinzipien verständigt (siehe S. 36). Wie der Tabelle zu entnehmen ist, sind diese Prinzipien jedoch keinesfalls ausreichend und bisweilen sogar hinderlich, um faire und effiziente Auswege aus Staatsschuldenkrisen zu ermöglichen.

Wenn ein Land Schulden bei einem oder mehreren der im Pariser Club organisierten Staaten hat und Schuldenerleichterungen benötigt, muss es dafür offiziell beim Pari-

Umschuldungsoptionen im fragmentierten System

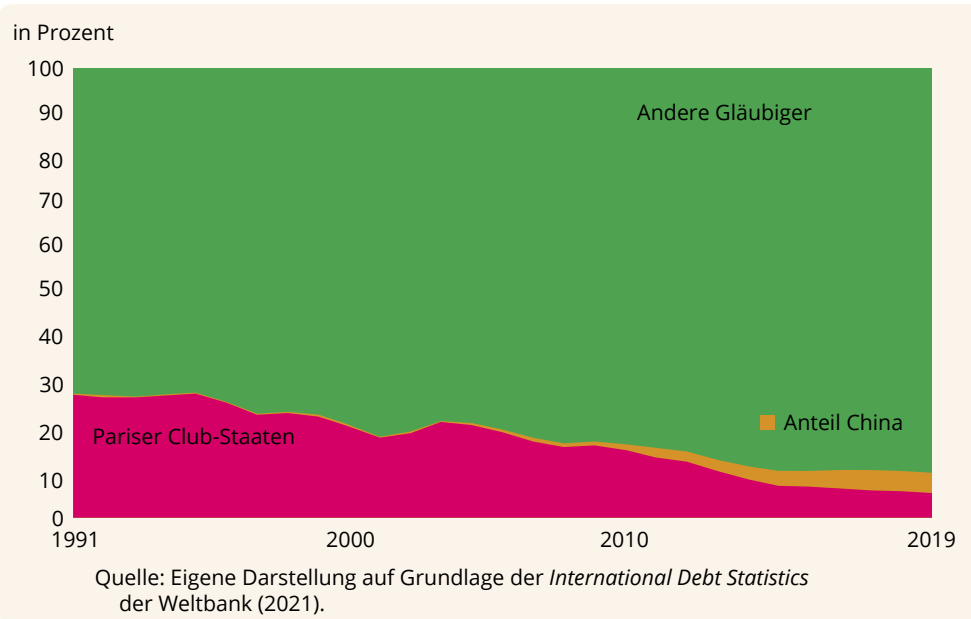


Es gibt kein umfassendes Verfahren, in dessen Rahmen ein in Schwierigkeiten geratener Schuldner über alle seine ausstehenden Schulden mit all seinen Gläubigern gemeinsam verhandeln könnte. Umschuldungsverhandlungen müssen Schuldnerstaaten mit ihren verschiedenen Gläubigern hingegen in unterschiedlichen Gremien und auf Grundlage unterschiedlicher Regularien führen.

ser Club anfragen. Der Grundgedanke des Zusammenschlusses ist, dass Mitgliedsstaaten nicht außerhalb des Pariser Clubs mit ihren Schuldnern verhandeln: aus Solidarität unter den Gläubigern und um Verhandlungen effizienter zu gestalten. Im Pariser Club entscheiden alle beteiligten Gläubiger im Konsens, ob Schulden erlassen werden oder nicht – und zwar ohne dass der Schuldnerstaat ein Mitspracherecht hat.

Als Gläubiger verlieren die im Pariser Club vertretenen Staaten seit Beginn der 1990er Jahre zunehmend an Bedeutung. Das liegt einerseits daran, dass auch Mittteleinkommensländer im zunehmenden Umfang Kredite vergeben, insbesondere China. Vor allem liegt es jedoch daran, dass Kredite aus Ländern des Globalen Nordens zunehmend von privaten statt von öffentlichen Akteuren vergeben werden.

Forderungsanteil verschiedener Gläubiger gegenüber Niedrig- und Mitteleinkommensländern



Die sechs Prinzipien des Pariser Clubs

Prinzip	Bedeutung	Warum die Prinzipien ungenügend und bisweilen sogar hinderlich für faire Lösungen sind
Solidarität	Die Gläubiger verpflichten sich zur Solidarität untereinander.	Der Gläubigerzusammenschluss stärkt die kollektive Verhandlungsmacht der Gläubiger gegenüber dem Schuldner. Verbindliche Regelungen oder Selbstverpflichtungen zur Solidarität mit dem Schuldnerland fehlen.
Konsensprinzip	Die Gläubiger treffen eine übereinstimmende Entscheidung, ob, in welchem Umfang und zu welchen Konditionen umgeschuldet wird.	In den Verhandlungen und bei der Entscheidung hat das Schuldnerland kein Mitspracherecht. Statt einer neutralen Instanz wie in nationalen Insolvenzverfahren entscheiden die Gläubiger selbst.
Informationsaustausch	Die Gläubiger verpflichten sich zum Informationsaustausch untereinander.	Die Verhandlungen werden hinter verschlossenen Türen geführt.
Einzelfallbezogen	Über Umschuldungen wird von Land zu Land individuell verhandelt.	Keine Planungssicherheit für Schuldnerstaaten: Zugeständnisse der Gläubiger hängen im Einzelfall von ihren spezifischen wirtschaftlichen und geostrategischen Interessen im Schuldnerstaat ab.
Konditionalität	Voraussetzung für Umschuldungen im Pariser Club ist, dass Schuldnerländer ein Programm des IWF und die darin vorgesehenen Anpassungsmaßnahmen umsetzen.	Die Mitgliedsstaaten des Pariser Clubs halten den Großteil der Stimmen im IWF und dominieren die Entscheidungen. Die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der geforderten Anpassungsmaßnahmen haben sich in der Vergangenheit häufig als verheerend für die Schuldnerstaaten erwiesen.
Gleichbehandlungsklausel	Schuldnerländer werden verpflichtet, mit ihren übrigen bilateralen öffentlichen und privaten Gläubigern mindestens ebenso günstige Bedingungen auszuhandeln, wie sie vom Pariser Club gewährt wurden.	Der Großteil der privaten Gläubiger ist in Ländern des Pariser Clubs beheimatet. Trotzdem sorgen die Regierungen nicht selbst dafür, dass sich ihre privaten Gläubiger verbindlich an Umschuldungen beteiligen, sondern übertragen diese Verantwortung auf die Schuldnerstaaten.

Umschuldungen mit bilateralen öffentlichen Gläubigern: das **COMMON FRAMEWORK** der G20

Ein wesentliches Problem des Pariser Clubs ist seine schwindende Relevanz, da der Anteil der Forderungen seiner Mitglieder im Vergleich zur Gesamtverschuldung von Niedrig- und Mitteleinkommensländern immer weiter zurückgeht. Die westlichen Staaten hatten daher schon lange darauf gedrängt, dass China, als mittlerweile wichtigster öffentlicher Einzelgläubiger von Ländern im Globalen Süden, dem Pariser Club beitrete.

Als sich die Schuldenkrise 2020 im Kontext der Corona-Pandemie zuspitzte, rechneten viele Beobachter*innen mit einer Serie von Zahlungsausfällen. Die geringe Kooperation zwischen den westlichen Staaten und China drohte notwendige Umschuldungsverhandlungen zu verkomplizieren. Das wäre letztlich weder für China noch für die westlichen Staaten wünschenswert. Vor diesem Hintergrund einigten sich die G20-Staaten im November 2020 auf die Schaffung eines neuen gemeinsamen Verhandlungsrahmens. Das sogenannte *Common Framework for Debt Treatments beyond the Debt Service Suspension Initiative* wurde geschaffen, welches nach denselben Prinzipien wie der Pariser Club funktionieren soll (siehe S. 60 f.). Der Unterschied ist, dass beim *Common Framework* mehr Gläubigerstaaten,

darunter auch China, mit am Verhandlungstisch sitzen. Hinsichtlich Transparenz, Unparteilichkeit und verbindlicher Regelungen weist das *Common Framework* jedoch die gleichen Mängel auf wie der Pariser Club. Und auch in diesem neuen Verhandlungsrahmen wird ausschließlich über öffentliche bilaterale – jedoch nicht über private oder multilaterale – Forderungen verhandelt. Wie auch bei Pariser Club-Verhandlungen werden die Schuldnerstaaten dazu verpflichtet, von ihren privaten Gläubigern mindestens ebenso umfangreiche Zugeständnisse einzufordern, wie sie von den G20-Staaten gewährt wurden. Obwohl es ihnen möglich wäre, werden die G20-Staaten jedoch nicht selbst regulativ tätig, um die verbindliche Beteiligung unkooperativer privater Gläubiger zu erzwingen.

Das *Common Framework* befindet sich zum jetzigen Zeitpunkt (Stand: Dezember 2021) noch in seiner Etablierung. Der Zugang steht aktuell nur den 73 einkommensschwächsten Staaten zur Verfügung. Ob es eine relevante Rolle im globalen Schuldenmanagement einnehmen und dabei ganz ähnlich wie zuvor der Pariser Club funktionieren wird, muss sich erst noch zeigen.

MULTILATERALE FINANZINSTITUTIONEN: Umschuldung prinzipiell ausgeschlossen

Als Gläubiger haben multilaterale Institutionen sich bisher eine bevorzugte Stellung in Umschuldungsprozessen sichern können. Das heißt, dass sie häufig auch dann noch von einem Staat Zinsen und Rückzahlungen erhalten, wenn dieser die Zahlungen an alle anderen Gläubiger bereits einstellen musste. In der Praxis ist es multilateralen Institutionen jedoch sehr wohl möglich, auf Forderungen zu verzichten – so geschehen, als sie sich infolge der Schuldenkrise der 1980er und 1990er Jahre an zwei Schuldenerlassinitiativen beteiligten (mehr zu diesen Initiativen ab S. 49).

Die im Pariser Club vertretenen Staaten erkennen diese informelle Vorrangstellung ausdrücklich an. So fordern sie Schuldnerstaaten im Falle von Umschuldungen einzig dazu auf, von ihren privaten und anderen bilateralen öffentlichen – nicht jedoch von ihren multilateralen – Gläubigern Erleichterungen im gleichen Umfang einzufordern, wie die Club-Staaten sie selbst zugestanden haben. Als Hauptrechtfertigungsgrund für seine Bevorteilung nennt der IWF, dass er selbst – und zunehmend auch multilaterale Entwicklungsbanken – die Rolle des „Lender of Last Resort“ übernehme. Das heißt, dass sie Staaten auch dann noch mit günstigen Krediten versorgen, wenn niemand anderes dies mehr tut, weil die Aussichten für das betroffene Land bereits zu schlecht sind. Dies sei ihnen jedoch nur möglich, so ihre Argumentation, wenn sie im Falle von Rückzah-

lungsschwierigkeiten bevorzugt behandelt werden. Für eine nachhaltige Lösung von Schuldenkrisen ist das jedoch aus drei Gründen sehr problematisch:

- Multilaterale Gläubiger halten in einigen Ländern einen so großen Anteil der ausstehenden Forderungen, dass nachhaltige Lösungen nicht möglich sind, solange dieser Anteil kategorisch aus allen Umschuldungsverhandlungen herausgehalten wird. Im Jahr 2020 hielten multilaterale Gläubiger 34,7 Prozent aller Forderungen gegenüber Niedrigeinkommensländern, bei einzelnen Ländern ist es sogar mehr als die Hälfte.
- Die Weigerung der multilateralen Gläubiger droht die Bereitschaft anderer Gläubiger zu untergraben, sich selbst an Erlassen zu beteiligen.
- Die kategorische Nichteinbeziehung setzt falsche Anreize bei der Kreditvergabe, da ein wichtiger Anreiz für eine verantwortungsbewusste Kreditvergabe fehlt, wenn eine kreditgebende Institution damit rechnen kann, dass ihre Forderungen immer – ungeprüft und nötigenfalls durch das Zurücktreten anderer Gläubiger oder auf Kosten der Bevölkerung des Schuldnerlandes – bedient werden.

Umschuldungen mit privaten Gläubigern: der **LONDONER CLUB** der Banken

Umschuldungen mit privaten Gläubigern müssen Länder des Globalen Südens außerhalb und unabhängig von den Verhandlungen im Pariser Club oder im Rahmen des *Common Framework* führen.

In den 1970er und 1980er Jahren wurden private Gelder noch überwiegend in Form von **BANKKREDITEN** an Länder des Globalen Südens vergeben. Im Falle von Rückzahlungsschwierigkeiten eines Schuldnerstaates organisierten sich die einzelnen Geschäftsbanken häufig in Ad-hoc-Komitees, um koordiniert mit diesem zu verhandeln. In Analogie zum Pariser Club wurden diese informellen Koordinationsgre-

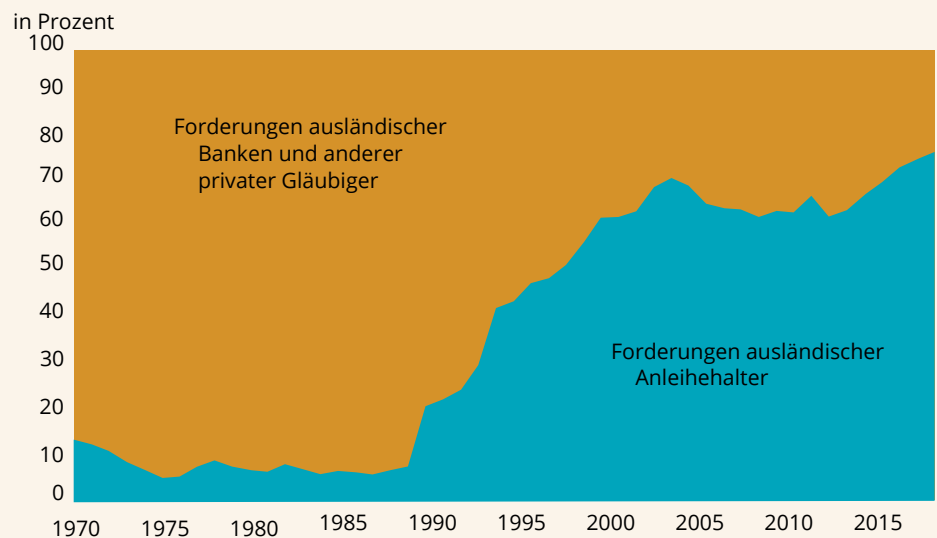
mien als „**LONDONER CLUB**“ bezeichnet, denn typischerweise übernahm die Bank mit den größten Forderungen gegenüber dem Schuldnerstaat die Koordination und diese war meist in London angesiedelt. Anders als sein Pariser Pendant hat der Londoner Club jedoch kein Sekretariat und keinen festen Tagungsort. Es handelt sich daher weniger um einen Club als vielmehr um einen Oberbegriff für verschiedene Koordinationsgremien von insgesamt circa tausend Geschäftsbanken weltweit. Ebenso wie der Pariser Club hat auch der Londoner Club keine geschriebenen rechtlichen Grundlagen und Geschäftsbedingungen.

PRIVATE GLÄUBIGER: Umschuldungen mit Anleihehaltern extrem schwierig

Mit Beginn der 1990er Jahre haben Länder des Globalen Südens vermehrt Staatsanleihen ausgegeben. Auch Halter von Staatsanleihen, vor allem Fondsgesellschaften, Versicherungen und Investmentbanken, organisieren sich in Ad-hoc-Komitees, um sich im Umgang mit zahlungsunfähigen Schuldner zu koordinieren. Im Vergleich zu den als Londoner Club bezeichneten Bankkomitees ist die Koordination zwischen Anleihehaltern jedoch komplizierter: Während Bankkredite meist von einer Handvoll Banken vergeben wurden, können Staatsanleihen von einer unübersichtlich großen Anzahl an Käufern gehalten werden.

Staatsanleihen können Vereinbarungen enthalten, die geregelte Umschuldungen mit Anleihehaltern vereinfachen sollen (sogenannte **COLLECTIVE ACTION CLAUSES**, CACs). Diese Vertragsklauseln in den Anleiheverträgen spezifizieren, wie viel Prozent der Anleihehalter einer geregelten Umschuldung zustimmen müssen, damit diese für alle bindend ist. CACs sind nützliche Instrumente, um zu verbindlichen Einigungen im Falle einer Umschuldung zu kommen. Sie können wesentlich mithelfen, das Problem von Gläubigern, die nicht kooperieren wollen und somit eine Umschuldung gefährden, einzudämmen. Einzelne Investmentfonds haben sich genau dieses unkooperative Verhalten zum Geschäft gemacht. Fonds, die sich auf solche Strategien spezialisieren, werden abwertend als **GEIERFONDS** bezeichnet. Ihr Geschäftsmodell funktioniert folgendermaßen: Sie kaufen Anleihen in Krisenzeiten auf, in denen die Bedienung der Anleihe sehr unwahrscheinlich wirkt und andere Anleihehalter die Anleihen daher zu einem sehr günstigen Preis verkaufen wollen. Hat das Land wieder einen größeren finanziellen Handlungsspielraum, zum Beispiel da andere Gläubiger Schuldenerlasse gewährt haben, fordern die Fonds die Rückzahlung der vollen Summe inklusive Verzugs- und Strafzinsen gerichtlich ein. Geht ihre Strategie auf, können sie dadurch Renditen in Höhe von 700 Prozent und mehr einstreichen.

Anteil der Anleihegläubiger an den gesamten privaten Forderungen gegenüber öffentlichen Schuldner in Niedrig- und Mitteleinkommensländern



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der *International Debt Statistics* der Weltbank (2021).

Während der öffentliche Sektor in Niedrig- und Mitteleinkommensländern in den 1970er und 1980er Jahren Gelder bei privaten Kreditgebern vor allem in Form von Bankkrediten aufnehmen konnte und die Ausgabe von Staatsanleihen eine untergeordnete Rolle spielte, hat sich dieses Verhältnis mit Beginn der 1990er Jahre deutlich verändert.

■ 700 Prozent Gewinn für Geierfonds

Im Jahr 1979 hatte die sambische Regierung 15 Millionen US-Dollar von Rumänien erhalten, um rumänische Traktoren zu kaufen. In den 1990er Jahren konnte Sambia die Schulden nicht wie vereinbart zurückzahlen. Der US-amerikanische Investmentfonds Donegal kaufte die Schuldverschreibungen 1999 für circa 3 Millionen US-Dollar auf und verklagte Sambia zur Rückzahlung von 55 Millionen US-Dollar (inklusive Strafzinsen) vor einem Londoner Gericht. Das Gericht reduzierte die Ansprüche des Investmentfonds, da davon ausgegangen wurde, dass Donegal den damaligen sambischen Präsidenten mit einer Million US-Dollar geschmiert hatte, damit dieser dem Verkauf zustimmte. Trotzdem verurteilte es die sambische Regierung zur Rückzahlung von 17 Millionen US-Dollar. Donegal erzielte damit eine Rendite von circa 700 Prozent.

■ Anti-Geier-Gesetze

In einigen Ländern wurden bereits Gesetze erlassen, um die Praxis von sogenannten „Geierfonds“ zu unterbinden.

Durch den britischen Debt Relief (Developing Countries) Act von 2010 können private Gläubiger vor Londoner Gerichten nur so viel einklagen, wie sie erhalten hätten, wenn sie sich regulär an einer multilateralen Umschuldung beteiligt hätten. Konzeptionell ist die Ausgestaltung des britischen Gesetzes besonders gelungen, da der Bezug auf multilaterale Vereinbarungen die Relevanz solcher Prozesse stärkt. Anwendbar ist das britische Gesetz jedoch nur für Forderungen von vor 2000, die unter der multilateralen Entschuldungsinitiative für arme Länder umgeschuldet wurden (siehe hierzu S. 44 f.).

Ein 2015 erlassenes belgisches Gesetz soll exorbitant hohe Gewinne einzelner privater Gläubiger dadurch verhindern, dass ihr einklagbarer Anspruch auf Rückzahlung auf den tatsächlich für die Staatsschuldentitel gezahlten Preis begrenzt wird. Diese Regelung findet Anwendung, wenn angenommen werden muss, dass der Gläubiger die Forderung in der Absicht gekauft hat, seinen Schuldner zu verklagen, etwa wenn sich der Schuldnerstaat bereits in der Zahlungsunfähigkeit befand oder der Gläubiger seine Beteiligung an Umschuldungsvereinbarungen verweigert hat.

