



„Schuldenkrise noch nicht schlimm genug“

Zum aktuellen Diskurs der Gläubiger

Fachinformation 72:

„Schuldenkrise noch nicht schlimm genug“ Zum aktuellen Diskurs der Gläubiger

Veröffentlichung: Juni 2023

erlassjahr.de – Entwicklung braucht Entschuldung
Carl-Mosterts-Platz 1
40477 Düsseldorf
Tel.: +49 (0) 211 / 46 93 -196
E-Mail: buero@erlassjahr.de
Website: www.erlassjahr.de

Autor*innen: Kristina Rehbein und Jürgen Kaiser

Alle verwendeten Hyperlinks wurden nach bestem Wissen und Gewissen geprüft. Letztes Abrufdatum war der 30.06.2023. Trotz sorgfältiger Prüfung können wir keine Verantwortung für externe Verweise übernehmen.

Titelbild:

Demonstration für Schuldenerlass beim G8-Gipfel in Köln im Jahr 1999. © erlassjahr.de

Mit Unterstützung von

Brot
für die Welt

erlassjahr.de wird institutionell gefördert von

Brot
für die Welt

mit Mitteln des
Kirchlichen
Entwicklungsdienstes

MISEREOR
IHR HILFSWERK

EVANGELISCHE
KIRCHE
IM RHEINLAND

Evangelische Kirche
von Westfalen



BISTUM
HILDESHEIM

Bistum Limburg



EVANGELISCHE
LANDESKIRCHE
IN BADEN

und mehr als 500 weiteren Mitträgerorganisationen.

„Schuldenkrise noch nicht schlimm genug“

Zum aktuellen Diskurs der Gläubiger

von Kristina Rehbein und Jürgen Kaiser

136 von 152 Ländern im Globalen Süden sind mindestens leicht kritisch verschuldet, 40 davon sehr kritisch.¹ Ohne dringend benötigte Reformen der internationalen Schuldenarchitektur ist die neueste Welle an Schuldenkrisen im Globalen Süden nicht zu lösen. Auch die Spitzen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) haben das immer wieder angemahnt.²

In jüngster Zeit allerdings rückt der Stab der Institutionen vorsichtig von dem alarmistischen Diskurs der Leitungen ab und schlägt eher beruhigende Töne an.³ Dies gilt auch für andere Akteure im globalen Schuldenmanagement wie den Pariser Club, die Weltbank oder einzelne Regierungen, auch die Bundesregierung.⁴ Im April 2023 haben (aktuelle und ehemalige) Mitarbeiter*innen des IWF nun durch eine ausführlichere Studie versucht, diesen Diskurs zu stützen. Sie demonstrieren in der Studie, dass die Situation verschuldeter einkommensschwacher Staaten heute doch noch ein ganzes Stück von den dramatischen Überschuldungsniveaus der letzten globalen Schuldenkrise in den 1990er Jahren entfernt ist.⁵ Die implizite Botschaft dieser Studie ist, dass vergleichbar dramatische Veränderungen im Umgang mit Schuldenkrisen, wie der weitreichende Schuldenerlass durch die Entschuldungsinitiative für hoch verschuldete arme Staaten (engl. *Heavily Indebted Poor Countries*, HIPC) um die Jahrtausendwende (noch) nicht nötig sind. Die Studie kommt zu einer Zeit, wo die kritischen Stimmen zum Umschuldungsrahmenwerk der G20, dem *Common Framework for Debt Restructuring*, und den fehlenden Schuldenerlassen immer lauter werden.

Für politische Entscheidungsträger*innen insbesondere in G7-Staaten war die HIPC-Initiative und damit die tiefgreifenden Schuldenerlasse sowie die Erkenntnis, dass seinerzeit viel zu spät gehandelt und damit die Krise unnötig teuer gemacht wurde, ein „schmerzhafter“ Prozess. Die Verschuldungssituation Mitte der 1990er Jahre ist daher ein politisch bedeutender Bezugspunkt für die heutige Debatte über den Umgang mit der Verschuldung der Länder des Globalen Südens.

Die vorliegende Fachinformation geht der Frage nach, ob die These der Studie („Die Situation verschuldeter Länder im Globalen Süden ist heute weniger dramatisch als am Vorabend der Schaffung der HIPC-Initiative Mitte der 1990er Jahre“) haltbar ist oder ob es sich hier um einen politisch motivierten Diskurs der Gläubiger handelt.

¹ Siehe Stutz, M. (2023): „Verschuldete Staaten weltweit“ in *erlassjahr.de* und *Misereor: Schuldenreport 2023*.