CACs haben nur eine begrenzte Reichweite. Genau wie bei Verhandlungen im Pariser oder im Londoner Club unterstützen sie nur die Umschuldung eines einzigen Finanzierungsinstruments (in diesem Fall Anleihen). Sie haben keine Bedeutung für die Schulden eines Staates bei Privatbanken, anderen Regierungen oder multilateralen Finanzinstitutionen wie IWF und Weltbank – oder für Anleihen ohne CACs. Das entscheidende Koordinationsproblem auf der Gläubigerseite können sie deshalb nicht lösen. Zudem kann es sein, dass nationale Gerichte die CACs unterschiedlich interpretieren. Rechtliche Sicherheit gibt es nicht.

Durch CACs wird auch nicht automatisch eine faire Lastenteilung zwischen den Gläubigern und dem Schuldner ausgehandelt. Die Verständigung darüber, unter welchen Bedingungen die Gläubiger auf welchen Teil ihrer Forderungen an einen in Schwierigkeiten geratenen Schuldner verzichten, ist weiterhin allein Ergebnis der Kräfteverhältnisse am Verhandlungstisch. Wenngleich CACs sinnvolle Klauseln in Anleiheverträgen sind, war und ist es problematisch, in welchem Ausmaß politische Entscheidungsträger*innen den Fokus auf die Aufnahme und Ausweitung von CACs legen. Notwendige weitreichendere Reformen geraten dadurch aus dem Blick, obwohl weder eine zufriedenstellende Gläubigerkoordination noch eine faire Lastenteilung zwischen Gläubigern und Schuldner durch CACs allein erreicht werden können.



Die Verhandlungsmacht des Schuldnerlandes

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass Schuldnerländer innerhalb der bestehenden Institutionen wenig Mitspracherecht haben: Im IWF halten sie nur einen geringen Anteil der Stimmrechte und im Pariser Club verhandeln die Gläubigerstaaten weitestgehend ohne sie über Umschuldungen. Die genuine Macht eines jeden Schuldnerlandes liegt jedoch darin, Rückzahlungen einseitig einstellen zu können. Zwar können die Gläubiger das Schuldnerland zur Rückzahlung vor ausländischen Gerichten verklagen – doch direkte Zugriffsmöglichkeiten haben sie dadurch nicht. Im 19. und frühen 20. Jahrhundert griffen kritisch verschuldete Staaten wiederholt zu dieser Option der **ZAHLUNGSEINSTELLUNG**. So stellten beispielsweise fast alle westeuropäischen Staaten ihre Rückzahlungen in den frühen 1930er Jahren gegenüber England und den USA ein. Den Gläubigern blieb nichts anderes übrig, als sich in anschließenden Verhandlungen mit überaus umfangreichen Streichungen abzufinden.

Seit Ende des Zweiten Weltkrieges setzen Schuldnerstaaten dieses Druckmittel jedoch sehr viel weniger ein. Warum ist das so? Viele Wissenschaftler*innen sind dieser Frage nachgegangen, konnten sie bisher aber nicht zufriedenstellend beantworten, denn weder explizite Sanktionsmaßnahmen durch die Gläubiger noch ein langfristiger Ausschluss vom Kapitalmarkt lassen sich infolge einer Zahlungseinstellung empirisch nachweisen. Ein Hauptgrund, der Schuldnerstaaten zur Rückzahlung anhält, dürfte jedoch die (Rechts-)Unsicherheit sein. Auch wenn dies in der Vergangenheit nicht der Fall war, haben Schuldnerstaaten keine Garantie, dass explizite oder implizite Sanktionen im Einzelfall nicht doch verhängt werden. Eine weitere Erklärung sehen Wissenschaftler*innen in den Schwierigkeiten, die sich aus Zahlungseinstellungen für die heimische Wirtschaft

ergeben können. So kann die Einstellung von Zahlungen für die inländischen Banken zum Problem werden und gegebenenfalls eine Bankenkrise im Inland auslösen. Auch ist festzustellen, dass es heimischen Unternehmen infolge einer Zahlungseinstellung des Staates kurzfristig schwerer fällt, sich im Ausland zu verschulden, was die heimische Wirtschaft zusätzlich unter Druck setzen kann. Diese wirtschaftlichen Kosten vorab einzuschätzen fällt schwer und dürfte eine weitere Begründung dafür sein, warum Staaten für gewöhnlich unbedingt versuchen, ihren Zahlungsverpflichtungen weiter nachzukommen. Ein weiterer Grund dafür, dass Schuldnerstaaten die Rückzahlung ihrer Kredite vor anderen Ausgaben priorisieren, zeigt sich bei der Betrachtung, wer innerhalb eines Landes von den verschiedenen Maßnahmen besonders hart getroffen wird. Von Kürzungen der Sozial- und Gesundheitsausgaben sind meist Geringverdienende oder Arbeitslose, Rentner*innen und ebenfalls im überproportionalen Umfang Frauen und Kinder besonders betroffen. Die möglichen wirtschaftlichen Kosten einer Zahlungseinstellung treffen hingegen Beschäftigte und Eigentümer*innen von Banken und Exportunternehmen am stärksten. Einige Wissenschaftler*innen sehen den besseren Zugang von Banker*innen und Unternehmer*innen zur politischen Entscheidungsebene als weitere Erklärung dafür, dass Staaten so selten ihre Rückzahlungen einstellen.

Deutlich wird, dass die Entscheidung zwischen Zahlen und Nichtzahlen eine **POLITISCHE ENTSCHEIDUNG** ist. Und wengleich es nachvollziehbar ist, dass Staaten die nur schwer absehbaren Kosten einer Zahlungseinstellung scheuen, sollte diese Option trotzdem erwogen werden, wenn die unmittelbaren Kosten der weiteren Bedienung von Gläubigeransprüchen für große Teile der Bevölkerung unverträglich hoch werden. Dies gilt besonders, da der vorausseilende Gehorsam von Schuldnerstaaten den Druck von Gläubigerstaaten nimmt, die internationale Schuldenarchitektur endlich gerechter und effizienter auszugestalten.



■ „Während die kurzfristigen Kosten eines Zahlungsausfalls die Option, Rückzahlungen einseitig einzustellen, für Schuldnerregierungen höchst unattraktiv erscheinen lassen, könnte diese Option in Einzelfällen immer noch besser sein als die langfristigen Folgen endloser Austeritätspolitik und der Veräußerung von öffentlichen Einrichtungen zu Spottpreisen, deren Folgen möglicherweise niemals wieder ganz aufgefangen werden können.“

Jeremy Roos (2019): „Why not default?“, S. 306, eigene Übersetzung.

Konsequenzen der ineffizienten und unfairen internationalen Schuldenarchitektur

Die problematischen Konsequenzen der zuvor beschriebenen fehlerhaften Strukturen des internationalen Schul-

denmanagements lassen sich entlang von drei Bereichen charakterisieren.

WIRTSCHAFTLICHE PROBLEME

Die aktuellen Strukturen sind wirtschaftlich ineffizient. Da vor allem private Gläubiger im Falle einer Krise nur selten und im geringen Umfang Abschreibungen hinnehmen müssen, fehlt ein wichtiger Anreiz zur Sorgfaltspflicht bei der Vergabe internationaler Kredite. Kommt es zur Krise, führt die jetzige Ausgestaltung des internationalen Schuldenmanagements nicht dazu, diese schnell und nachhaltig zu überwinden. Gegenseitige Blockaden unterschiedlicher Gläubigergruppen – sei es zwischen einzelnen unkooperativen Privatgläubigern und tendenziell zu Zugeständnissen bereiten öffentlichen oder privaten Gläubigern oder zwi-

schen den im Pariser Club organisierten „traditionellen“ öffentlichen Gläubigern und dem neuen Megagläubiger China – verzögern Umschuldungsverhandlungen häufig. Rückwirkend gestehen nahezu alle Akteure – darunter auch der IWF – ein, dass Schuldenerleichterungen im Krisenfall meist zu spät und im zu geringen Umfang gewährt wurden, um einen raschen wirtschaftlichen Erholungsprozess im Schuldnerland zu gewährleisten. Die geforderten wirtschaftspolitischen Anpassungsmaßnahmen haben wirtschaftliche Krisen zudem häufig weiter verschärft.

SOZIALE AUSWIRKUNGEN

Im Fall von Schuldenkrisen sind besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen im Schuldnerland besonders betroffen. Sie sind es, die letztendlich die Kosten für die Krise tragen. Die Bedienung offizieller Forderungen wird gegenüber den Ansprüchen von Rentner*innen oder Arbeitslosen im Schuldnerland und gegenüber der Sicherung grundlegender Menschenrechte priorisiert. Einerseits führten die von Gläubigern, insbesondere dem IWF, explizit geforderten Anpassungsmaßnahmen in der Vergangenheit wiederholt

dazu, dass Schuldnerländer gezwungen waren, öffentliche Ausgaben im Gesundheits- und Bildungsbereich zu kürzen, um Hilfskredite beziehen zu können. Andererseits tendieren die Regierungen in Schuldnerländern angesichts der nur geringen Aussichten auf nennenswerte Erleichterungen innerhalb dieser Strukturen vermehrt zu einem vorauseilend gehorsamen Verhalten: Es wird versucht, Zahlungsverpflichtungen unbedingt nachzukommen – koste es (die eigene Bevölkerung), was es wolle.

POLITISCHE KONSEQUENZEN

Letztlich sind die internationalen Strukturen politisch nicht wünschenswert und fördern auch in den Schuldnerländern keine erstrebenswerten politischen Strukturen. Kommt es zu Rückzahlungsschwierigkeiten, halten sowohl die expliziten Forderungen des IWF als auch die Angst vor impliziten Sanktionen Schuldnerstaaten gerade nicht dazu an, demokratische Reformen durchzusetzen. Im Gegenteil: Demokratisch legitimierte Regierungen tendieren dazu, autoritärer zu regieren und weniger stark auf die Belange und

Wünsche der eigenen Bevölkerung einzugehen. So konnten geforderte Sparmaßnahmen in vielen Krisenländern nur durch Gesetzesänderungen durchgesetzt werden, die der Exekutive ermöglichten, Sparmaßnahmen gegen den Druck der Straße und des Parlamentes durchzusetzen. Unzureichende Umschuldungen haben Schuldnerländer zudem in der Vergangenheit in permanenter Abhängigkeit von ihren Gläubigern gehalten und den Aufbau eigenständiger widerstandsfähiger Strukturen erschwert.

Schule

Ker



Kapitel 4

Eine kurze Geschichte der Schuldenkrisen und Entschuldungsinitiativen

Das Fehlen eines effizienten Systems, um Staatsschuldenkrisen für alle Beteiligten fair zu lösen, führte sowohl in der Schuldenkrise der 1980er und 1990er Jahre als auch in der Eurokrise dazu, dass die Krisen über Jahre verschleppt wurden.

Aufgrund der Dominanz der Gläubiger wurden Schuldenerlasse systematisch zu spät und in zu geringem Umfang gewährt. Darunter leidet insbesondere die Bevölkerung der Schuldnerstaaten. In der aktuellen Schuldenkrise, die durch die Corona-Pandemie und die Klimakrise verstärkt wird, droht sich diese Entwicklung zu wiederholen.

Die Schuldenkrise der 1980er und 1990er Jahre

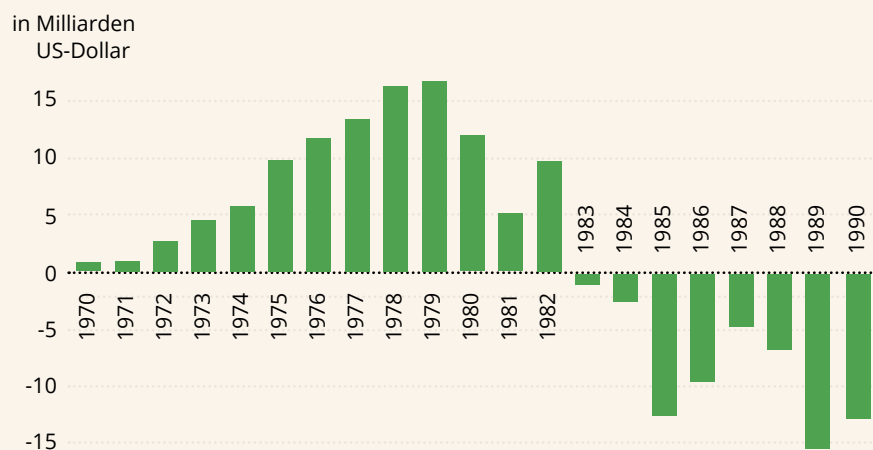
Aufbau

Im vorherigen Kapitel wurde deutlich, dass internationale Finanzströme Ähnlichkeit mit Meeresgezeiten haben: Staaten werden mit ausländischem Kapital in großen Wellen geflutet, worauf bei ersten Krisenanzeichen schlagartig eine Ebbe folgt, wenn dieses Kapital wieder abgezogen wird. Anders als bei den Gezeiten sind die Zyklen internationaler Finanzflüsse keine Naturereignisse, sondern werden von politischen Entscheidungen beeinflusst.

Als sich 1944 die Vertreter*innen von 44 Nationen im US-amerikanischen Bretton Woods trafen, um sich auf eine gemeinsame Währungsordnung der Nachkriegszeit zu verständigen, hatten wichtige Vertreter*innen die Instabilität der Finanzmärkte als eine systemische Eigenschaft des Kapitalismus ausgemacht, die es durch den Staat zu regulieren galt. Neben festen Wechselkursen und dem US-Dollar als internationaler Leitwährung wurde sich in Bretton Woods daher auch auf relativ strikte Kapitalverkehrskontrollen geeinigt. Mit Erfolg: Boom- und Bust-Bewegungen im internationalen Kapitalverkehr sanken in den dreißig Nachkriegsjahren, in denen das System von Bretton Woods Bestand hatte, auf ein historisch einmalig niedriges Niveau. In der Folge blieben auch Bank- und Staatsschuldenkrisen weitgehend aus.

Mit Beginn der 1970er Jahre wurden in vielen westlichen Staaten die Kapitalverkehrskontrollen größtenteils aufgehoben und das System von Bretton Woods 1973 aufgegeben. Dies erleichterte einen zunehmenden Kapitalexport an Länder des Globalen Südens. Für private Anleger wurde das insbesondere infolge der ersten Ölpreiskrise von 1973 immer attraktiver: Die enorm steigenden Ölpreise führten zu einer wachsenden Inflation und einem Einbruch der Wirtschaft in den kapitalistischen Zentren. Investitionen innerhalb der Länder des Globalen Nordens wurden dadurch weniger attraktiv. Die Verzinsung auf Staatsanleihen lag in vielen westlichen Staaten unter der Inflationsrate. Gleichzeitig hatte sich durch die Ölpreiserhöhung außergewöhnlich viel Kapital in den Förderländern am Persischen Golf angesammelt, welches von den Regierungen der ölreichen Länder bei westlichen Banken angelegt wurde. Um dieses Geld rentabel zu investieren, vergaben westliche Banken in den 1970er Jahren zunehmend Kredite an Länder im Globalen Süden, deren Wirtschaften unter anderem infolge boomender Rohstoffpreise stark wuchsen (siehe Abbildung rechts).

Private Netto-Kreditflüsse an Niedrig- und Mittlereinkommensländer



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der *International Debt Statistics* der Weltbank (2021).

In den 1970er Jahren boomte die Kreditvergabe an Länder des Globalen Südens. Mit einer veränderten Geldpolitik im Globalen Norden und dem Rückgang der Rohstoffpreise nahm die Vergabebereitschaft mit Beginn des neuen Jahrzehnts ab. Nach der Zahlungseinstellung Mexikos 1982 wurden private Kreditgeber noch zögerlicher in ihrer Vergabebereitschaft und Länder des Globalen Südens zahlten über Jahre mehr an Zins- und Tilgungszahlungen an private ausländische Gläubiger, als sie von diesen in Form neuer Kredite zur Verfügung gestellt bekamen.

Wendepunkt

Die Wende kam Ende der 1970er Jahre, als der neue Vorsitzende des US-amerikanischen Notenbanksystems, Paul Volcker, 1979 eine radikale Zinspolitik einleitete, um die steigende Inflation zu bekämpfen. In der Folge schossen die zuvor sehr niedrigen Zinsen in den USA in die Höhe. Da der Großteil der in ausländischer Währung verbuchten Bankkredite an Länder des Globalen Südens flexibel verzinst war, stiegen die Kreditkosten dadurch auch für diese Länder innerhalb kürzester Zeit sehr stark an. Ob Länder angesichts dieser Entwicklung ihren Verbindlichkeiten weiter nachkommen könnten, erschien zunehmend fraglich. Dadurch wurden private Kreditgeber zögerlich, neue Kredite zur Verfügung zu stellen, durch die die alten Verbindlichkeiten hätten bedient werden können. Gleichzeitig brachen zu Beginn der 1980er Jahre die Rohstoffpreise stark ein, was den Rückgang der privaten Kreditvergabebereitschaft beschleunigte. Zusätzlich wurde die Rückzahlung zuvor aufgenommener Gelder vielen Ländern des Globalen Südens erschwert, da Rohstoffe ihre Hauptexportgüter darstellten und durch den Rückgang der Rohstoffpreise Devisen fehlten, um Kredite in ausländischer Währung zu rückzahlen zu können.

Im August 1982 war Mexiko das erste Land, das seinen Zahlungsverpflichtungen unter diesem Druck nicht mehr nachkommen konnte, was dazu führte, dass die Kreditvergabebereitschaft auch an andere Niedrig- und Mitteleinkommensländer weiter einbrach (siehe Abbildung links). Zahlungseinstellungen weiterer Länder folgten rasch.

Verschleppte Lösung

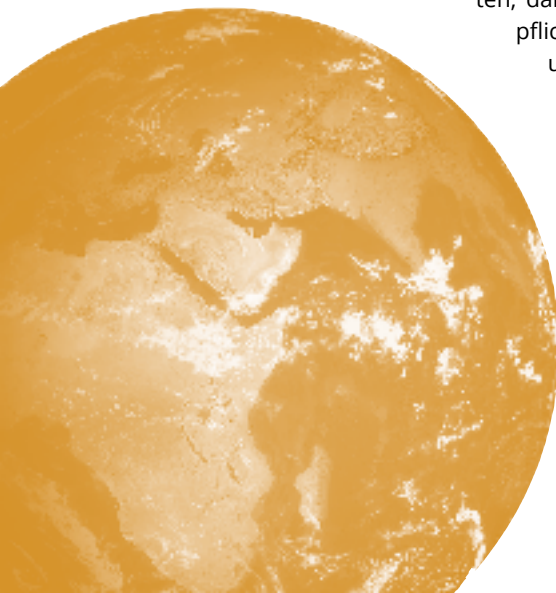
Walter Wriston, Vorsitzender der US-amerikanischen Investmentbank Citibank, formulierte noch kurz vor dem Ausbruch der Schuldenkrise in Lateinamerika beispielhaft, was viele zu denken schienen: „Staaten gehen nicht pleite“ (engl. „Countries do not go bust“). Die Gläubiger prägten damals die Wahrnehmung, dass Länder allenfalls zwischenzeitlich knapp an Barmitteln, nicht aber insolvent sein könnten. Verhandelt wurden daher nicht die Insolvenzen von Staaten, sondern lediglich die Streckung von Zahlungsverpflichtungen und die Vergabe von Überbrückungskrediten zur Wiederherstellung der Liquidität. Schuldenstreichungen wurden grundsätzlich ausgeschlossen.

Insbesondere multilaterale Finanzinstitutionen vergaben neue Kredite an Schuldnerstaaten, damit diese ihren Zahlungsverpflichtungen gegenüber privaten und öffentlichen bilateralen Gläubigern weiter nachkommen oder sie möglichst schnell wieder aufnehmen konnten. Durch den auf den damaligen US-Finanzminister James

■ *Als **Volcker-Schock** wird der vom Vorsitzenden des US-amerikanischen Zentralbanken-Systems eingeleitete Kurswechsel 1979 bezeichnet. Er fokussierte die Geldpolitik auf die Inflationsbekämpfung. Die steigenden Zinsen im Globalen Norden stellten für die Staaten im Globalen Süden den Wendepunkt nach einem Jahrzehnt des Kapitalzuflusses dar.*

Baker zurückgehenden Baker-Plan wurden den kriselnden Staaten Mittel- und Südamerikas zudem frische Kredite aus dem Haushalt der USA zur Verfügung gestellt, denn die wichtigsten Gläubiger dieser Staaten waren US-amerikanische Banken, die zu Beginn der 1980er Jahre nur wenig eigene Mittel für den Ausgleich von Zahlungsausfällen vorhielten. Ohne das Einspringen der US-Regierung drohte vielen US-amerikanischen Banken damals beinahe der Bankrott, was die Krise in Süd- und Mittelamerika für die US-amerikanische Wirtschaft besonders kritisch machte.

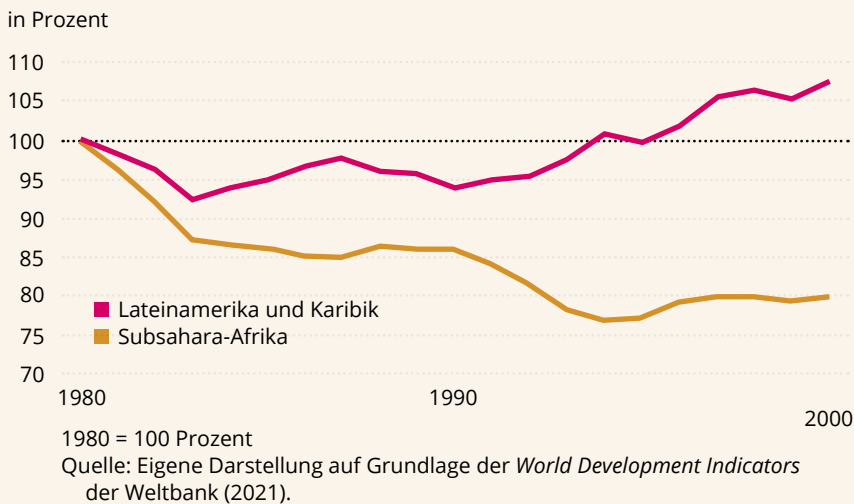
In Umschuldungsverhandlungen mit privaten und öffentlichen Gläubigern wurden Schuldenerlasse zu Beginn der 1980er Jahre grundsätzlich ausgeschlossen. Der Versuch, die Schuldenkrise allein mit Zahlungsverlängerungen und neuen Schulden zu bekämpfen, scheiterte jedoch. Das erhoffte Wirtschaftswachstum wollte sich einfach nicht einstellen. Staaten mussten ihre Gläubiger häufig innerhalb weniger Jahre wieder aufsuchen, um über die gleichen Forderungen erneut zu verhandeln. Jede Umschuldung wurde an neue (wirtschafts-)politische Auflagen geknüpft, die die Rückzahlung sicherstellen sollten. Diese Strukturpassungsprogramme waren für die Gläubigerstaaten äußerst gewinnbringend, denn sie profitierten von niedrigen Rohstoffpreisen durch Währungsabwertungen und ihre



privaten Unternehmen konnten sich im Zuge von Liberalisierungen und Veräußerungen zu Spottpreisen Zugriffs- und Abbaurechte relevanter Ressourcen sichern.

Für die Bevölkerung der Schuldnerstaaten erwiesen sich die unzureichenden Erlasse und die geforderten Sparmaßnahmen hingegen als verheerend: 1990 lag das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in den Staaten Mittel- und Südamerikas 7 Prozent unter dem Niveau von 1980. In Subsahara-Afrika waren es sogar knapp 15 Prozent. Die 1980er Jahre werden daher auch als verlorenes Jahrzehnt bezeichnet. Ende der 1980er Jahre stellte sich langsam ein Umdenken bei den politisch Verantwortlichen im Globalen Norden ein und die Notwendigkeit von Erlassen wurde endlich anerkannt. Trotzdem dauerte es für viele Schuldnerstaaten noch über ein Jahrzehnt, bis sie tatsächlich ausreichende Erlasse für einen erfolgreichen wirtschaftlichen Neuanfang erhielten, wodurch sich zumindest in Subsahara-Afrika auch die 1990er Jahre als ein weiteres verlorenes Jahrzehnt darstellten.

Entwicklung des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts in Lateinamerika und Subsahara-Afrika



Die Region Lateinamerika und Karibik erreichte erst 1994 wieder das Einkommensniveau von 1980. Für Subsahara-Afrika lag das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf bis 2000 weit unter dem Niveau von 1980.

Schuldenerlasse privater Gläubiger

Der auf Bakers Nachfolger Nicolas F. Brady zurückgehende Brady-Plan von 1989 ermöglichte erstmals echte Forderungsverzichte durch private Gläubiger. Der Grundgedanke war, dass Schuldnerstaaten neue Anleihen, sogenannte Brady-Bonds, ausgeben und mit ihren privaten Gläubigern gegen alte Bankforderungen mit erheblichen Abschlägen eintauschen sollten.

Die Banken stimmten diesem Deal aus zwei Gründen zu: Einerseits wurden die alten Forderungen zu einem großen Teil ohnehin lange nicht mehr bedient und die Banken erhielten im Rahmen der Brady-Umschuldungen ein deutlich flexibleres Kreditinstrument, denn die neuen Anleihen waren – anders als die alten Bankkreditforderungen – frei auf dem Kapitalmarkt handelbar (zum Unterschied zwischen Bankkreditforderungen und Staatsanleihen siehe S. 11).

1985 Baker-Plan

Liquiditätskredite für hoch verschuldete Staaten in Mittel- und Südamerika

1989 Brady-Initiative

Ermöglicht erstmals Streichungen privater Forderungen

1994 G7-Gipfel in Neapel

Pariser Club ermöglicht erstmals Reduzierungen des Schuldenstandes

1999 G8-Gipfel in Köln

Erweiterung der HIPC-Initiative: Gewährung umfassender Erlasse

1988

G7-Gipfel in Toronto

Pariser Club ermöglicht erstmals Streichungen des Schuldendienstes

1991

G7-Gipfel in London

Pariser Club ermöglicht weitere Erlasse des Schuldendienstes

1996

HIPC-Initiative

Erstmals werden Streichungen bei multilateralen Gläubigern im Rahmen der Initiative für hoch verschuldete arme Länder (engl. *Heavily Indebted Poor Countries*, HIPC) möglich

2005

Multilaterale Entschuldungsinitiative

Weitgehende Streichung der verbleibenden multilateralen Forderungen (engl. *Multilateral Debt Relief Initiative*, MDRI)

Andererseits bemühten sich multilaterale Gläubiger und die Staaten des Globalen Nordens, die Verhandlungsmacht der Schuldnerstaaten zu erhöhen und private Gläubiger zu motivieren, der Umschuldung zuzustimmen. Dazu wurde die Rückzahlung der Brady-Anleihen, oder zumindest eines relevanten Anteils der Anleihe summe, durch öffentliche Kredite insbesondere von multilateralen Finanzinstitutionen garantiert. Sofern das Schuldnerland auch die neuen Anleihen nicht mehr bedienen können sollte, mussten die Banken nicht mehr einen Totalverlust befürchten, sondern wären durch die hinterlegten Sicherheiten entschädigt worden. Darüber hinaus verabschiedeten Staaten im Globalen Norden, in denen die Gläubigerbanken beheimatet waren, neue Regularien, die Banken zur Beteiligung am Brady-Plan bewegen sollten.

Siebzehn Länder, darunter die größten Schuldnerstaaten Mittel- und Südamerikas, gaben in der ersten Hälfte der 1990er Jahre Brady-Anleihen im Umfang von circa 150 Milliarden US-Dollar aus. Alte Forderungen wurden dabei im Durchschnitt um circa 35 Prozent reduziert. Dies ermöglichte es zumindest den größten Schuldnerstaaten wie Mexiko, Brasilien und Argentinien, endlich aus der Krise herauszuwachsen.

Bankenregulierung erleichtert die Lösung von Schuldenkrisen

Zu Beginn der 1980er Jahre schlossen die USA und andere Staaten des Globalen Nordens Schuldenerlasse privater Gläubiger kategorisch aus, da die eigenen Banken nicht genügend Eigenmittel vorhielten, um Verluste auszugleichen. Regulierungen, die die Banken dazu verpflichtet hätten, gab es nicht. Befürchtet wurden reihenweise Bankenpleiten mit weitreichenden Folgen für die eigenen Volkswirtschaften. Um dies zu verhindern, hielten öffentliche Gläubiger die Schuldnerländer liquide, so dass diese ihre Schulden bei den Banken weiter begleichen konnten. Private Forderungen gingen so auf öffentliche Gläubiger über und die Lösung der Schuldenkrise wurde über Jahre verschleppt. Striktere Eigenkapitalanforderungen für Banken sind daher ein wichtiges Mittel zur Stabilisierung des Finanzmarktes und können dazu führen, dass Schuldenkrisen schneller und mit geringen Ansteckungseffekten gelöst werden.

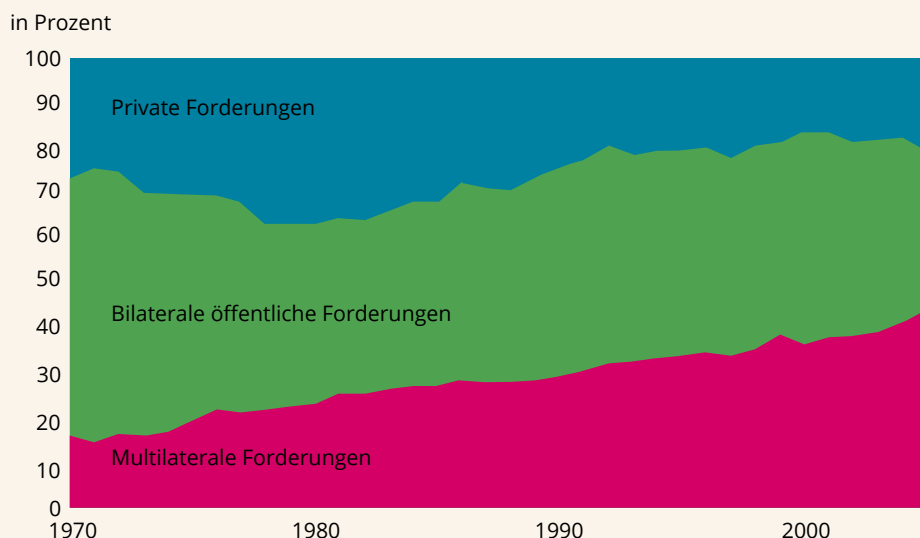


Schuldenerlasse öffentlicher bilateraler Gläubiger

Für viele Niedrigeinkommensländer konnten Teilerlasse der privaten Gläubiger die Krise jedoch keinesfalls lösen, denn vor allem für viele afrikanische Staaten wurde vermehrt auch die Rückzahlung gegenüber öffentlichen Gläubigern zum Problem. Öffentliche Geldgeber – insbesondere die ehemaligen Kolonialmächte und im Kontext des Kalten Krieges zunehmend auch die USA und die Sowjetunion – hatten während der 1960er und 1970er Jahre bereits umfangreiche Kredite an afrikanische Staaten vergeben. Während der Anteil der öffentlichen Forderungen gegenüber den Mitteleinkommensländern Lateinamerikas 1980 weniger als 20 Prozent ausmachte, hielten bilaterale und multilaterale öffentliche Gläubiger bereits 1980 fast 70 Prozent der Forderungen gegenüber Staaten in Subsahara-Afrika. Erst 1988 räumten die im Pariser Club orga-

nisierten Gläubigerstaaten den einkommensschwächsten Ländern die Möglichkeit von partiellen Schuldenerlassen ein. Gestrichen wurden allerdings nur maximal 33 Prozent – und das auch nur auf den in einem kurzen Zeitfenster fällig werdenden Schuldendienst, nicht auf den Schuldenstand. Dies ging auf eine Entscheidung der G7-Staaten in Toronto 1988 zurück. Auf den G7-Gipfeln von London 1991 und Neapel 1994 wurden die maximalen Erlasse erst auf 50, dann auf 67 Prozent ausgeweitet, weil immer wieder klar wurde, dass die zuvor als ultimative Lösung verkaufte Streichung unzureichend war. Seit 1994 wurde dabei nicht mehr nur über den in wenigen Jahren fällig werdenden Schuldendienst, sondern über den gesamten Schuldenstand verhandelt.

Forderungsanteil verschiedener Gläubigergruppen gegenüber Staaten in Subsahara-Afrika



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der *International Debt Statistics* der Weltbank (2021).

Im Zuge des Kreditvergabebooms der 1970er Jahre nahmen öffentliche Schuldner auch in Subsahara-Afrika vermehrt Kredite von privaten Gläubigern auf, deren Vergabebereitschaft mit Beginn der 1980er Jahre plötzlich einbrach. Für die Lösung der Schuldenkrise spielte jedoch der Umgang mit den umfangreichen öffentlichen Forderungen die wichtigste Rolle.

Die multilateralen Entschuldungsinitiativen

Auch die Rückzahlung der multilateralen Kredite wurde für einige Schuldnerstaaten zunehmend zum Problem. Bis Mitte der 1990er Jahre wurde dennoch das Dogma aufrechterhalten, dass Schulden gegenüber multilateralen Gläubigern immer und unter allen Umständen bedient werden müssen. 1995 waren führende Politiker*innen des Globalen Nordens endlich so weit, einzugestehen, dass selbst Weltbank und IWF – von den weiteren 29 größeren oder kleineren multilateralen Entwicklungsbanken gar nicht zu reden – ihr Geld nicht in voller Höhe wiederbekommen würden, weil diese Mittel schlicht nicht existierten. Die Herausforderungen bestanden für IWF und Weltbank nun darin, es nicht zu chaotischen Zahlungseinstellungen kommen zu lassen, sondern den unvermeidlichen Schuldenerlass so zu regeln, dass sie selbst so viel wie möglich zurückbekamen und der Schuldner keine Möglichkeit hatte, verschiedene Gläubiger gegeneinander auszuspielen.

Die Initiative für hoch verschuldete arme Länder (engl. **HEAVILY INDEBTED POOR COUNTRIES**, HIPC) wurde bei der Jahrestagung von IWF und Weltbank 1996 aus der Taufe gehoben. Sie ermöglicht hoch verschuldeten Ländern in einem zweistufigen Prozess Schuldenerleichterungen: Zunächst gewähren die Mitgliedsstaaten des Pariser Clubs einen weitgehenden Erlass ihrer Forderungen. Private Gläubiger werden verpflichtet, sich im gleichen Umfang zu beteiligen. Nachdem diese bilateralen Schuldenerleichterungen gewährt wurden, berechnen IWF und Weltbank gemeinsam, in welchem Umfang multilaterale Forderungen jetzt noch reduziert werden müssen, um ein tragfähiges Verschuldungsniveau zu erreichen. Die Initiative galt zunächst nur einem kleinen Kreis von sechs Ländern, bis heute erhielten allerdings 39 Länder Zugang zu der Initiative. 36 Länder haben sie bereits durchlaufen.

■ Bisher erhielten 36 Länder im Rahmen der HIPC-Initiative einen Erlass in Höhe von 76,2 Milliarden US-Dollar.

Die 1996 mit Beginn der Initiative aufgestellten Verfahren und Parameter mussten mehrfach überarbeitet und ausgeweitet werden, um mehr Erlassmöglichkeiten zu schaffen – am prominentesten beim **KÖLNER G8-GIPFEL 1999**. Damals wurde vereinbart, dass bilaterale Forderungen um bis zu 90 Prozent gestrichen und multilaterale Forderungen soweit reduziert werden sollten, dass ein niedrigeres Verschuldungsniveau als das zuvor als tragfähig definierte Niveau erreicht wird. Die Länder wurden außerdem verpflichtet, sogenannte Strategiepapiere zur Armutsminderung (engl. *Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP) zu erarbeiten, in denen dargelegt wurde, auf welche Weise freiwerdende Mittel für die Armutsbekämpfung eingesetzt werden sollten.

Nach kleineren Ausweitungen wurde die HIPC-Initiative 2005 – nach Jahren der immer noch zu geringen Erleichterungen aufgrund unrealistischer Tragfähigkeitsberechnungen durch den IWF – durch die Multilaterale Entschuldungsinitiative (engl. **MULTILATERAL DEBT RELIEF INITIATIVE**, MDRI) ergänzt. Diese sah vor, alle verbliebenen Forderungen der *International Development Association* (eine Unterorganisation der Weltbank, die besonders günstige Kredite vergibt), des IWF sowie der Afrikanischen und der Interamerikanischen Entwicklungsbank komplett zu streichen.



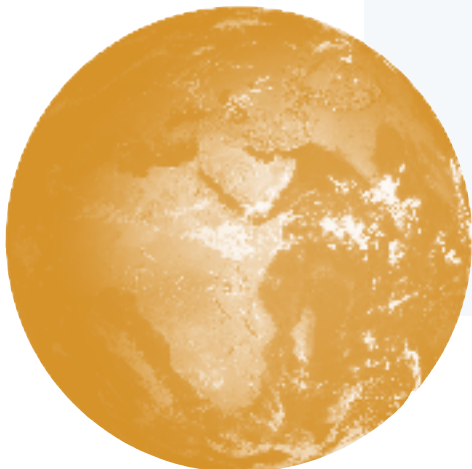
Bis heute haben 38 von 39 Länder den Entschuldungsprozess des HIPC-Initiative begonnen. Davon haben 36 die Initiative durchlaufen und einen Schuldenerlass erhalten. Die Voraussetzung für diesen Erlass ist die Formulierung eines Strategiepapiers zur Armutsminderung, das zum Zeitpunkt der Entschuldung mindestens ein Jahr umgesetzt wurde. Den 36 Ländern wurden zusammen Schulden in Höhe von 76,2 Milliarden US-Dollar erlassen. Somalia und der Sudan sind zwar in die Initiative aufgenommen worden, haben aber bisher keinen Erlass erhalten. Mit Eritrea haben Verhandlungen noch nicht begonnen. Durch die noch ausstehenden genannten Fälle kann sich die Gesamtsumme des Erlasses deutlich erhöhen. Für den Sudan ist ein Erlass von 18,4 Milliarden US-Dollar berechnet, dies wäre die größte Entlastung für ein einzelnes Land im Rahmen der HIPC-Initiative überhaupt.

Auch wenn die Entschuldungsinitiativen HIPC und MDRI vielen Ländern eine deutliche Erleichterung brachten, bieten sie keine langfristige Lösung für das Problem. Nur eine begrenzte Anzahl von Ländern hatte überhaupt Zugang zu den Initiativen, weitere Staaten können sich nicht qualifizieren. Wer die Initiativen einmal durchlaufen hat, hat bei erneuten Zahlungsschwierigkeiten keinen Zugang mehr. Anders als die Initiativen sind Schuldenkrisen aber keine einmalige Angelegenheit. Von 36 Ländern, die die Initiative durchlaufen haben, befinden sich vier wieder im Zahlungsausfall. 13 weisen heute nach Schätzungen des IWF ein hohes und 17 ein mittleres Überschuldungsrisiko auf. Auch ein erfolgreich entschuldeter Staat kann erneut in Zahlungsschwierigkeiten geraten.

■ 1999 sagte der IWF über die im Rahmen der HIPC-Initiative entschuldeten Staaten: „Die HIPC-Initiative machte es ihnen möglich, sich für alle Zeiten aus dem Umschuldungsprozess zu verabschieden“ – 2021 weisen fast alle entschuldeten Länder wieder ein mindestens mittleres Überschuldungsrisiko auf.