² Siehe prominent: Weltbank (2022a): „Opening Remarks by World Bank Group President David Malpass during the Launch of the International Debt Report 2022“; 6. Dezember 2022.

³ IMF (2022): „Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Countries“, Annex IV. Debt Vulnerability today and in the pre-HIPC era.

⁴ Siehe zum Beispiel Estevao, M. (2022): „Are we ready for the coming spate of debt crises“, *World Bank Blogs*, und den darin enthaltenen Hinweis, dass es keine globale systemische Krise gebe.

⁵ Chuku, Ch.; Samal, P.; Saito, J.; Hakura, D.; Chamon, M.; Carisola, M.; Chabert, G. und Zettelmeyer, J. (2023): „Are we heading for another debt crisis in low-income countries?“, Working Paper No. 2023/079, im Folgenden Zettelmeyer et al.

1 Was wird in der Studie des IWF genau untersucht?

Die IWF-Autor*innen vergleichen die relativen Schuldenstände zum Stichtag 31.12.1994 (also am Vorabend der HIPC-Initiative) mit den Schuldenständen und -indikatoren heute (und damit mit den aktuellsten verfügbaren Daten zum Stichtag 31.12.2021) für drei Ländergruppen:

- Die Gesamtheit der Niedrigeinkommensländer
- Länder, die 1994 kritisch verschuldet waren (definiert als die Länder, die für die HIPC-Entschuldungsinitiative qualifiziert waren)
- Länder, die 2021 kritisch verschuldet sind (definiert als Länder mit einem hohen Verschuldungsrisiko laut IWF⁶).

Die Autor*innen zeigen, dass die Medianwerte aller drei Ländergruppen heute deutlich unter dem Niveau vor der Schaffung der ersten HIPC-Initiative 1996 liegen.

Mit dieser Betrachtungsweise stützt die Studie die Ausgangsthese: Weder die Gesamtheit der Länder mit niedrigem Einkommen noch die beiden kleineren Gruppen der 1994 beziehungsweise heute nach IWF-Kategorisierung kritisch verschuldeten Länder erreichen bislang Schuldenstände auf dem Niveau von 1994.⁷

Tabelle 1: Medianwerte der Verschuldungsindikatoren 1994 vs. 2021 für verschiedene Ländergruppen aus der Studie des IWF

Ländergruppe	Jahr	Öffentliche Auslandsverschuldung in Prozent des Bruttoinlandsprodukts	Öffentliche Auslandsverschuldung in Prozent der Exporte	Öffentliche Auslandsschuldendienst in Prozent der Exporte
Alle Niedrigeinkommens- länder (69 Länder)	1994	71	318	10
	2021	33	137	8
HIPCs (39 Länder)	1994	101	466	16
	2021	29	155	8
Länder mit hohem Überschuldungsrisiko nach IWF (40 Länder)	1994	72	366	11
	2021	39	163	9

Quelle: Tabelle 3, S. 15 aus der IWF-Studie Zettelmeyer et. al. (2023). Redaktionelle Änderungen sind die der Autor*innen dieser Fachinformation.

⁶ Der IWF bezieht hier 28 Länder mit einem hohen Überschuldungsrisiko und 12 Länder, die im Zahlungsausfall sind, ein. Die Kategorisierung bezieht sich ausschließlich auf einkommensschwache Länder, die Zugang zum *Poverty Reduction and Growth Trust* haben. Hier werden also nicht alle Länder des Globalen Südens betrachtet.

⁷ Allerdings zeigt sich in der Grafik „Figure 6.A“ auf Seite 13 bereits, dass sich diejenigen Niedrigeinkommensländer, die heute als Länder mit einem „hohen Überschuldungsrisiko“ oder bereits als Länder „im Zahlungsausfall“ eingestuft werden, diesem Niveau rasch wieder annähern. Siehe Zettelmeyer et al (2023).

2 Ist die These haltbar?

2.1 Betrachtung der 1994 verschuldeten Länder

Nun entstehen Schuldenkrisen selten dadurch, dass sich alle Länder der Welt auf breiter Front und quasi im Gleichschritt auf kritische Situationen zubewegen, weswegen die Betrachtung von Durchschnitts- oder Medianwerten wenig Sinn ergibt, um Aussagen über die Dramatik von Schuldenkrisen und die Notwendigkeit von Reformen für die Lösung von Schuldenkrisen zu treffen.