Überschuldungsrisiko der im Rahmen der HIPC-Initiative entschuldeten Staaten nach der Bewertung des IWF (Stand 2021)

Im Zahlungsausfall	Hohes Risiko	Mittleres Risiko	Niedriges Risiko
<ul style="list-style-type: none"> • Kongo, Rep. • Mosambik • Sambia • São Tomé und Príncipe 	<ul style="list-style-type: none"> • Afghanistan • Äthiopien • Burundi • Gambia • Ghana • Guinea-Bissau • Haiti • Kamerun • Mauretanien • Sierra Leone • Zentralafrikanische Republik • Tschad 	<ul style="list-style-type: none"> • Benin • Burkina Faso • Elfenbeinküste • Guinea • Guyana • Komoren • Kongo, Dem. Rep. • Liberia • Madagaskar • Malawi • Mali • Nicaragua • Niger • Ruanda • Senegal • Togo • Uganda 	<ul style="list-style-type: none"> • Honduras • Tansania

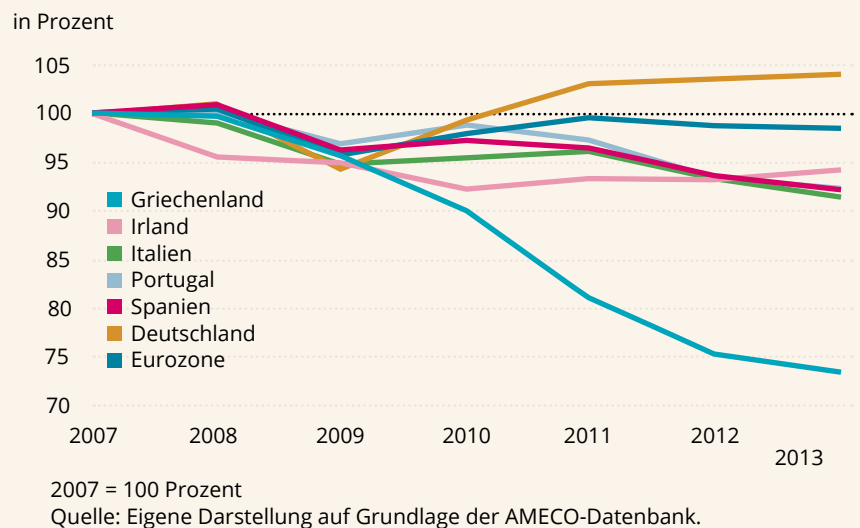


Die Eurokrise

Der Begriff „Eurokrise“ bezeichnet die Kombination aus Staatsschuldenkrise, Bankenkrise und Wirtschaftskrise in Ländern der Europäischen Währungsunion ab 2009. Häufig wurde die Eurokrise primär als Folge einer unverantwortlichen Haushaltspolitik der Krisenländer des südlichen Europas diskutiert, dabei nahm die Eurokrise in der globalen Finanzkrise von 2007 ihren Anfang. Hohe öffentliche Schuldenstände waren im Großteil der betroffenen Staaten vielmehr die Folge als die eigentliche Ursache der Krise.

In Reaktion auf die Finanzkrise von 2007/2008 kam es in Europa zu einer Wirtschaftskrise. Das Bruttoinlandsprodukt brach in der gesamten Eurozone ein. Die sogenannten GIIPS-Staaten (Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien) waren von dem Einbruch besonders betroffen.

Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes



Aufbau der Krise

Mit der Einführung des Euros als Buchgeld 1999 und des damit wegfallenden Wechselkursrisikos konnten viele südeuropäische Staaten Kredite zu günstigen Konditionen am internationalen Kapitalmarkt aufnehmen. In den ersten Jahren des neuen Jahrtausends lag das Wirtschaftswachstum insbesondere in Griechenland, Spanien und Irland weit über dem Durchschnitt der Eurozone. Die Wirtschaft dieser Staaten boomte und internationale Investoren witterten hohe Renditemöglichkeiten. Ratingagenturen stuften die Kreditwürdigkeit der späteren Krisenstaaten, der sogenannten GIIPS-Staaten (Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien), durchweg positiv ein. Kapital strömte im großen Umfang in diese Länder – hauptsächlich in Form von Krediten, von denen viele mit kurzen Laufzeiten vergeben wurden.

Im gleichen Zeitraum verschlechterten sich allerdings die Exportmöglichkeiten der südeuropäischen Staaten. Dies lag vor allem an der unterschiedlichen Inflations- und Lohnentwicklung in den verschiedenen Euro-Staaten. In den GIIPS-Staaten stiegen die Löhne zwischen 2000 und 2008 deutlich an – unter anderem, um die Inflation in den Staaten auszugleichen. In anderen Ländern, zum Beispiel in Deutschland, wurden deutlich niedrigere Inflations- und Lohnsteigerungen verzeichnet. Anders als in den GIIPS-Staaten stiegen die Löhne in Deutschland in geringerem Maße als die Arbeitsproduktivität. Vereinfacht gesagt, produzierte eine Person in Deutschland in einer Arbeitsstunde 2008 deutlich mehr als noch 1998 – erhielt dafür aber nicht in gleichem Umfang mehr Gehalt. Durch die einheitliche Währung wurde diese Entwicklung für die südeuropäischen Staaten zum Problem, denn Unterschiede in der Produktivität der einzelnen Staaten konnten nicht mehr

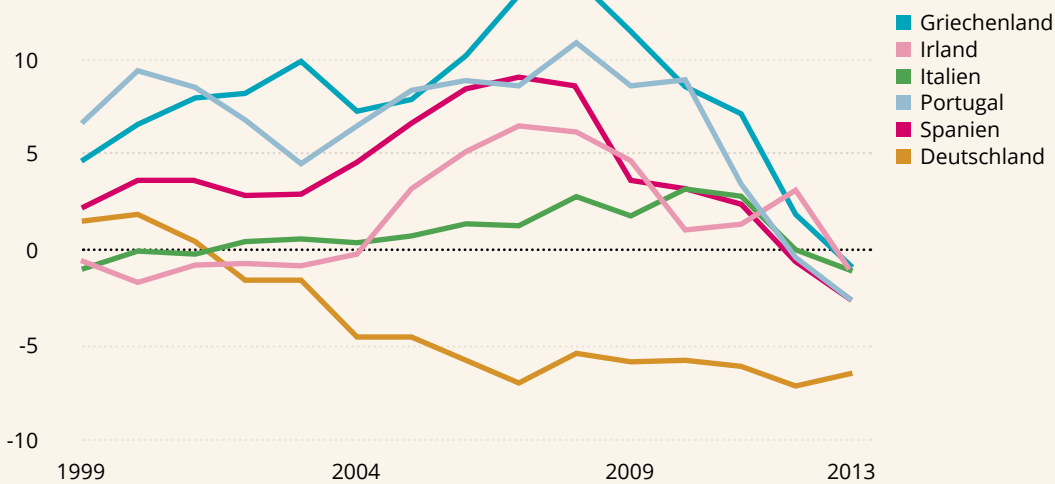
durch Wechselkursanpassungen ausgeglichen werden. Die in Südeuropa produzierten Produkte wurden im Vergleich zu den deutschen Produkten immer teurer.

In Kombination führten diese beiden Entwicklungen – die Verschlechterung der Exportmöglichkeiten und der durch das billig zur Verfügung stehende Geld erleichterte Import ausländischer Güter – dazu, dass sich die Leistungsbilanzen der GIIPS-Staaten verschlechterten: Es wurde zunehmend mehr importiert als exportiert. Die finanzielle Kehrseite dieser Entwicklung ist, dass südeuropäische Staaten mehr Kredite aus dem Ausland aufnehmen, als sie an Krediten ans Ausland vergaben. Sie nahmen international zunehmend die Rolle des Netto-Schuldners ein (siehe Abbildung unten). In Griechenland und in geringerem Umfang auch in Italien waren es vor allem die Regierungen, die umfangreich Kredite aufnahmen. Insbesondere in Spanien und Irland war es jedoch der private Sektor, der sich verschuldete, während der öffentliche Sektor in beiden Staaten in den Vorkrisenjahren sogar Haushaltsüberschüsse erzielte. Auch in Portugal spielte die Verschuldung von Banken und Unternehmen eine wichtigere Rolle für die Gesamtverschuldung des Landes als die Kreditaufnahme der portugiesischen Regierung.

■ „Europas große Täuschung besteht in dem Glauben, dass die Krise durch unverantwortliche Haushaltsführung zustande kam. (...) Der Euro selbst hat die Krise ausgelöst.“

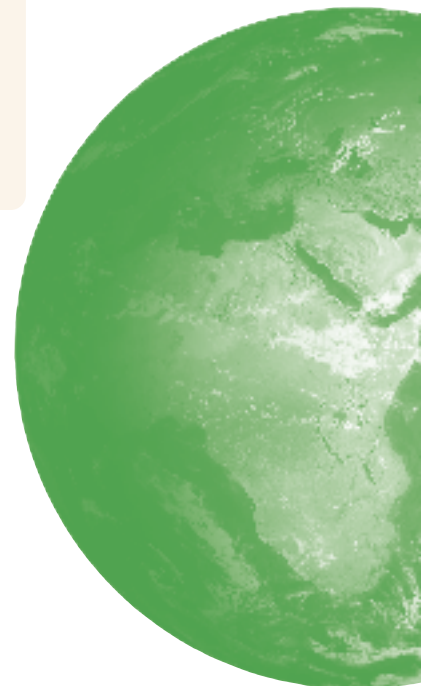
Wirtschaftsnobelpreisträger Paul Krugman

Netto-Auslandskreditaufnahme in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der AMECO-Datenbank.

Infolge der Euro-Einführung nahmen südeuropäische Länder mehr und mehr die Rolle des Netto-Schuldners gegenüber dem Ausland ein, während Deutschland und wenige andere wirtschaftlich starke Staaten zu Netto-Gläubigern gegenüber dem Ausland wurden.



Wendepunkt

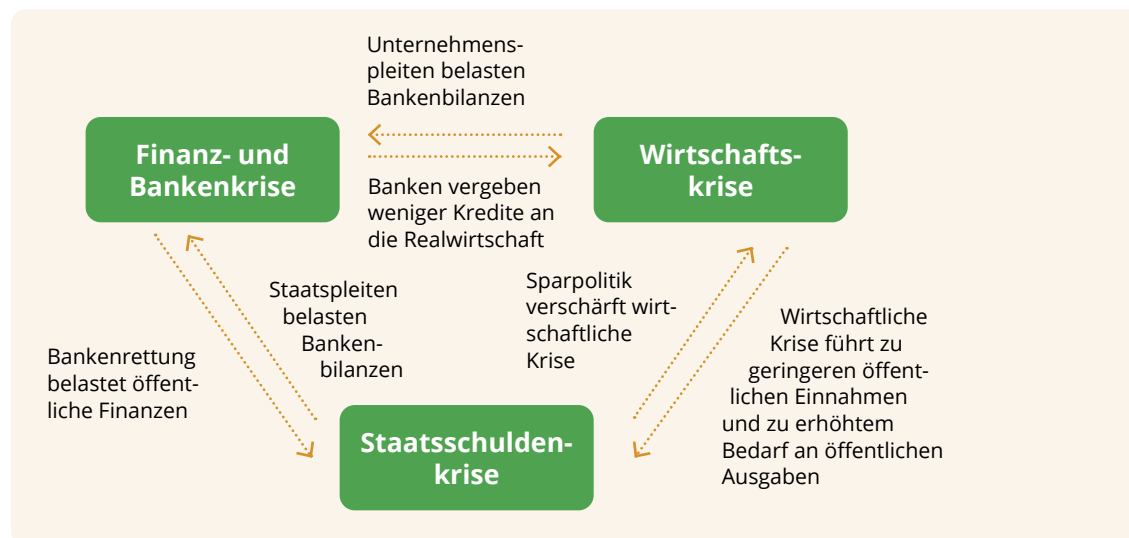
Die globale **FINANZKRISE 2008** markierte den Wendepunkt der zuvor skizzierten Entwicklung. In den USA und dann insbesondere auch in Europa führte der Einbruch der Immobilienpreise zunächst zu einer **BANKENKRISE**. Große US-Investmentbanken gingen pleite, da sie einen Großteil der zuvor leichtfertig vergebenen Kredite, insbesondere für den Immobiliensektor, abschreiben mussten. Da die Banken international sehr stark vernetzt waren und auch viele europäische Banken Forderungen gegenüber pleitegegangenen US-amerikanischen Banken hielten, sprang die Krise auch auf diese Seite des Atlantiks über. In der Folge wurden die Banken in der Kreditvergabe untereinander zurückhaltender. Auch für Investitionen in der Realwirtschaft stellten sie nur noch sehr viel zögerlicher Kredite zur Verfügung. Dadurch brach auch die realwirtschaftliche Tätigkeit stark ein und aus der Bankenkrise wurde eine **WIRTSCHAFTSKRISE**.

Im Zuge der Bankenkrise retteten die Regierungen von der Pleite bedrohte Banken mit öffentlichen Geldern, wofür sich viele dieser Staaten in großem Umfang verschuldeten. Gleichzeitig führte die Wirtschaftskrise dazu, dass sich die öffentlichen Einnahmen verringerten, während der Bedarf an öffentlichen Ausgaben unter anderem für Sozialhilfe deutlich anstieg. Als Konsequenz stieg die öffentliche Verschuldung rasant an (siehe Abbildung S. 54). Auch die Zinsen, die Kreditnehmer in den GIPS-Staaten für die Aufnahme neuer Gelder am internationalen Kapitalmarkt zahlen mussten, stiegen wieder deutlich an. Dies erschwerte es den kriselnden Staaten zusätzlich, ihren öffentlichen Rückzahlungsverpflichtungen nachzukommen. Aus der Banken- und der Wirtschaftskrise wurde in den GIPS-Staaten schließlich eine **STAATSSCHULDENKRISE**.

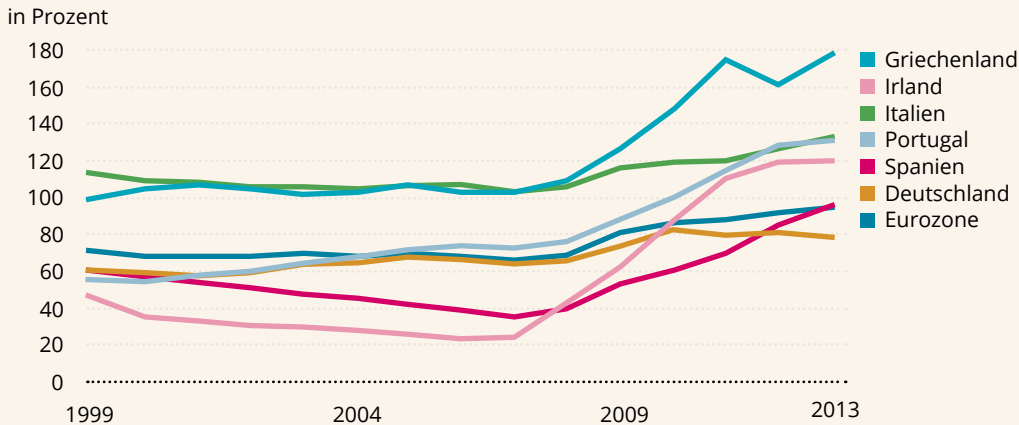
■ „(...) wir (wurden) allein schon mit dem Begriff ‚Schuldenkrise‘ auf eine falsche Fährte gelockt (...). Damit wird verschleiert, dass wir eigentlich eine Krise der Finanzwirtschaft und der Banken haben, weil diese sich in Spekulation statt in solider Kreditfinanzierung verausgabt haben“.

Peter Bofinger, Ehemaliger „Wirtschaftsweiser“, im Vorwort zu: „Nachdenken über Deutschland. Das kritische Jahrbuch 2011/2012“, Westend Verlag 2011.

Wechselseitige Krisenverschärfung



Öffentliche Verschuldung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der AMECO-Datenbank.

Die Staatsschuldenquote stieg in allen Krisenstaaten erst nach Ausbruch der globalen Finanzkrise deutlich an. Allein in Griechenland und Italien war die öffentliche Verschuldung bereits vor Ausbruch der Krise auf einem relativ hohen Niveau. Insbesondere in den späteren Krisenstaaten Irland und Spanien war die öffentliche Verschuldung seit Einführung des Euros stark zurückgegangen und lag 2007 weit unter dem in den EU-Verträgen vereinbarten Grenzwert von 60 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Hohe öffentliche Schuldenstände waren im Großteil der betroffenen Staaten vielmehr die Folge als die eigentliche Ursache der Krise.

Falsche Diagnosen

Auch wenn die Eurokrise eine Bankenkrise, eine Wirtschaftskrise und eine Schuldenkrise umfasste, wurde sie häufig verkürzt allein als Staatsschuldenkrise gesehen. Entsprechend wurde insbesondere zu Beginn der Krise die unverantwortliche Haushaltsführung der Regierungen der Krisenländer als vermeintliche Hauptursache ausgemacht. Im Falle Griechenlands, des ersten ins Straucheln geratenen Landes in Europa, mag dies noch verständlich sein. Die hohe Staatsverschuldung war dort tatsächlich (Mit-)Ursache und Auslöser der Krise. Spätestens als mit Spanien und Irland weitere Staaten folgten, hätten Politiker*innen jedoch eingestehen müssen, dass die Ursachen komplexer und von Land zu Land unterschiedlich waren.

Die Reaktion auf die Krise sah jedoch grundsätzlich in allen Krisenländern gleich aus: Die Mitgliedsstaaten der Eurozone und der IWF stellten den kriselnden Staaten umfangreiche Hilfskredite zur Verfügung, die jedoch an harte wirtschaftspolitische Auflagen gebunden waren.

Öffentliche Hilfskredite, sogenannte **LIQUIDITÄTSHILFEN**, sind ohne gleichzeitige Schuldenerleichterung nur dann hilfreich und angebracht, wenn Länder tatsächlich nur kurzfristig nicht zahlungsfähig (liquide) sind. Befindet sich ein Land hingegen in einem ernsthaften Solvenzproblem – erscheint die Schuldenlast also auch langfristig nicht

tragbar – werden unvermeidbare Umschuldungen und Streichungen durch die Vergabe von Liquiditätshilfen nur weiter hinausgezögert und die Krise dadurch für die Bevölkerung verschärft. Die öffentlichen Haushalte in Spanien, Portugal und Irland waren zu Beginn der Krise nicht besonders hoch verschuldet. Kurzfristig wurde es für diese Staaten infolge der Krise allerdings schwierig, am internationalen Kapitalmarkt zu vernünftigen Konditionen neue Kredite aufzunehmen. Genau in solch einer Situation können zinsgünstige öffentliche Überbrückungskredite und Kreditbürgschaften, also Liquiditätshilfen, stabilisierend wirken. Im Falle Griechenlands kamen viele Ökonom*innen (darunter der sogenannte Rat der Wirtschaftsweisen in Deutschland) jedoch bereits ab 2010 zu dem Schluss, dass Griechenland „insolvent“ sei. Schuldenerleichterungen wurden aber auch für Griechenland zu Beginn der Krise von den Gläubigern kategorisch ausgeschlossen.

Wenn öffentliche Überbrückungskredite zur Verfügung gestellt werden, ist auch die Beantwortung einer weiteren Frage zentral: Sollten diese Kredite an Konditionen, sprich: an die Umsetzung bestimmter (wirtschafts-)politischer Programme in den Schuldnerländern geknüpft werden? Und wenn ja, an welche? Diese Frage zu beantworten ist schwierig und erfordert nicht allein ökonomischen Sachverstand. Es schließt sich die Frage an, wer – abgesehen

von demokratisch gewählten Vertreter*innen – berechtigt ist, über die Politik eines Landes zu entscheiden. Klar ist jedoch, dass **ÖFFENTLICHE SPARMASSNAHMEN** überhaupt nur dann wirksam sein können, wenn zuvor tatsächlich unverantwortlich gehaushaltet wurde. In Griechenland mag das in einem begrenzten Umfang zu Beginn der Krise noch zutreffen haben. Da die Notwendigkeit eines Schuldenschnittes für Griechenland nicht anerkannt wurde und die Schuldenkrise allein durch Austeritätsmaßnahmen überwunden werden sollte, wurden jedoch auch im Falle Griechenlands schon sehr bald Einsparungen verlangt, deren soziale und wirtschaftliche Folgen in keiner Weise zu rechtfertigen waren. Insbesondere in Irland und Spanien war die öffentliche Verschuldung zu Beginn der Krise sehr niedrig und auch in Portugal nur moderat.

Eine unverantwortliche Haushaltsführung konnte somit in diesen Staaten keinesfalls als primäre Krisenursache ausgemacht werden. Trotzdem sahen die geforderten Anpassungsmaßnahmen die weitere Kürzung öffentlicher Gehälter und öffentlicher Ausgaben unter anderem im Bildungs- und Gesundheitsbereich sowie die Veräußerung öffentlicher Einrichtungen und Vermögenswerte vor.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Griechenland bereits früh einen umfassenden Schuldenschnitt benötigt hätte, während Liquiditätshilfen in den anderen Krisenstaaten durchaus stabilisierend hätten wirken können, sofern sie nicht an völlig unpassende Anpassungsmaßnahmen in den Ländern selbst gebunden worden wären.

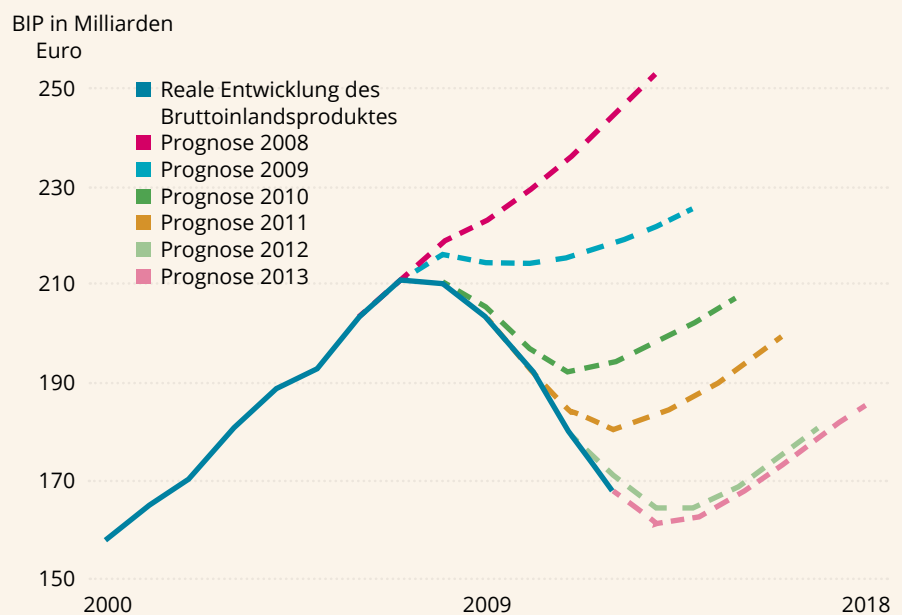
Die Politik des europäischen Schuldenmanagements

Dass Schuldenerlasse von der eigens für die Verhandlung der Eurokrise gebildeten „Troika“ aus IWF, Europäischer Zentralbank und EU-Kommission auch für das eigentlich insolvente Griechenland lange kategorisch ausgeschlossen wurden, lag auch daran, dass insbesondere deutsche und französische Banken hohe Forderungen gegenüber griechischen Finanzinstituten hielten und ihre Regierungen daher drängten, die Zahlungsfähigkeit Griechenlands aufrecht zu erhalten. Es erscheint demnach nicht zufällig, dass Wirtschaftsprognosen vom IWF – wie bereits in den 1980er und 1990er Jahren – schöngerechnet wurden, um

die Notwendigkeit von Schuldenerlassen nicht eingestehen zu müssen (siehe Abbildung unten). Die umfangreichen Hilfgelder wurden ausschließlich dafür genutzt, den Zahlungsverpflichtungen an die Gläubiger weiter nachzukommen, und kamen nicht etwa der griechischen Bevölkerung zugute. Erst als der griechische Staat 2012 nach vier Sparprogrammen und drei „Rettungspaketen“ erneut kurz vor der Zahlungsunfähigkeit stand, wurden Teilerlasse zu Lasten von Anleihezeichnern durchgesetzt. Sie kamen jedoch viel zu spät und waren bei weitem nicht ausreichend, um eine rasche wirtschaftliche Erholung einzuleiten.

Vorhersagen des IWF zur Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in Griechenland – und die reale Entwicklung

Jahr für Jahr stellte der IWF überoptimistische Wachstumsprognosen für Griechenland an und rechnete damit den notwendigen Schuldenerlass klein.



Quelle: Guzman, M. und D. Heymann: „Macroeconomic Crises: An overview of experiences and some Analytical Issues“.

■ **Es geht auch anders:**

Das Londoner Schuldenabkommen von 1953

Zu Beginn der 1950er Jahre war die junge Bundesrepublik mit etwa 40 Prozent ihrer Wirtschaftsleistung im Ausland verschuldet. Ein im Vergleich zur heutigen Staatsverschuldung niedriger Wert. Die Regierung Adenauer war jedoch überzeugt, dass sie nicht in der Lage sein würde, diese Schulden zu bezahlen und gleichzeitig den Wiederaufbau des kriegszerstörten Landes zu finanzieren. 1951 und 1952 wurde daher in London über den weiteren Umgang mit den deutschen Zahlungsverpflichtungen verhandelt. Zentral war dabei, dass alle Forderungen in einem einzigen Verfahren verhandelt wurden. Die USA waren der wichtigste Gläubiger, aber auch die anderen westalliierten Mächte hielten Forderungen, dazu mit kleineren Beträgen europäische Staaten wie Griechenland und Jugoslawien und heutige Niedrigeinkommensländer wie das damalige Ceylon.

Das Abkommen von 1953 reduzierte die deutschen Vor- und Nachkriegsverbindlichkeiten um rund die Hälfte und schuldete den Rest zu einem moderaten Zinssatz von 2,5–5 Prozent langfristig um. Zudem folgte das Abkommen dem Prinzip, dass der Schuldendienst ausschließlich aus laufenden Einnahmen geleistet werden sollte und nicht etwa durch Rückgriff auf Reserven oder gar durch Neuverschuldung. Kein anderes Schuldnerland wurde je vergleichsweise großzügig behandelt.



Fatale Folgen

Die aus wirtschaftlicher, sozialer und politischer Sicht fatalen Folgen des internationalen und europäischen Schuldenmanagements zeigten sich in der Eurokrise beispielhaft. Die gesamte Euro-Zone erreichte erst 2015 wieder das Produktionsniveau von 2008. In Irland erreichte das Bruttoinlandsprodukt 2014 das Vorkrisenniveau. In Spanien und Portugal wurde dieses erst 2016 und 2017 wieder erreicht. In Italien und Griechenland konnte es bis zum Ausbruch der Corona-Krise nicht wieder erreicht werden. In Griechenland lag das Bruttoinlandsprodukt noch 2019 alarmierend 25 Prozent unter dem Niveau von 2008 (siehe Abbildung S. 51). Die Arbeitslosigkeit blieb über Jahre in allen Krisenstaaten im hohen zweistelligen Bereich, insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit lag in einigen Staaten nah an oder sogar über 50 Prozent. Weitere soziale Indikatoren wie die Einschulungsraten, Mangelernährung und Selbstmordraten unter Kleingewerbetreibenden erreichten Ausmaße, die es in Europa lange nicht mehr gegeben hatte. Auch die politische Sprengkraft des ungeeigneten Schuldenmanagements wurde sichtbar. Massenproteste gegen die Sparmaßnahmen nahmen zu und traditionelle Parteien verloren massiv an Zuspruch. Die von der Troika geforderten Anpassungsmaßnahmen konnten, insbesondere in Griechenland, nur durch das Zurückgreifen auf Notfallverordnungen gegen den Druck von der Straße und aus dem Parlament durchgesetzt werden. Das Vertrauen in demokratische politische Strukturen nahm massiv ab.

■ „Über die letzten zwei Jahre wurde Griechenland fast ausschließlich über Notfallverordnungen regiert, die normalerweise nur in Extremsituationen wie Kriegen oder Naturkatastrophen zur Anwendung kommen sollten. Seit Juni 2012 wurden 25 [solcher Verordnungen] erlassen. So gut wie keine der geforderten Strukturanpassungsmaßnahmen wurde über den normalen parlamentarischen Weg angenommen“.

Dimitris Dalakoglou, Anthropologe, in einem Interview 2014.

Die aktuelle Schuldenkrise im Kontext von Pandemie und Klimakrise

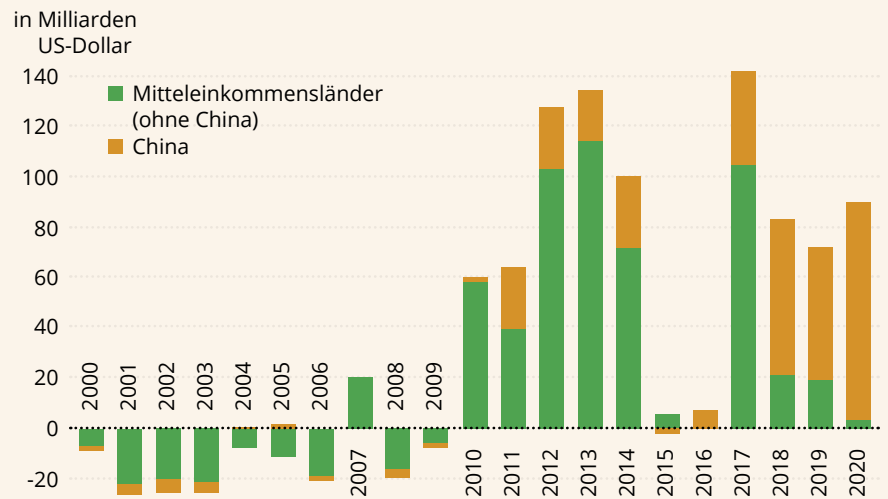
Eine erneute Schuldenkrise zeichnete sich bereits vor der Corona-Pandemie in vielen Ländern des Globalen Südens ab. Seit 2013 ist die Anzahl der kritisch verschuldeten Staaten Jahr für Jahr kontinuierlich gestiegen. Dazu trägt unter anderem auch die Klimakrise bei. Häufigere und stärkere Extremwetterereignisse zwingen insbesondere Länder im Globalen Süden dazu, sich weiter zu verschulden. Die Corona-Krise hat diese Entwicklung zusätzlich angeheizt,

zugleich aber auch dafür gesorgt, dass die Schuldenkrise endlich auf die politische Agenda im Globalen Norden gesetzt wurde. Die bisher ergriffenen Maßnahmen sind jedoch ungenügend. Dramatische Auswirkungen für die Menschen in den betroffenen Ländern drohen. Die international vereinbarten Ziele für nachhaltige Entwicklung sind in Gefahr.

Aufbau

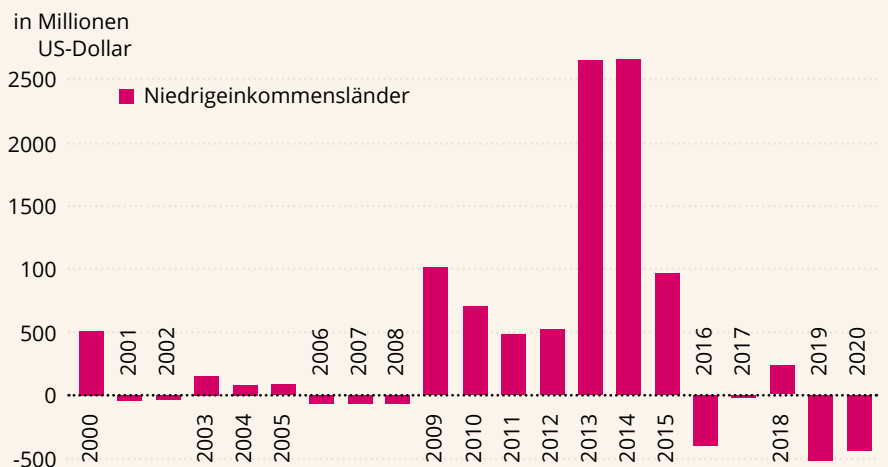
Infolge der globalen Finanzkrise stieg die private Kreditvergabe an Länder des Globalen Südens ab 2010 sprunghaft an (siehe Abbildungen). Schwächelnde Volkswirtschaften und extrem niedrige Zinsen sorgten für wenig gewinnversprechende Investitionsoptionen in Ländern des Globalen Nordens. Wie schon in den 1970er Jahren kam es erneut zu einem Boom der Kreditvergabe an die Länder des Globalen Südens.

Netto-Kreditflüsse von Privatgläubigern an Niedrig- und Mittlereinkommensländer



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der *International Debt Statistics* der Weltbank (2021).

Niedrigzinsen und schwächelnde Volkswirtschaften im Globalen Norden führten dazu, dass die private Kreditvergabe an Länder im Globalen Süden ab 2010 boomte. Die Refinanzierung und damit die Rückzahlung zuvor aufgenommenen Gelder wird vielen Ländern durch den Rückgang der Vergabebereitschaft infolge des Rohstoffpreisinbruchs 2015 und der weltweiten Rezession 2020 erschwert.



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der *International Debt Statistics* der Weltbank (2021).

Klimakrise verstärkt Schuldenkrise

Auch die Auswirkungen des menschengemachten Klimawandels spielen bei der Verschärfung der Verschuldungssituation in Ländern des Globalen Südens eine entscheidende Rolle, denn Extremwetterereignisse wie Dürren und Wirbelstürme nehmen infolge des Klimawandels stark zu. Dadurch sinken die Einnahmen und die Rückzahlung von zuvor aufgenommenen Geldern wird zum Problem. Nothilfe und Wiederaufbaumaßnahmen sind teuer und müssen häufig durch die Aufnahme weiterer Kredite finanziert werden. Es gibt bis heute keine Vereinbarung, die dafür sorgt, dass die Verursacher des Klimawandels diejenigen, die unter dessen Folgen leiden, entschädigen müssen. Gleichzeitig erschwert der Schuldendienst dringend notwendige Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel.

Wendepunkt

Zunächst wuchs auch die Wirtschaft in vielen Niedrig- und Middleeinkommensländern stark, sodass die gängigen Schuldenindikatoren in den ersten Jahren des Kreditbooms ab 2010 stabil blieben. Doch ab 2013 begannen sich die Indikatoren langsam zu verschlechtern und seitdem steigt die Anzahl der Staaten, deren Verschuldungsindikatoren im kritischen Bereich liegen, Jahr für Jahr kontinuierlich. 2015 und 2016 brachen die Rohstoffpreise stark ein. Wie bereits in vergangenen Krisen führte das dazu, dass auch die private Kreditvergabe an Länder des Globalen Südens dramatisch einbrach. Die private Netto-Kreditvergabe ist für Niedrigeinkommensländer seitdem fast durchgängig im negativen Bereich verblieben. Die Gesamtheit der Niedrigeinkommensländer zahlt also im Jahr mehr an Zins- und Tilgungszahlungen an ausländische private Gläubiger, als sie von diesen in Form neuer Kredite zur Verfügung gestellt bekommen (siehe Abbildung S. 57). Auf aggregierter Ebene hat sich die Vergabebereitschaft privater Gläubiger an Middleeinkommensländer nach 2016 relativ schnell erholt. Allerdings konzentrieren sich private Geber zunehmend auf einzelne Länder. Insbesondere China profitiert – auch nach Ausbruch der Corona-Pandemie – weiter von privaten Zuflüssen (siehe Abbildung S. 57). Für andere Middleeinkommensländer hingegen wurde die Aufnahme neuer Kredite ab 2018 schwieriger. 2020 zahlten über 50 Middleeinkommensländer mehr Zins- und Tilgungszahlungen an ausländische private Kreditgeber zurück als sie von diesen in Form neuer Kredite zur Verfügung gestellt bekommen haben.

Die neue Schuldenkrise für viele Niedrig- und Middleeinkommensländer zeichnete sich also bereits seit Mitte der 2010er Jahre ab. Beschleunigt und verstärkt wurde diese Entwicklung durch den Ausbruch der **CORONA-PANDEMIE** Ende 2019. Dabei führten insbesondere die Eindämmungsmaßnahmen zur Bekämpfung des Virus zu der schlimmsten wirtschaftlichen Krise der letzten hundert Jahre. Globale Lieferketten brachen ein und ganze Wirtschaftsbereiche wie der Tourismussektor wurden von heute auf morgen praktisch lahmgelegt. Wengleich so gut wie alle Länder weltweit die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu spüren bekamen, litten kleine und wenig diversifizierte Volkswirtschaften besonders unter den Auswirkungen.

■ *Das Bruttoinlandsprodukt kleiner Inselstaaten brach infolge der Corona-Krise besonders stark ein. Der Tourismussektor ist für diese Länder eine der Haupteinnahmequellen. Viele der Inselstaaten waren bereits vor Ausbruch der Pandemie hoch verschuldet – nicht zuletzt als Folge der durch den menschengemachten Klimawandel häufiger und stärker werdenden Naturkatastrophen.*

■ *Zwischen 1999 und 2018 waren neun von zehn der von Klimawandelbedingten Extremwetterereignissen am stärksten betroffenen Staaten Niedrig- und Middleeinkommensländer.*

■ *Laut dem Schuldenreport 2022 von erlassjahr.de und MISEREOR sind 135 von 148 Ländern im Globalen Süden kritisch verschuldet. 2015 waren es noch 83 Länder.*

Zur Verschärfung der Verschuldungssituation trägt neben dem Einbruch der Wirtschaftsleistung auch der zunehmende Finanzierungsbedarf bei. Um angemessen auf die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie zu reagieren und die Gesundheitsversorgung so gut es ihnen möglich war zu sichern, mussten die Staaten zusätzliche Kredite aufnehmen. In Kombination führten diese beiden Aspekte dazu, dass viele Länder an den Rand der Zahlungsfähigkeit getrieben wurden.

■ 2020 hat sich die Verschuldungssituation in mehr als 100 Niedrig- und Mitteleinkommensländern verschärft.

Quelle: [erlassjahr.de](https://www.erlassjahr.de) und MISEREOR: *Schuldenreport 2022*.

Unzureichende Krisenreaktionen der Gläubiger

Dass sich eine erneute Schuldenkrise in vielen Ländern des Globalen Südens bereits ab Mitte der 2010er Jahre abzeichnete, wollten Politiker*innen weltweit lange nicht anerkennen. Erst 2019 änderte sich dies langsam, als auch der IWF und die Weltbank vor historisch einmalig hohen Schuldenständen warnten. Handlungsbereitschaft, die ungenügenden internationalen Strukturen zu reformieren, stellte sich dadurch jedoch noch nicht ein. Erst im Frühjahr 2020, als der Ausbruch der Corona-Pandemie dazu führte, dass akut mit einer ganzen Reihe an Zahlungseinstellungen zu rechnen war, ergriffen sowohl der IWF als auch die G20 Maßnahmen, die den Schuldnerländern kurzfristig finanziellen Spielraum ermöglichen und unkoordinierte Zahlungsausfälle dadurch verhindern sollten. Ungeregelte Zahlungseinstellungen drohten eine internationale Finanzkrise auszulösen, die ihrerseits die Wirtschaftskrise weiter verschärft und die Eindämmung der Pandemie in Nord und Süd weiter erschwert hätte.

SCHULDENERLASSE DES IWF wurden zwischen April 2020 und Januar 2022 zunächst 25, später 31 Ländern mit niedrigem Einkommen gewährt. Der IWF erließ ihnen den an ihn

fällig werdenden Schuldendienst in diesem Zeitraum. Dabei handelt es sich – anders als bei der an mehr Länder gerichteten Initiative der G20 – um echte Schuldenerlasse. Bemerkenswert ist, dass diese Initiative (erneut) mit dem prominenten Dogma brach, dass multilaterale Forderungen unter keinen Umständen gestrichen werden könnten (siehe S. 37). Wie bereits bei den Entschuldungsinitiativen HIPC und MDRI steht der IWF jedoch nicht selbst für die ausgefallenen Zahlungen ein. Wurden die Ausfälle im Falle von HIPC und MDRI zumindest noch teilweise durch den Verkauf von Goldreserven vom IWF selbst finanziert, werden die Ausfälle 2020 und 2021 dem IWF vollständig durch einen eigens dafür aufgestockten Sonderfonds, den *Catastrophe Containment and Relief Trust* (CCRT), erstattet. Problematisch ist, dass damit gerechnet werden muss, dass ein Großteil der Finanzmittel, die einkommensstarke Mitgliedsstaaten in den CCRT einzahlen, aus den Entwicklungsetats dieser Staaten stammt und somit nicht mehr für andere dringend benötigte Finanzierungen zu Verfügung steht.