Daher wurden im Folgenden die einzelnen Länder, die die HIPC-Initiative erfolgreich durchlaufen haben und deren aussichtslose Schuldensituation 1994 den Anstoß zur HIPC-Initiative gab, genauer betrachtet. Dazu wurden die gängigsten Indikatoren⁸, welche auch die entscheidende Rolle in Bezug auf Qualifizierung und Dimensionierung für Schuldenerlasse unter der HIPC-Initiative gespielt haben, verglichen. Tabelle 2 teilt die Länder in vier Kategorien ein:

- Länder, die die These, Ende 1994 sei die Verschuldungssituation kritischer gewesen als 2021, eindeutig stützen (Spalte 1);
- Länder, die die These der Studie mehrheitlich stützen (Spalte 2);
- Länder, die der These widersprechen (Spalte 3);
- Länder, die 2021 eindeutig kritischer verschuldet sind als Anfang 1994 (Spalte 4).

Tabelle 2: Trend der Verschuldung der HIPC-Länder zwischen 1994 und 2021

Eindeutige Verbesserung	Überwiegende Verbesserung⁹	Überwiegende Verschlechterung	Eindeutige Verschlechterung
Bolivien, Kamerun, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Mosambik, Ghana, Guinea, Guyana, Haiti, Honduras, Madagaskar, Komoren, Malawi, Mali, Mauretanien, Nicaragua, Uganda	Äthiopien, Benin, Burundi*, Zentralafrikanische Republik*, Guinea-Bissau, Tschad*, Demokratische Republik Kongo*, Republik Kongo*, Sierra Leone*, Tansania, Togo, Sambia*, Ruanda, Niger, Senegal	Gambia	

* In diesen Ländern gibt es nicht für jeden der Indikatoren Vergleichsdaten. Sie wurden in Spalte 2 eingeordnet, wenn es eine Verbesserung und keine Verschlechterung gibt und in Spalte 3, wenn es umgekehrt eine Verschlechterung gab. Drei Länder (Liberia, Afghanistan und São Tomé & Príncipe) bieten keine Vergleichsdaten.

Erklärung: Gibt es bei allen drei Indikatoren 2021 eine Verbesserung im Vergleich zu 1994, befinden sich die Länder in der ersten Spalte; gibt es bei zwei Indikatoren eine Verbesserung, bei einem eine Verschlechterung in Spalte 2; gibt es bei zwei Indikatoren eine Verschlechterung, bei einem eine Verbesserung Spalte 3 und gibt es bei allen Indikatoren eine Verschlechterung Spalte 4.

⁸ Diese Indikatoren sind: (1) Öffentliche und öffentlich garantierte Auslandsschulden im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung, (2) öffentliche und öffentlich garantierte Auslandsschulden im Verhältnis zu den Hartwährungseinnahmen aus dem Export von Gütern und Dienstleistungen und (3) öffentlicher und öffentlich garantierter jährlicher Auslandsschuldendienst im Verhältnis zu den Hartwährungseinnahmen aus dem Export von Gütern und Dienstleistungen.

⁹ Hier sind auch Länder enthalten, bei denen nicht alle Daten vorhanden sind, somit keine Aussage zu allen Indikatoren getroffen werden kann.

Die Verteilung in Tabelle 2 zeigt ein eindeutiges Bild, dass die These der Studie der IWF-Mitarbeiter*innen stützt: der Großteil der unter der HIPC-Initiative entschuldeten Länder ist heute weniger kritisch verschuldet als 1994. Überraschend ist dieses Bild hingegen nicht: Die HIPC-Initiative hat die beteiligten Länder deutlich entlastet und zu niedrigen Schuldenindikatoren geführt. Durch die Initiative wurden bedeutende Spielräume für Neuverschuldung geschaffen. Das Ergebnis ist also nicht erstaunlich, sondern war eines der erklärten Ziele der Initiative, welches erfolgreich erreicht wurde.

Ergänzend dazu wurde zur Bewertung der IWF-These untersucht, in welchem Ausmaß Länder Zahlungsrückstände bei Tilgungen und Zinsen aufgebaut haben. Dies ist ein wichtiger Indikator für sich aufbauende Schuldenkrisen. Kein einziges HIPC-Land hat heute im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung höhere Zahlungsrückstände als am Vorabend der HIPC-Initiative. Im Verhältnis zu den Hartwährungseinnahmen gibt es einige Ausnahmen, aber diese betreffen schwache und hoch vulnerable Volkswirtschaften, bei denen individuelle Gründe für Zahlungsschwierigkeiten vermutlich die wichtigste Rolle spielen: Afghanistan, die Zentralafrikanische Republik, der Tschad und Gambia.

2.2 Betrachtung der heute kritisch verschuldeten Länder

Statt sich die Gruppe der damals kritisch verschuldeten einkommensschwachen Länder anzusehen und festzustellen, dass in diesen die Verschuldungssituation heute weniger dramatisch ist (und dabei außer Acht zu lassen, dass dafür natürlich ganz entscheidend der Erlass verantwortlich war), sollten die heute kritisch verschuldeten Länder im Globalen Süden betrachtet werden. Die IWF-Mitarbeitenden tun dies, indem sie die Länder betrachten, denen der IWF selbst ein hohes Überschuldungsrisiko attestiert.¹⁰ Mit wenigen Ausnahmen werden hier jedoch nur Niedrigeinkommensländer betrachtet. Das liegt daran, dass der IWF die Überschuldungssituation überhaupt nur von Ländern bewertet, die Zugang zu seinem Weichkreditfenster *Poverty Reduction and Growth Trust* haben. Dadurch etabliert der IWF die fragwürdige Prämisse, dass nur Schuldenkrisen von Niedrigeinkommensländern für die politische Reformdiskussion relevant sind – die von Mittel- und Hocheinkommensländern im Globalen Süden also nicht.

Um dieser Einschränkung entgegen zu wirken, wurden im Folgenden heute kritisch verschuldete Länder unabhängig von ihrer Einkommenskategorie betrachtet. Dazu wurde ein Datenvergleich für diejenigen Ländern angestellt, die im Schuldenreport 2023¹¹ auf der Basis der aktuell verfügbaren Daten als „sehr kritisch verschuldet“ eingestuft werden und für die aktuelle sowie historische Vergleichsdaten vorliegen.

¹⁰ Siehe IWF (2023): „List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries“.

¹¹ Siehe Stutz (2023). *erlassjahr.de* schaut nicht nur auf Niedrigeinkommensländer, sondern auf alle Länder des Globalen Südens, unabhängig ihres Einkommensniveaus. Im Schuldenreport werden 40 Länder als sehr kritisch verschuldet eingestuft. In die Tabelle sind 33 Länder aufgenommen. Für 7 Staaten waren keine Daten verfügbar.

Tabelle 3: Medianwerte der Verschuldungsindikatoren 1994 vs. 2021 für verschiedene Gruppen von Ländern mit einem aktuell hohen Überschuldungsrisiko laut IWF beziehungsweise nach Analyse von erlassjahr.de

Ländergruppe	Jahr	Öffentliche Auslandsverschuldung in Prozent des Bruttoinlandsprodukts	Öffentliche Auslandsverschuldung in Prozent der Exporte	Öffentliche Auslandsschuldendienst in Prozent der Exporte
Länder mit hohem Risiko der Überschuldung heute nach Klassifizierung von erlassjahr.de	1994	58	225	14
	2021	51	208	19
Länder mit hohem Überschuldungsrisiko nach IWF	1994	72	366	11
	2021	39	163	9

Quelle: International Debt Statistics der Weltbank.

Erklärung: Die Angaben für die Länder mit hohem Überschuldungsrisiko nach IWF können in dieser Tabelle von der Darstellung in Tabelle 1 abweichen. Die Angaben aus Tabelle 1 sind aus Zettelmeyer et. al (2023) entnommen. Für die Länder mit hohem Risiko der Überschuldung nach Klassifizierung von erlassjahr.de stützen wir uns auf öffentlich zugängliche Angaben der *International Debt Statistics* (IDS) der Weltbank. Der Vergleichbarkeit wegen wurden auch die Daten für andere Ländergruppen, die der IWF verwendet, aus der IDS genommen. Durch die verschiedenen Datenquellen kann es zu leichten Abweichungen kommen.

Die aktuellen Werte für die Länder mit hohem Risiko der Überschuldung nach der Klassifizierung von erlassjahr.de befinden sich heute bereits deutlich näher an den Werten von 1994 als die der vom IWF definierten Gruppe von Ländern mit hohem Überschuldungsrisiko. Das liegt daran, dass erlassjahr.de die Analyse heute kritisch verschuldeter Staaten nicht nur auf Niedrigeinkommensländer beschränkt.

Analog zur Analyse der HIPC-Staaten 1994, muss auch für die Gruppe der aktuell sehr kritisch verschuldeten Länder eine Einzelfallanalyse vorgenommen werden. Ausreichende Daten waren für 29 Länder vorhanden. Neun dieser Länder wurden unter der Entschuldungsinitiative HIPC entschuldet und bereits in Tabelle 2 aufgelistet. Sie sind in Tabelle 3 kursiv gesetzt.