Nur eine Handvoll Länder wurde ausgewählt, um von der Initiative profitieren zu können. Nach dem üblichen

Ausgewählte Länder, die besonders stark beziehungsweise kaum von der Schuldenerlassinitiative des IWF profitierten

Länder, denen mehr als 20 Prozent ...	Länder, denen weniger als 3 Prozent ...
... ihrer Schulden im Vergleich zum gesamten Auslandsschuldendienst des öffentlichen Sektors in den Jahren 2020 und 2021 erlassen wurden	
<ul style="list-style-type: none"> Liberia (78%) Sierra Leone (66%) Zentralafrikanische Republik (57%) Burundi (34%) Guinea (27%) Malawi (24%) Ruanda (24%) Komoren (23%) 	<ul style="list-style-type: none"> Kirgisistan (3,0%) Salomonen (2,9%) Tschad (2,5%) Nepal (2,3%) Mosambik (2,2%) Tansania (0,9%) Äthiopien (0,5%)

Eigene Berechnung. Erlasse des IWF auf Grundlage von IWF (2021): „COVID-19 Financial Assistance and Debt Service Relief“, Auslandsschuldendienst auf Grundlage der *International Debt Statistics* der Weltbank (2021).



Muster wurden die Erleichterungen nur den einkommensschwächsten – und damit auch den am „billigsten“ zu entschuldigenden Staaten – gewährt. Statt pauschal die einkommensschwächsten Staaten zu begünstigen, wäre es jedoch sinnvoller, die Erleichterungen von der Verschuldungssituation des Landes abhängig zu machen. Sofern das Bruttoinlandsprodukt als alleiniges Qualifikationskriterium herangezogen wird, wird es immer wieder zu der absurden Situation kommen, dass extrem kritisch verschuldete Staaten, die dringend einen Erlass benötigen, von der Möglichkeit, einen solchen zu erwirken, ausgeschlossen sind, während andere Staaten formell von Initiativen begünstigt werden, obgleich sie aufgrund ohnehin geringer Schuldenstände von diesen nur wenig profitieren können. So machten die gestrichenen Zahlungen in nur acht der insgesamt 31 begünstigten Länder mehr als 20 Prozent der Auslandsschuldendienstverpflichtungen des öffentlichen Sektors der Jahre 2020 und 2021 aus (siehe Tabelle S. 59). In sieben begünstigten Ländern entsprechen sie weniger als 3 Prozent der anfallenden Rückzahlungen.

Insgesamt wurden durch die Initiative des IWF Zins- und Tilgungszahlungen in Höhe von circa 850 Millionen US-Dollar gestrichen. Global gesehen ist das nur ein sehr kleiner Tropfen auf einen sehr heißen Stein: Die gestrichenen Zahlungen entsprechen rund fünf Prozent der Zahlungen, die alle Niedrig- und Mitteleinkommensländer 2020 und 2021 an den IWF zu entrichten hatten, beziehungsweise circa 0,1 Prozent des öffentlichen Schuldendienstes, der an alle ausländischen Gläubiger gezahlt wurde.

Ambitionierter ist das **SCHULDENMORATORIUM DER G20**, das insgesamt 73 Ländern, die sich für die konzessionäre Kreditvergabe der Weltbanktochter IDA qualifizieren oder zur Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder nach Definition der Vereinten Nationen gehören, zwischen Mai 2020 und Dezember 2021 einen Aufschub ihrer Zahlungen ermöglicht. Doch auch diese *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI) weist neben einzelnen Stärken auch deutliche Schwächen auf.

Zu den Stärken gehört zunächst, dass die G20 es trotz großer Interessendifferenzen überhaupt schafften, sich untereinander erfolgreich zu koordinieren und zeitnah eine Initiative auf den Weg zu bringen, die sowohl von den Pariser Club-Staaten als auch von den übrigen G20-Staaten, darunter insbesondere auch von China, mitgetragen wurde. Darüber hinaus muss angesichts der akuten Bedrohung positiv anerkannt werden, dass einer ganzen Gruppe von Ländern Erleichterungen angeboten werden, statt ad hoc mit jedem einzeln zu verhandeln, wie es das Grundprinzip des Pariser Clubs ist (siehe S. 36). Der Grundgedanke, im Katastrophenfall besser Geld im Land zu lassen, welches schon dort ist, statt aufwändig frische Mittel in komplexen internationalen Abstimmungsverfahren zu mobilisieren, führte dazu, dass die einbezogenen Länder sofort fiskalischen Spielraum für die Pandemiebekämpfung gewannen.

Leider sind die Schwächen des Moratoriums erheblich. Ähnlich wie bei der Erlassinitiative des IWF führte die Auswahl nach dem Pro-Kopf-Einkommen (auf der auch die Einstufung als eines der „am wenigsten entwickelten Länder“ der Vereinten Nationen und die IDA-Qualifikation beruhen) dazu, dass hochverschuldete und von der Covid-19-Pandemie besonders stark getroffene Länder wie zum Beispiel Sri Lanka oder El Salvador von vornherein ausgeschlossen wurden. Umgekehrt nahmen bis September 2021 25 Länder das Moratorium gar nicht in Anspruch – da sie es nicht brauchten oder aufgrund ihrer Gläubigerzusammensetzung ohnehin nicht davon hätten profitieren können.

Doch auch die Länder, die das Moratorium in Anspruch nahmen, konnten im Zeitraum der Initiative nur circa 23 Prozent ihres Schuldendienstes aussetzen. Ursächlich dafür ist vor allem ein grundlegender Konzeptionsfehler der DSSI: Weder multilaterale Finanzinstitutionen noch private Gläubiger wurden verbindlich verpflichtet am Moratorium teilzunehmen. Die wiederholten öffentlichen Aufrufe, insbesondere an die privaten Gläubiger, sich doch auf freiwilliger Basis zu beteiligen, zeigten – wie zu erwarten – keine Wirkung. Im Vorhinein hatten die privaten Gläubiger – unter anderem durch ihre größte Lobbyorganisation, das *Institute of International Finance* (IIF) – erfolgreich durchgesetzt, dass die G20-Staaten sie eben nicht verbindlich zu einer Teilnahme verpflichteten. Sie argumentierten, dass die Aufrechterhaltung privater Finanzflüsse inmitten der Krise zentral sei und dass eine verbindliche Einbeziehung ihre Vergabeentscheidung negativ beeinflussen würde. Mit dem gleichen Argument schafften sie es auch, die Regierungen der Schuldnerländer erfolgreich davon abzuhalten, ihre privaten Gläubiger im Einzelfall um einen Zahlungsaufschub zu ersuchen. Doch obwohl die meisten Regierungen aus Angst vor dem Verlust ihres Marktzugangs es tunlichst vermieden, auch nur den Verdacht aufkommen zu lassen, dass sie Umschuldungen mit privaten Gläubigern anstreben könnten, waren die Netto-Kreditflüsse privater Gläubiger in vielen Ländern negativ.

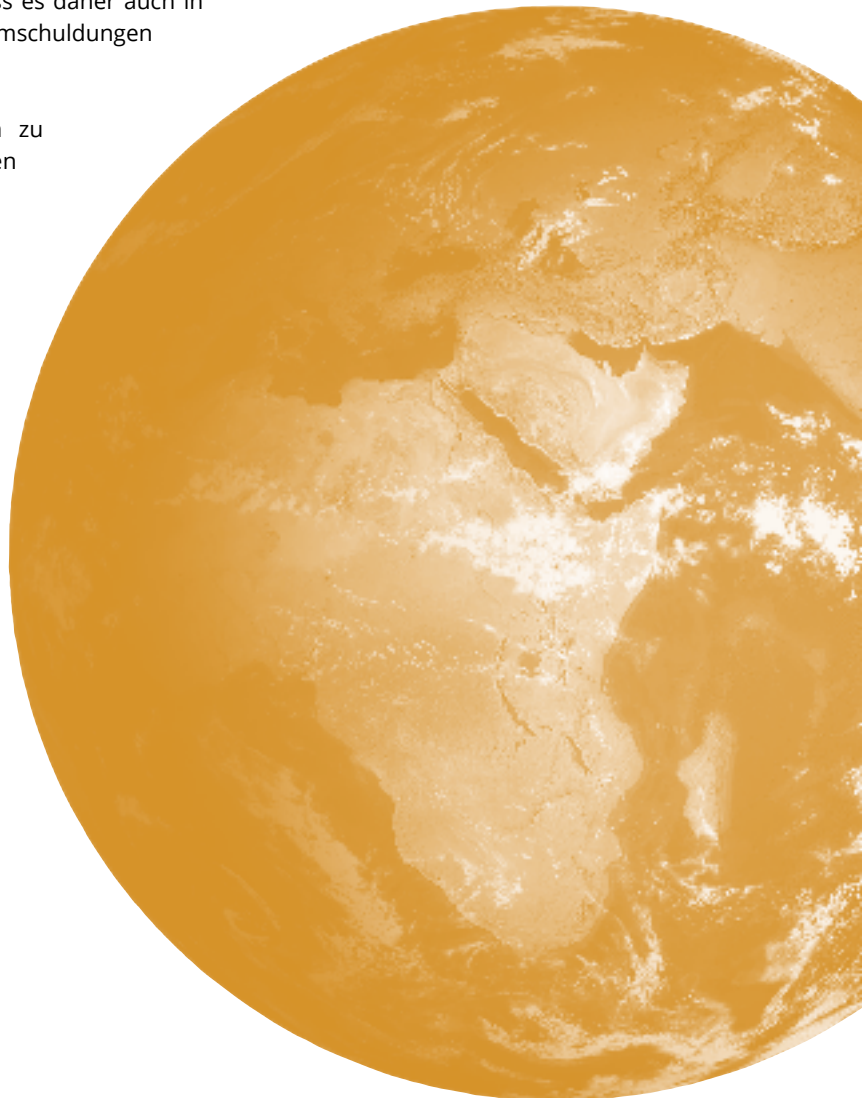
Es muss zudem berücksichtigt werden, dass es sich bei einem Moratorium natürlich nicht um echte Schuldenerlasse handelt, sondern eben nur um einen Zahlungsaufschub. Das heißt, dass die 2020 und 2021 ausgesetzten Zahlungen nach dem Freijahr 2022 in den Jahren 2023 bis 2027 zusätzlich zu dem dann ohnehin anfallenden Schuldendienst zurückgezahlt werden müssen.

Natürlich wissen auch die G20-Staaten, dass es hoch verschuldete Länder gibt, die den zusätzlichen Schuldendienst nicht leisten können. Deswegen wurde im Herbst 2020 das **COMMON FRAMEWORK for Debt Treatments beyond the DSSI** geschaffen, unter dessen Regeln in einzelfallbezogenen Verhandlungen weitere Umschuldungen und „nur in Ausnahmefällen“ tatsächliche Schuldenreduzierungen ausgehandelt werden sollen. Die Verhandlungen sollen entsprechend den Prinzipien des Pariser Clubs geführt werden. Es muss also damit gerech-

net werden, dass die gleichen Probleme auftreten (siehe S. 35 f.). Gewährt werden die Erleichterungen erst, wenn das Schuldnerland seine Privatgläubiger überzeugen kann, ebenso umfangreiche Zugeständnisse zu machen wie von den öffentlichen Gläubigern angeboten. Statt selbst regulative Schritte zu ergreifen, die private Gläubiger verbindlich verpflichten würden, sich an Umschuldungen und Teilerlassen zu beteiligen, verlagern die G20-Staaten die Verantwortung dafür einseitig auf die Schuldnerländer. Dies droht erstens die Verhandlungen in die Länge zu ziehen und birgt zweitens die Gefahr, unzureichende Erlasse auszuhandeln, denen private Gläubiger angesichts drohender Zahlungsausfälle gerade noch freiwillig zustimmen.

Nur drei Länder – Tschad, Äthiopien und Sambia – haben 2020 und 2021 Umschuldungen im Rahmen des *Common Framework* beantragt. Verbindliche Einigungen wurden bis Dezember 2021 in keinem einzigen Fall erzielt. Tschad galt zunächst als ein Fall, in dem die Koordination der Gläubiger keine allzu großen Schwierigkeiten bereiten sollte und von dem die G20-Staaten daher hofften, dass die Verhandlungen schnell abgeschlossen wären. Der Tschad ist mehrheitlich bei öffentlichen Gläubigern verschuldet; der einzige relevante Privatgläubiger ist ein in Großbritannien niedergelassener Arm des Rohstoffriesen *Glencore*. Doch sogar im Falle Tschads ziehen sich die Verhandlungen in die Länge (Stand: Dezember 2021). Abgesehen davon, dass durch das *Common Framework* die grundlegende **MACHTASYMMETRIE** zwischen Schuldnern und Gläubigerinstitutionen nicht ansatzweise überwunden wird, zeigt der bisherige Verhandlungsverlauf, dass auch das Problem der Gläubigerkoordination durch das *Common Framework* nicht ausreichend gelöst wird und dass es daher auch in Einzelfällen nicht in der Lage ist, zeitnahe Umschuldungen zu ermöglichen.

Um den Schuldendienst weiter bedienen zu können, wurden bereits 2021 die öffentlichen Ausgaben in 83 Ländern des Globalen Südens gekürzt. Bis 2023 steigt diese Zahl voraussichtlich auf 115 Länder an. Es ist davon auszugehen, dass die Kürzungen bis 2026 anhalten werden und die öffentlichen Ausgaben 2026 in 80 Ländern unter dem Ausgaben-niveau von vor der Pandemie liegen werden. Die wirtschaftlichen und sozialen Folgen dieser neuen **AUSTERITÄTSWELLE** dürften sich als verheerend erweisen – nicht zuletzt, weil bereits vor der Corona-Pandemie die öffentlichen Gesundheits- und Sozialausgaben in vielen Ländern auf einem sehr niedrigen Niveau lagen.



Fair u

effizi



Kapitel 5

Alternativen sind möglich

Die faire Gestaltung von Schuldner-Gläubiger-Beziehungen beschäftigt Menschen schon lange. Bereits das Alte Testament enthält Gesetze, nach denen in regelmäßigen Abständen ein Erlassjahr ausgerufen werden soll, in dem alle Schulden erlassen werden. Im nationalen Kontext regelt das Insolvenzrecht für Privatpersonen und Unternehmen, wann Gläubiger auf einen Teil ihrer Forderungen verzichten müssen.

Auch für Staaten sollte es einen geordneten Ausweg aus der Überschuldung geben. Hierzu müssen wichtige rechtsstaatliche Prinzipien wie eine unparteiische Entscheidungsfindung, unabhängige Gutachten und die Sicherung eines Existenzminimums Anwendung finden. Vorschläge zur Umsetzung eines fairen und transparenten internationalen Staateninsolvenzverfahrens liegen auf dem Tisch.

Prinzipien eines fairen und effizienten Entschuldungsverfahrens

Schuldenerlass – ein altbewährtes Prinzip

Schon früh haben sich Menschen Gedanken gemacht, wie es zu vermeiden sei, dass Ver- und Überschuldung zu einer zunehmenden Polarisierung innerhalb einer Gesellschaft führen, in der immer weniger Reiche immer mehr Armen gegenüberstehen. Dazu musste die Beziehung zwischen Schuldner und Gläubiger geregelt werden.

Bereits in babylonischen Rechtstexten aus dem 18. Jahrhundert vor Christus wurden Ausnahmen formuliert, wann ein Schuldner seinen Zahlungsverpflichtungen gegenüber seinen Gläubigern nicht nachkommen muss. In dem nach dem damaligen König von Babylonien benannten Kodex von Hammurabi von 1754 v. Chr. heißt es, dass ein Schuldner seinen Gläubigern keine Zahlungen schuldig ist, wenn die Ernte aufgrund höherer Gewalt schlecht ausfällt. Schuldklaven sollten nach vier Jahren der Schuldknechtschaft freigelassen werden.

Im Alten Testament sollen zwei Gesetze der dauerhaften Kapital-Konzentration in den Händen weniger und der (wirtschaftlichen) Abhängigkeit eines Großteils der Gesellschaft von diesen wenigen entgegenwirken: Jedes siebte Jahr soll ein Erlassjahr ausgerufen werden, in dem alle, die durch Armut oder Überschuldung verklavt wurden, freigelassen und alle Schulden gestrichen werden sollen. An anderer Stelle heißt es, dass nach siebenmal sieben Jahren alles verpfändete Land an seine ursprünglichen Besitzer zurückfallen soll, so dass die ursprünglich von Gott angeordnete Verteilung wieder hergestellt werden kann. Als Maßstab für diese angestrebte gerechte Verteilung von Ressourcen gilt, dass diese jeweils ausreichen, um ein Leben in Freiheit zu führen.

■ *„Und ihr sollt das fünfzigste Jahr heiligen und sollt eine Freilassung ausrufen im Lande für alle, die darin wohnen; es soll ein Erlassjahr für euch sein. Da soll ein jeder bei euch wieder zu seinem Besitz und zu seiner Sippe kommen.“
(3. Mose 25,10, Luther-Übersetzung 2017).
Weitere Regeln zum Erlassjahr finden sich zudem in 5. Mose 15,1-2.*

Für den Umgang mit heutigen Schuldner-Gläubiger-Beziehungen ist es hilfreich, sich die Zielsetzung und die Grundprinzipien dieser Regelungen zu verdeutlichen: Mit dem Erlassjahr soll das Leben des Schuldners in Würde vor dem Gläubigerrecht auf Rückzahlung priorisiert und einer dauerhaften Abhängigkeit entgegengewirkt werden. Der Erlass ist in den mosaischen Gesetzen zudem als **PFLICHT DER GLÄUBIGER** konzipiert. Die Gewährung dieses Erlasses soll weder vom Wohlverhalten des Schuldners abhängig gemacht werden noch vom Wohlwollen – oder den wirtschaftlichen Interessen – der Gläubiger abhängen.

Insolvenzrecht für Privatpersonen, Unternehmen und Kommunen

Im nationalen Kontext nehmen die modernen Insolvenzgesetze für Personen wie für Unternehmen im Grundsatz diese Ideen auf. Das **PRIVATINSOLVENZRECHT** begrenzt die Ansprüche des Gläubigers da, wo das Leben des Schuldners in Würde gefährdet ist: Ein Existenzminimum wird unabhängig von der Höhe der Gläubigeransprüche pfändungsfrei gestellt. **INSOLVENZVERFAHREN FÜR UNTERNEHMEN** zielen darauf ab, entweder die Zahlungsfähigkeit wieder herzustellen oder das Unternehmen geordnet abzuwickeln.

Für Gebietskörperschaften, also beispielsweise Staaten

oder Städte, gibt es meist kein Insolvenzrecht. In den USA gibt es jedoch die Möglichkeit für **GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN, INSOLVENZ ANZUMELDEN**. Dies hat beispielsweise im Jahr 2013 die Großstadt Detroit in Anspruch genommen. Dabei garantiert das Verfahren, dass die für die Bevölkerung notwendigen öffentlichen Dienstleistungen wie Krankenhäuser, Schulen, die Polizei oder der öffentliche Verkehr weitergeführt werden und von den Gläubigern nicht angetastet werden können. Schuldenerlasse werden immer dann gewährt, wenn sie notwendig sind, und sie sind als Rechte der Schuldner gesetzlich verankert.

■ Die Bezeichnung „Jubeljahr“ stammt vom hebräischen Wort „jobel“ das ursprünglich „Widder“ bedeutete. Aus einem Widderhorn wurde das Blasinstrument Schofar gefertigt, das zur Eröffnung eines Erlassjahres geblasen werden sollte.



Prinzipien eines Insolvenzrechts für Staaten

Genau wie Privatpersonen, Unternehmen und Kommunen können auch Staaten in Schuldenkrisen geraten – mit verheerenden sozialen, wirtschaftlichen und politischen Auswirkungen, wie die vorherigen Kapitel gezeigt haben. Auch für sie sollte es einen geordneten Ausweg aus der Überschuldung geben. Ein faires und transparentes Insolvenzrecht für Staaten, wie es von erlassjahr.de und ähnlichen Organisationen weltweit gefordert wird, sollte dabei folgende Prinzipien beachten:

1. EIN JEDERZEIT VOM SCHULDNERLAND ZU INITIIERENDER PROZESS

Wie in nationalen Insolvenzverfahren sollte einem jeden Schuldnerland – unabhängig von seinem Einkommensniveau oder sonstigen Kriterien – das Recht zukommen, Umschuldungsverhandlungen nach fairen und transparenten Kriterien einzuleiten, die sicherstellen, dass Schuldenerlasse dort gewährt werden, wo die Rückzahlung grundlegende Menschenrechte beschneiden würde.

2. EIN ALLE FORDERUNGEN UMFASSENDES VERFAHREN

Durch ein umfassendes Verfahren, in dem über alle ausstehenden Forderungen gemeinsam und zu gleichen Bedingungen verhandelt wird, können langwierige Verzögerungen, wie sie im aktuellen System zu beobachten sind, verhindert werden. Zudem haben Kreditgeber die Sicherheit, dass Abschreibungen unter allen Gläubigern fair verteilt werden.

3. EINE UNABHÄNGIGE ENTSCHEIDUNGSINSTANZ

Bei der Lösung einer Staatsschuldenkrise kollidiert der legitime Anspruch von Gläubigern auf Rückzahlung mit dem Grundprinzip, dass niemand zur Einhaltung von Verträgen gezwungen werden darf, wenn dies dazu führt, dass das Überleben gefährdet ist oder die Menschenwürde verletzt wird. Ohne eine unabhängige Vermittlungsinstanz kann in

einem Konflikt zwischen zwei so gegensätzlichen legitimen Ansprüchen keine faire Lösung gefunden werden. Für ein faires und effizientes Verfahren ist es daher unabdingbar, dass die Entscheidung, ob und in welchem Umfang Schulden erlassen werden, nicht mehr bei den Gläubigern selbst liegt.

4. EIN AUTOMATISCHES MORATORIUM

Sobald ein Insolvenzverfahren in Gang ist, müssen Zahlungen des Schuldners automatisch erst einmal eingestellt werden. Dies ist wichtig, damit sich einzelne Gläubiger keinen Zugriff auf vorhandenes Kapital des Schuldners vor anderen Anspruchsberechtigten verschaffen können. Es ist auch vorstellbar, dass Zahlungen erst dann eingestellt werden, wenn in einem ersten Verfahren potenziell Umschuldungsbedarf festgestellt wurde. Die Feststellung desselben sollte dann jedoch möglichst schnell und niedrigschwellig erfolgen. Ausschlaggebend könnte etwa die Überschreitung bestimmter Schuldenindikatoren oder unabhängig davon ein wirtschaftlicher Einbruch sein.

5. RECHT AUF ANHÖRUNG ALLER INTERESSENSGRUPPEN

Alle Beteiligten müssen das Recht haben, vor einer Entscheidung angehört zu werden. Das schließt insbesondere auch die Bevölkerung des Schuldnerlandes ein. Um dies zu gewährleisten, sollte ein entsprechendes Verfahren möglichst im Schuldnerland selbst stattfinden.

6. REALISTISCHE BEURTEILUNG DER SCHULDENTRAGFÄHIGKEIT

Das Ergebnis von Ent- oder Umschuldungsverhandlungen hängt maßgeblich davon ab, ob und in welchem Ausmaß überhaupt ein Zahlungsproblem festgestellt wird. Im jetzigen System wird diese Funktion primär vom IWF übernommen. Die Erfahrung zeigt, dass die wirtschaftliche Entwicklung in der Vergangenheit systematisch zu optimistisch

eingeschätzt wurde (siehe auch S. 55). Dadurch besteht die Gefahr, dass notwendige Erlasse kleingerechnet werden, so wie es in vergangenen Krisen geschehen ist. Häufig wird das Konzept der Schuldentragfähigkeit vom IWF sehr eng interpretiert: Sofern eine Zahlungseinstellung vermieden oder nach einer Pleite die Zahlung wieder aufgenommen werden kann, gilt die Verschuldung als tragfähig. Die Sicherung grundlegender Menschenrechte wird bei der Berechnung der Schuldentragfähigkeit nicht berücksichtigt. Dadurch findet meist nur ein absolutes Minimum an Umschuldung und Schuldenstreichung statt. Statt vom IWF, der selbst Gläubiger ist und in dem die wichtigsten Gläubigerstaaten den Großteil der Stimmrechte halten, sollte der Umschuldungsbedarf von einer neutralen Instanz bestimmt werden.

Da niemand die Zukunft vorhersehen kann, wird die Bestimmung der Rückzahlungsfähigkeit eine mit Unsicherheiten behaftete Angelegenheit bleiben. Daher ist es umso wichtiger, dass der gewährte Erlass dem Schuldnerstaat einen echten Neuanfang ermöglicht, das Land also auch möglichen zukünftigen externen Schocks standhalten kann, ohne gleich wieder in Rückzahlungsschwierigkeiten zu geraten. In Umschuldungsverhandlungen könnte beispielsweise auch vereinbart werden, dass die Rückzahlungsverpflichtungen automatisch nach unten angepasst werden, sofern sich die Wirtschaft des Schuldnerstaates schlechter entwickelt als bei der Berechnung des Erlassbedarfs angenommen wurde.

7. BEACHTUNG DES EXISTENZMINIMUMS DER BEVÖLKERUNG

Bei der Beurteilung dessen, wie viel ein Land tatsächlich an Schulden zurückzahlen kann, muss der Schutz des „Existenzminimums“ des Schuldners – also der notwendigen Mittel, die ein Staat benötigt, um seiner Bevölkerung die Deckung von Grundbedürfnissen zu gewährleisten – im Vordergrund stehen. Dieses Existenzminimum muss dem Staat in jedem Fall zugestanden werden und darf nicht in die Rückzahlung von Schulden fließen.

8. DEMOKRATISCH LEGITIMIERTE UND SOZIAL VERTRÄGLICHE KONDITIONEN

Es sollte keinesfalls der Grundsatz sein, Umschuldungen und Erlasse an Anpassungsmaßnahmen im Schuldnerland zu binden. Das ist weder notwendig, da Schuldenkrisen nicht immer auf ein Missmanagement im Schuldnerland selbst zurückzuführen sind (siehe dazu S. 24), noch ist es legitim, denn die Gläubiger sind mit ihrer Kreditvergabe bewusst ein finanzielles Risiko eingegangen, um einen Profit zu erwirtschaften, und haben das Verlustrisiko dabei schon eingepreist. Müssen sie tatsächlich auf einen Teil ihrer Forderungen verzichten, ergibt sich daraus kein Recht, irgendwelche „Gegenleistungen“ zu fordern.

Werden einem Land Schulden erlassen, da die Rückzahlung als unvereinbar mit den grundlegenden Rechten der Bevölkerung auf öffentliche soziale Dienstleistungen gewertet wird, könnte die Gewährung des Erlasses allerdings davon abhängig gemacht werden, dass das Land die freiwerdenden Mittel tatsächlich in diesen sozialen Bereichen verausgabt. In den aktuellen Strukturen ist meist jedoch genau das Gegenteil der Fall: Das Schuldnerland wird angehalten, die Ausgaben im eigenen Land – auch für soziale Dienstleistungen – zu kürzen. Bei der Formulierung solcher Konditionen ist zweierlei zentral: Erstens muss bei der Formulierung von Anpassungsmaßnahmen deren Effekt insbesondere auf die vulnerablen Bevölkerungsgruppen offen analysiert werden und jede Verschlechterung von deren Position unbedingt vermieden werden. Zweitens müssen entsprechende Maßnahmen über die in den Ländern üblichen demokratischen Prozesse entschieden werden. Nur dann kann sichergestellt werden, dass das internationale Schuldenmanagement nicht wie bisher demokratische Institutionen in den Schuldnerländern schwächt und autoritäre Strukturen weiter befördert (siehe dazu zum Beispiel „Die Politik des europäischen Schuldenmanagements“, S. 55 f.).

9. EIN TRANSPARENTES VERFAHREN

Um ein faires Verhandlungsergebnis zu gewährleisten, ist es zentral, dass die Verhandlungen transparent geführt werden. Vorschläge der im Prozess vertretenen Parteien und Sachgrundlagen für die Entscheidungen müssen der Öffentlichkeit frühzeitig zugänglich gemacht werden, um in angemessener Weise auf den Prozess Einfluss nehmen zu können. Selbstverständlich müssen auch die Verhandlungsergebnisse selbst öffentlich gemacht werden.

10. DURCHSETZBARKEIT DER ENTSCHEIDUNG

Die nach den genannten Prinzipien ausgehandelten Ergebnisse sollten für alle Parteien bindend sein. Dabei ist insbesondere zentral, dass nationale Gerichte in Ländern des Globalen Nordens die Gültigkeit der Verhandlungsergebnisse anerkennen. Die Einklagbarkeit von Forderungen, die dem Prozess entzogen wurden oder über den vereinbarten Abschlag hinausgehen, sollte durch nationale Gesetze unterbunden werden.



Ein faires und transparentes Staateninsolvenzverfahren im Vergleich zu den bestehenden Verhandlungsstrukturen

	Jetzige Umschuldungsverfahren für überschuldete Staaten	Prinzipien eines fairen und transparenten Staateninsolvenzverfahrens
Wer entscheidet?	Gläubiger (z.B. in Form eines Gremiums wie des Pariser Clubs oder in der Griechenlandkrise der sogenannten Troika) sind Kläger und Richter in einer Person.	Eine neutrale Instanz bestimmt den Erlassbedarf. Alle Interessensgruppen haben das Recht auf Anhörung.
Über welche Forderungen wird verhandelt?	Über die Forderungen von unterschiedlichen Gläubigern wird einzeln und mit unterschiedlichen Regeln und Rechtsgrundlagen verhandelt. Verhandlungen werden dadurch in die Länge gezogen und Gläubiger blockieren sich gegenseitig.	Alle Forderungen werden gemeinsam in einem umfassenden Verfahren nach denselben Prinzipien verhandelt. Während der Verhandlungen wird durch einen allgemeinen Zahlungsstopp die Bevorteilung einzelner Gläubiger verhindert.
Welche Länder werden begünstigt?	In vergangenen Entschuldungsinitiativen entschieden die Gläubiger selbst, welchen Ländern Erleichterungen zugestanden wurden. Dabei wurden meist nur die einkommensschwächsten – und damit auch die am „billigsten“ zu entschuldigenden – Staaten begünstigt.	Es steht allen Staaten jederzeit offen, einen Umschuldungsprozess zu initiieren, in dessen Rahmen der Umschuldungs- und Erlassbedarf in fairer, unabhängiger und transparenter Weise bestimmt wird.
Wer trägt die Kosten der Krise?	Sich anpassen muss in erste Linie der Schuldner. Gläubigern wird ein Verzicht meist nur dann „zugemutet“, wenn die Eintreibung der vollen Summe schlicht nicht mehr möglich ist.	Kosten für eine Lösung werden sowohl auf die verschiedenen Gläubiger als auch auf den Schuldner (gemäß seiner Leistungsfähigkeit) verteilt.
Was ist das Ziel des Verfahrens?	Möglichst weitgehende Eintreibung der ursprünglichen Forderungen.	Wiederherstellung der Schuldentragfähigkeit und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit unter Berücksichtigung der Sicherung eines Existenzminimums, welches die wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Bevölkerung des Schuldnerlandes garantiert.



Umsetzungsmöglichkeiten für ein Staateninsolvenzverfahren

Konkrete Umsetzungsvorschläge für ein geregeltes Insolvenzverfahren für Staaten wurden bereits seit Ende der 1980er Jahre vorgebracht. Dabei wird hauptsächlich in zwei unterschiedliche Richtungen gedacht: Einerseits werden informelle Ad-hoc-Verfahren vorgeschlagen, die sich an den zuvor genannten Prinzipien eines fairen und transparenten Staateninsolvenzverfahrens orientieren und

dadurch ohne vorausgehende legislative Änderungen auf nationaler oder globaler Ebene Umschuldungen nach den entsprechenden Prinzipien umsetzbar sind. Andererseits wird die Schaffung einer permanenten Institution und einer festen Regelungsordnung – zum Teil auf völkerrechtlicher Grundlage – vorgeschlagen.

Ein AD-HOC-VERFAHREN

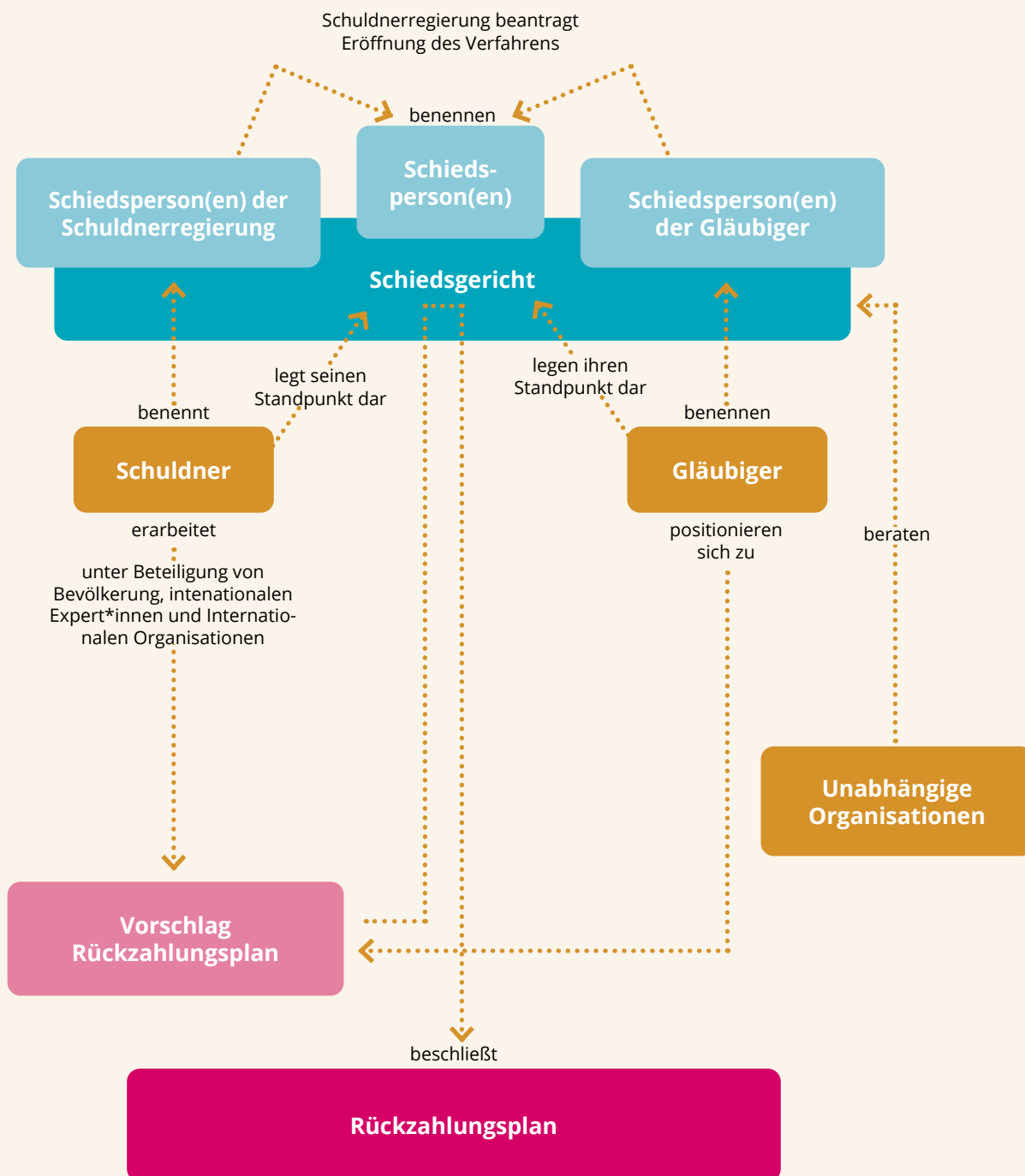
Ein Ad-hoc-Verfahren unter Berücksichtigung der Prinzipien eines fairen und transparenten Staateninsolvenzverfahrens braucht keine permanente Institution und könnte jederzeit ins Leben gerufen werden. Ein kritisch verschuldeter Staat und seine (wichtigsten) Gläubiger müssten sich lediglich verbindlich darauf verständigen, Verhandlungen über Umschuldungen und Schuldenerlasse nach diesen Prinzipien zu führen.

Anders als in nationalen Insolvenzverfahren, in denen die Gläubiger nationalem Recht und einer staatlichen Vollstreckungsgewalt zwingend unterworfen sind, ist der kritische Punkt an einem solchen internationalen Ad-hoc-Insolvenzverfahren, dass die Gläubiger dem Prozess zustimmen müssen. Zentral ist jedoch, dass die einzelnen Gläubiger durch die Übertragung der Entscheidungskompetenz auf ein unabhängiges Gremium ihre dominante Machtposition aufgeben. Je nach Gläubigergruppe scheint dies unterschiedlich wahrscheinlich zu sein: So ist es wenig wahrscheinlich, dass private Gläubiger, die mit der Kreditvergabe einzig und allein ein Profit-Interesse verfolgen, sich auf ein solches Verfahren einlassen, sofern sie nicht einen Totalverlust fürchten müssen. Die Geschichte lehrt, dass es auch unwahrscheinlich ist, dass öffentliche bilaterale Gläubiger sich darauf einlassen, Umschuldungsverhandlungen nicht in den von ihnen dominierten Gremien, sondern nach den Prinzipien eines fairen und transparenten Staateninsolvenzverfahrens zu führen. Der Vorteil im Vergleich zu privaten Gläubigern ist hier jedoch, dass die Bevölkerung der jeweiligen Gläubigerstaaten die Einhaltung der Prinzipien fordern und Druck auf ihre Regierung aufbauen kann.

Hinzu kommt, dass sich nicht zwingend alle Gläubiger freiwillig auf ein entsprechendes Verfahren einlassen müssen. Ausreichen würde es bereits, wenn öffentliche Gläubiger – selbst wenn sie selbst nicht den Großteil der Forderungen halten – sich auf ein entsprechendes Verfahren einlassen und die in ihrem Rechtsgebiet ansässigen privaten Gläubiger zur Beteiligung an dem Verfahren verpflichten würden (siehe dazu Anti-Houldout-Gesetze, S. 71).

Auch das Schuldnerland kann Druck auf seine Gläubiger ausüben, sich auf ein entsprechendes Verfahren einzulassen, indem es die Rückzahlung einstellt (siehe S. 40). Haben sich Schuldnerland und Gläubiger darauf geeinigt, die Verhandlungen im Rahmen eines fairen und transparenten Ad-hoc-Insolvenzverfahrens zu führen, gilt es eine unabhängige Entscheidungsinstanz zu nominieren. Wie bei anderen internationalen Schiedsverfahren könnte dies folgendermaßen ablaufen: Das Schuldnerland und die Gläubiger nominieren jeweils eine oder mehrere Schiedspersonen. Beide Parteien können sich vorab auf bestimmte Voraussetzungen verständigen, zum Beispiel bezüglich der beruflichen Qualifikation der Person oder dass diese nicht der Nationalität des Schuldners/Gläubigers angehören, selbst keine Forderungsanteile halten oder für eine Gläubigerinstitution arbeiten darf. Die vom Schuldner und den Gläubigern ernannten Schiedspersonen einigen sich gemeinsam auf eine ungerade Anzahl weiterer Personen, die das Schiedsgericht vervollständigen. Das so – insgesamt aus einer ungeraden Anzahl – zusammengesetzte Ad-hoc-Schiedsgericht beschließt mit einfacher Mehrheit über Umschuldungen und Schuldenerlasse. Damit ein solches Verfahren die Ansprüche eines fairen und

Schematischer Ablauf eines Staateninsolvenzverfahrens



Die Abbildung zeigt schematisch, wie eine Verhandlung über den Umgang mit einer untragbaren Staatsverschuldung durch die Übertragung der Entscheidungskompetenz auf ein unabhängiges Gremium im Rahmen eines Schiedsprozesses ablaufen könnte. Schuldner und Gläubiger benennen eine gleiche Anzahl Schiedspersonen, die gemeinsam mit weiteren Personen, auf die sich diese Schiedspersonen verständigen, das Schiedsgericht bilden. Dadurch werden wichtige Prinzipien eines fairen und transparenten Prozesses erfüllt, insbesondere die Unabhängigkeit bei der Entscheidungsfindung und die Unparteilichkeit bei der Bestimmung des Erlassbedarfs. Dabei ist es jedoch wichtig, dass die beteiligten Parteien die Schiedspersonen – anders als zum Beispiel bei bestehenden Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren – tatsächlich frei wählen können. Damit ein entsprechendes Schiedsverfahren als fair, effizient und transparent bezeichnet werden kann, müssen zudem die Prinzipien für ein Staateninsolvenzverfahren beachtet werden, die auf Seite 65 f. beschrieben werden.

transparenten Staateninsolvenzverfahrens erfüllt, müssen weitere Verfahrens- und Inhaltsprinzipien beachtet werden, die im vorangegangenen Kapitel ausführlich dargelegt wurden. In dem abschließenden Urteil des Schiedsgerichtes ist auf die einzelnen vorgebrachten Forderungen der jeweiligen Parteien einzugehen und zu begründen, wo und warum davon abgerückt wird.

Ein solches Verfahren ist hochgradig flexibel und unbürokratisch und dabei nicht weniger verbindlich als bisher vorhandene Mechanismen. Da es im Wesentlichen von den beteiligten Parteien selbst getragen wird, würde es ohne aufwändige internationale Strukturen auskommen und keine hohen Kosten verursachen.

Eine PERMANENTE INSTITUTION

Ein Ad-hoc-Schiedsverfahren erscheint einfacher zu erreichen als die Einrichtung einer permanenten Institution, wenngleich es selbstverständlich wünschenswert – und für die Umsetzung bestimmter Prinzipien des fairen und transparenten Staateninsolvenzverfahrens auch notwendig – ist, dass daraus im Laufe der Jahre eine feste Institution wird, mit eingespielten Regeln und einem höheren Maß an Rechtssicherheit. Eine solche Schiedsinstitution könnte entweder neu geschaffen werden oder durch die Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs einer bestehenden Institution entstehen.

Auch bei permanenten Schiedsinstitutionen handelt es sich nicht um ein Gericht im eigentlichen Sinne. Im Vergleich zu Prozessen vor einem nationalen oder internationalen Gericht bestimmen die Parteien bei schiedsgerichtlichen Verfahren die Besetzung der „Richterbank“ in der Regel selbst. Anders als in einem Ad-hoc-Verfahren bietet eine internationale Schiedsinstitution den Streitparteien feste Strukturen, um Umschuldungsverhandlungen mit Hilfe eines Schiedsgerichts zu führen. Zu diesen Strukturen zählt ein Sekretariat, das den Verhandlungsprozess koordiniert, sowie Verfahrens- und Inhaltsregeln, auf deren Grundlage die Verhandlungen zu führen und die bei den Entscheidungen zu beachten sind. Letztlich kann eine entsprechende Institution Personen vorschlagen, die als mögliche Schiedspersonen in Umschuldungsprozessen infrage kommen.

Verhandlungen bei einer solchen Institution könnten verschiedene Maße an Verbindlichkeit zukommen. Die größtmöglich vorstellbare Verbindlichkeit würde einem entsprechenden Prozess zukommen, wenn Staaten einen völkerrechtlichen Vertrag schließen, nach dem Umschuldungsverhandlungen bei einer entsprechenden Institution gemäß einem verbindlichen Regelungskatalog zu führen sind. Der IWF brachte 2001 einen eigenen Vorschlag für die Schaffung eines geordneten Umschuldungsprozesses in die internationale Debatte ein, der durch eine Ergänzung des IWF-Gründungsvertrags für alle Mitgliedsstaaten völkerrechtliche Bindung erhalten hätte. Der Vorschlag wurde jedoch nie umgesetzt und nahm Prinzipien eines fairen und transparenten Verfahrens an entscheidender Stelle nicht auf. Gleichzeitig ist es vorstellbar, dass Strukturen geschaffen werden, die lediglich ein Angebot an Schuldner und Gläubiger darstellen. Auch die vorgeschlagenen Verfahrensregeln würden dann von Schuldner und Gläubigern nur als Vorschläge verstanden werden, die im Einzelfall angepasst und abgeändert werden können.

Kleinschrittig zum Erfolg: Sinnvolle Reformen auf dem Weg zu einem fairen und transparenten Staateninsolvenzverfahren

Solange die politische Dynamik für die Schaffung eines globalen Staateninsolvenzverfahrens fehlt, kann die Einbindung einzelner Elemente und Prinzipien eines Staateninsolvenzverfahrens in konkrete Schuldenrestrukturierungsverfahren nicht nur dazu führen, dass Restrukturierungsverhandlungen schon jetzt effizienter verlaufen, sondern auch globalpolitische Veränderungen inspirieren.



■ IWF-Vorschlag: Restrukturierungsmechanismus für Staatsschulden

Der vom IWF 2001 in die Debatte eingebrachte Vorschlag für einen umfassenden und verbindlichen Umschuldungsmechanismus wurde als Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDRM) bezeichnet. Gegenüber den bestehenden Verfahren hätte der SDRM – sofern er umgesetzt worden wäre – zwei Vorteile gehabt: Erstens wäre über (fast) alle ausstehenden Forderungen in einem umfassenden Verfahren gemeinsam verhandelt worden und die Entscheidung einer qualifizierten Gläubigermehrheit hätte durch eine Ergänzung des Gründungsvertrags des IWF für (fast) alle Gläubiger Bindung entfaltet. Zweitens sollte dem Schuldnerland während der Verhandlungen ein Moratorium zugestanden werden. An entscheidender Stelle erfüllte der Vorschlag des IWF die Kriterien eines fairen und transparenten Schiedsverfahrens jedoch nicht: Im Rahmen des SDRM sollten nicht Schiedspersonen, sondern die Gläubiger selbst – mit qualifizierter Mehrheit – über den Umfang der Erlasse entscheiden. Ein häufig als Schiedsgremium bezeichnetes Forum, das sogenannte Sovereign Debt Dispute Resolution Forum (SDDRF), sollte primär prozedurale Zwecke übernehmen. Zudem sollten die im SDDRF vertretenen Personen vom IWF ernannt werden und die Rolle des IWF für die Beurteilung der Schuldentragfähigkeit der Schuldnerstaaten wäre durch den SDRM verfestigt worden. Multilaterale Forderungen sollten aus den Umschuldungen herausgehalten werden.

Beispielsweise könnte in Einzelfällen ein umfassendes, alle Verbindlichkeiten und Gläubiger einbeziehendes Verfahren ermöglicht werden, indem einzelne pro-aktive Gläubigerregierungen einen Schuldnerstaat finanziell und politisch dabei unterstützten, im eigenen Land eine „**SCHULDENKONFERENZ**“ durchzuführen, in deren Rahmen die Regierung des Schuldnerlandes mit Vertretern aller Gläubigergruppen über notwendige Umschuldungen verhandeln würde.

Eine **REFORM DER ENTSCHEIDUNGSSTRUKTUREN** im Internationalen Währungsfonds und in der Weltbank hinsichtlich einer besseren Repräsentation von Ländern des Globalen Südens wäre eine sinnvolle Vorkehrung, um der verzerrten Beurteilungspraxis dieser Institutionen bei der Erstellung von Schuldentragfähigkeitsanalysen und der Formulierung von Anpassungsmaßnahmen vorzubeugen. Die Unabhängigkeit bei der Bestimmung des Erlassbedarfs könnte auch dadurch gefördert werden, dass in gängigen Verhandlungsgremien (etwa im Pariser Club oder im *Common Framework* der G20) alternativ oder begleitend zu den Analysen von Weltbank und IWF eine Schuldentragfä-

higkeitsanalyse einer unabhängigen Institution in die Entscheidungsfindung mit einbezogen wird.

Ein **INTERNATIONALES SCHULDENREGISTER**, bei dem alle Gläubiger ihre jeweiligen Forderungen verbindlich eintragen müssten, würde für die notwendige Transparenz bei der Kreditvergabe und in Umschuldungsverhandlungen sorgen. Davon würde die Bevölkerung des Schuldnerstaates ebenso wie auch weitere potenzielle Kreditgeber eines Landes profitieren. Umschuldungsverhandlungen würden dadurch deutlich erleichtert werden. Ob die Forderungen von Gläubigern in einem fairen und transparenten Umschuldungsprozess und vor nationalen Gerichten anerkannt werden, sollte von einem Eintrag in ein solches Register abhängig gemacht werden.

Länder des Globalen Nordens könnten nationale **ANTI-HOLDOUT-GESETZE** verabschieden, die es privaten Gläubigern unmöglich machen, multilaterale Entschuldungsabkommen zu unterlaufen und sich selbst eine bevorteilte Stellung zu sichern. Nach dem Vorbild des britischen Anti-Geier-Gesetzes (siehe S. 39) sollten Gläubiger

vor nationalen Gerichten nur so viel einklagen können, wie sie erhalten hätten, wenn sie sich regulär an (fairen und transparenten) multilateralen Umschuldungen beteiligt hätten. Nationale Gesetze könnten auch verhindern, dass unkooperative Gläubiger versuchen, ihre Rückzahlungen gerichtlich einzutreiben, während Umschuldungsverhandlungen geführt werden und das Schuldnerland – in Absprache mit dem Großteil seiner Gläubiger – die Rückzahlung vorübergehend eingestellt hat.

Sowohl in dem hier skizzierten Ad-hoc-Ansatz als auch bei der Schaffung einer permanenten Schiedsinstitution wurde die Verlagerung der Entscheidungskompetenz auf eine unabhängige Schiedsinstitution neben der Beachtung weiterer Prinzipien als Kernelement eines fairen und transparenten internationalen Insolvenzverfahrens genannt. Auch wenn die Entscheidungskompetenz nicht auf ein Schiedsgremium verlagert wird, kann die Einschaltung eines unabhängigen und von beiden Seiten akzeptierten Mediators helfen, faire und zeitnahe Umschuldungen zu gewährleisten. Wie es zum Beispiel die sogenannte „Gruppe der Vulnerablen Zwanzig“ (V20) propagiert, könnte das Vorschlagsrecht für einen solchen **MEDIATORS** institutionalisiert etwa beim UN-Generalsekretär liegen, dessen Vorschlag sowohl das Schuldnerland als auch eine qualifizierte Mehrheit der Gläubiger zustimmen müssten.

Unter dem Dach der Vereinten Nationen könnte ebenfalls eine **INSTITUTION ALS ANLAUFSTELLE** für entlastungsbedürftige und restrukturierungswillige Staaten mit dem Mandat der prozeduralen Unterstützung bei der Organisation eines möglichst effizienten Verfahrens eingerichtet werden. Das Mandat einer solchen Institution wäre es nicht, als Richterorgane oder als Anwalt des Schuldners in Restrukturierungsverhandlungen aufzutreten, sondern das Schuldnerland bei der Organisation von Restrukturierungsverhandlungen außerhalb gläubigerdominierter Verfahren zu unterstützen. So eine Institution bräuchte keine aufwändige Bürokratie und keine völkerrechtliche Grundlage, ihre Schaffung wäre etwa auf Basis einer UN-Resolution denkbar. Neben der Organisation von Umschuldungsverhandlungen könnte eine solche Institution auch weitere Funktionen übernehmen, wie etwa eine Datenbank mit Best Practices zur Gläubigerkoordination im Verfahren oder zur Bestimmung von Schuldentragfähigkeit führen.

■ **Mediationsprozess in Indonesien 1969**

Als Indonesien 1969 in Rückzahlungsschwierigkeiten geriet, schien eine baldige Lösung der Schuldenkrise zunächst unwahrscheinlich. Sowohl die westlichen Gläubiger als auch die Sowjetunion als größter Einzelgläubiger warteten darauf, dass die andere Seite zuerst Zugeständnisse machte und blockierten dadurch eine zeitnahe Umschuldung. Schließlich verständigten sich beide Parteien darauf, einen Vermittler zu berufen, und beauftragten den deutschen Banker Hermann-Josef Abs, einen Rückzahlungsplan zu erstellen. Abs hatte bereits 1953 im Rahmen des Londoner Schuldenabkommens für Deutschland sehr günstige Bedingungen ausgehandelt (siehe S. 56). Nach einer Serie von bilateralen Gesprächen in den Hauptstädten der Beteiligten unterbreitete Abs einen für Indonesien sehr vorteilhaften Vorschlag, der auf die Streichung von circa 50 Prozent der ausstehenden Forderungen hinauslief. Der Vorschlag wurde mit nur kleinen Modifikationen von allen Gläubigern angenommen und schließlich in bindende nationale Umschuldungsverträge umgesetzt. Das Einschalten eines Mediators ermöglichte eine vergleichsweise zügige und nachhaltige Lösung angesichts einer komplexen Gläubigerlandschaft. Bis es 1997 zur Ostasienkrise kam, hatte Indonesien kein Schuldenproblem mehr.



Kapitel 6

erlassjahr.de – Aktiv werden für faire Entschuldung

erlass-
jahr.de

erlassjahr.de – Aktiv werden für faire Entschuldung

erlassjahr.de ist das deutsche Bündnis für faire Entschuldung. Es setzt sich dafür ein, dass den Lebensbedingungen von Menschen in verschuldeten Ländern mehr Bedeutung beigemessen wird als der Rückzahlung von Schulden.

erlassjahr.de ging 2001 aus der „Erlaßjahr2000“-Kampagne hervor. Damals forderten weltweit viele Millionen Menschen eine faire Entschuldung für hoch verschuldete Staaten im Globalen Süden – mit Erfolg! Nachdem die Schuldenkrise der 1980er und 1990er Jahre über zwanzig Jahre verschleppt worden war, wurden zumindest einige kritisch verschuldete Länder endlich von ihrer erdrückenden Schuldenlast befreit. Das strukturelle Problem konnte durch diesen einmaligen Erlass jedoch nicht gelöst werden. Nach der Kampagne entschlossen sich daher viele Organisationen, sich weiter für gerechte Entschuldungsverfahren einzusetzen. Daraus entstand das Bündnis „erlassjahr.de – Entwicklung braucht Entschuldung e.V.“ mit seiner Geschäftsstelle in Düsseldorf.

Zentrales Anliegen von erlassjahr.de ist die Schaffung eines fairen und transparenten Staateninsolvenzverfahrens. Mit einem solchen rechtsstaatlichen Verfahren wären kritisch verschuldete Länder nicht mehr von der Willkür ihrer Gläubiger abhängig.

Arbeitsbereiche

Die Arbeit von erlassjahr.de findet auf unterschiedlichen Ebenen statt: Zum einen erstellt erlassjahr.de Materialien für die schulische und außerschulische Bildungsarbeit und führt Informationsveranstaltungen durch. Darüber hinaus trägt das Bündnis seine Forderungen in Form von Kampagnen auf die Straße und bringt das Thema in die Medien. Im Rahmen der politischen Advocacyarbeit sensibilisiert erlassjahr.de politische Entscheidungsträger*innen für die Ursachen und Folgen von Überschuldung und erarbeitet mit der Zivilgesellschaft in Schuldnerländern realistische Lösungen für eine Entschuldung, die selbstbestimmte, nachhaltige Entwicklung ermöglicht. Im jährlich von erlassjahr.de erarbeiteten Schuldenreport wird der aktuelle Stand und die Entwicklung der Verschuldung im Globalen Süden analysiert.

Weltweit aktiv

Erlassjahr.de ist Teil eines Netzwerks von mehr als 50 Initiativen und Organisationen weltweit. Verbunden werden die vielen nationalen Initiativen durch regionale Netzwerke auf jedem Kontinent. Sie alle setzen sich für faire Beziehungen zwischen Schuldner- und Gläubigerstaaten ein. erlassjahr.de ist Mitglied des *European Network on Debt and Development* (EURODAD).

Bündnis für Entschuldung

Der Einsatz für faire Entschuldung wäre nicht möglich ohne die Unterstützung von derzeit über 50 Organisationen. Zu den Mitträgern des Bündnisses zählen Landeskirchen und Bistümer, Kirchengemeinden, Eine-Welt-Läden und Hilfswerke genauso wie Gruppen aus der internationalen Solidaritätsarbeit und Globalisierungskritik.



■ *Gemeinsam mit mehr als 500 Mitträgerorganisationen in Deutschland und vielen ähnlichen Initiativen weltweit trägt erlassjahr.de dazu bei, eine gerechte Lösung für Staatsschuldenkrisen zu erwirken.*

■ Mitträger werden

Auch Sie können als Einzelperson oder mit Ihrem Verein, Ihrer Kirchengemeinde oder Eine-Welt-Gruppe ein Teil unseres Bündnisses werden. Der Mitträgerbeitrag ist entsprechend den finanziellen Möglichkeiten der einzelnen Organisationen oder Einzelpersonen gestaffelt.

■ Mitmachen

Interessierte können die Anliegen von erlassjahr.de auf unterschiedliche Weise voranbringen: Als Mitträgerorganisation oder Einzelunterstützer*in können Sie die inhaltliche Arbeit von erlassjahr.de auf der Jahrestagung, durch die Mitgliedschaft im Bündnisrat oder die Teilnahme an projektbezogenen Arbeitsgruppen mitbeeinflussen und sich an gemeinsamen Aktionen auf der Straße beteiligen. Vor Ort können Informationsveranstaltungen oder auch Gespräche mit lokalen Politiker*innen durchgeführt werden. erlassjahr.de bietet viele Materialien, um die Schulthematik vor Ort einem breiteren Publikum zugänglich zu machen. Darüber hinaus bietet erlassjahr.de Referent*innen für Veranstaltungen bei Ihnen vor Ort.



Die **Broschüre „Schuldenkrisen treffen Menschen“** und die zwei Erweiterungsmodule zu den Themen Klima und Corona-Pandemie enthalten eine Vielzahl interaktiver Einheiten für die schulische und außerschulische Bildungsarbeit. Die Methoden reichen von assoziativen Impulsen, Schätzspielen und Textanalysen, die gut in den Rahmen einer Unterrichtsstunde passen, bis zum mehrstündigen Rollenspiel. Sie eignen sich für den Unterricht der Sekundarstufe II und für die außerschulische Erwachsenenbildung.

Die **Poster-Ausstellung „Entwicklung braucht Entschuldung“** umfasst 14 Poster zu Themen wie Agenda 2030, Corona-Krise, Klimagerechtigkeit und Schulden und stellt das Bündnis erlassjahr.de sowie Meilensteine der Entschuldung vor. Die Posterserie kann komplett oder auch einzeln bestellt werden und eignet sich damit sowohl für umfangreichere Ausstellungen als auch als informative Dekoration für einen Gemeinderaum, den Eine-Welt-Laden oder eine Schulklasse. Außerdem wird ein Poster zum Selbstgestalten für Mitträger angeboten.

Die **Roll-Up-Ausstellung „Stimmen der Schuldenkrise“** kombiniert Statements von Fachleuten aus kritisch verschuldeten Ländern in Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa mit prägnanten Länderfakten zu den jeweiligen Ländern. Die Roll-Ups können einzeln oder in unterschiedlichen regionalen und thematischen Paketen ausgeliehen werden und eignen sich zum Beispiel für eine Ausstellung im Rathaus oder an anderen öffentlichen Plätzen.

Um erlassjahr.de beim Gemeindefest, am Rande einer Tagung oder bei einer sonstigen Gelegenheit vorzustellen, bietet die Geschäftsstelle eine Fülle an **Informationsmaterial**. Als Hingucker eignet sich zum Beispiel das etwa 1 Meter hohe **Schulden-Jenga**, das inklusive Farbwürfel, Ereigniskarten und Spielstandsanzeige ausgeliehen werden kann. Hier gilt es, 15 Millionen Euro einzusparen, jeder Stein symbolisiert 1 Million Euro. Doch durch jedes Loch gerät der Staatshaushalt weiter ins Wanken. Wer kann genug einsparen, ohne dass alles einstürzt?

Alle Informationen unter erlassjahr.de/mitmachen.



Carl-Mosterts-Platz 1
40477 Düsseldorf
Telefon: 0211 4693-196
E-Mail: buero@erlassjahr.de
Internet: www.erlassjahr.de