Tabelle 4: Trend der Verschuldung heute sehr kritisch verschuldete Länder laut Analyse von erlassjahr.de zwischen 1994 und 2021

Eindeutige Verbesserung	Überwiegende Verbesserung	Überwiegende Verschlechterung	Eindeutige Verschlechterung
Ghana, Jordanien, Malawi, Mosambik, Simbabwe	Ägypten, Angola, Argentinien, Pakistan, Guinea-Bissau, Jemen, Republik Kongo*, Ruanda, Sambia, Senegal, Sudan	Bhutan, Cabo Verde, Jamaika, El Salvador, Gambia, Kenia, Sri Lanka	Armenien, Belize, Grenada, Libanon, Malediven, Mongolei

* In diesen Ländern gibt es nicht für jeden der Indikatoren Vergleichsdaten. Sie wurden in Spalte 2 eingeordnet, wenn es eine Verbesserung und keine Verschlechterung gibt und in Spalte 3, wenn es umgekehrt eine Verschlechterung gab.

Während die Fokussierung allein auf die HIPC-Länder (vgl. Tabelle 2) den Eindruck erweckt, dass heute fast alle Länder besser dastehen als 1994, gerät dieses Bild durch die Betrachtung der aktuell kritisch verschuldeten Länder ins Wanken. In dreizehn Ländern sind die Verschuldungsindikatoren heute tendenziell schlechter als 1994. In der Gruppe der Länder mit eindeutiger Verbesserung gegenüber 1994 befinden sich überwiegend HIPC-Länder.

Ähnlich des positiven Bildes bei der Betrachtung der entlasteten HIPC-Länder ist das hier eher negative Bild wenig überraschend, da ausdrücklich Länder einbezogen wurden, welche aktuell als „sehr kritisch verschuldet“ kategorisiert werden. Interessant ist jedoch, dass fast alle dreizehn Länder, in denen sich die Indikatoren mehrheitlich verschlechtert haben, Länder mit niedrigen mittlerem oder höheren mittlerem Einkommen sind. Indem die Autor*innen der Studie diese Länder aus der Betrachtung kritisch verschuldeter Staaten systematisch ausschließen, verzerren sie das Bild. Genau wie 1994 die de facto kritisch verschuldeten Länder betrachtet wurden, muss dies auch heute – unabhängig von weiteren Faktoren wie dem Einkommensniveau – getan werden.

Die Entscheidung, bestimmte Länder in die Betrachtung von Überschuldungsrisiken einzubeziehen oder auszuschließen, ist keine sachliche, sondern eine politische. Schon in den 1990er Jahren war der Zugang zur HIPC-Initiative insofern willkürlich, dass nicht alle Länder mit kritischer Schuldensituation Zugang zur Initiative erhielten. Neben den Schuldenindikatoren wurde das Pro-Kopf-Einkommen als Entscheidungsfaktor zugrunde gelegt.¹² Schuldnerstaaten mussten also „arm genug“ (und damit für die Gläubiger verhältnismäßig günstig zu entschulden) sein, um sich für einen Schuldenerlass zu qualifizieren.

Die Aussage der Studie, die Situation verschuldeter Länder im Globalen Süden sei heute noch nicht so schlimm „wie damals“, ist daher irreführend. Sie gilt nur für die Gruppe der HIPC-Staaten und für heute kritisch verschuldete Niedrigeinkommensländer, nicht aber für die heute besonders kritisch verschuldeten Staaten unabhängig vom Einkommensniveau.

3 Ist der Vergleichszeitraum der Studie sinnvoll?

Die HIPC-Initiative wurde keinesfalls zeitnah nach den ersten Zahlungseinstellungen ab den frühen 1980er Jahren beschlossen. Sie war der Endpunkt eines langen Verzögerungsprozesses, durch den die betroffenen Länder eine verlorene Entwicklungsdekade erleben mussten. Die Schuldenkrise – und damit die Schuldenindikatoren – hatte sich dadurch immer weiter zugespitzt.¹³ Die HIPC-Initiative war nicht zuletzt durch lange Jahre von aufeinander folgenden und allesamt unzureichenden Umschuldungen notwendig geworden. Zum Zeitpunkt der Schaffung der HIPC-Initiative bedeutete dies auch, dass über Schulden verhandelt wurde, die bereits lange zuvor nicht mehr bedient wurden und bei denen es sich zu einem beachtlichen Teil bereits um Verzugszinsen handelte. Ein Vergleich der damaligen Indikatoren mit heutigen Indikatoren ist auch daher nicht zielführend.

Um die Dramatik der heutigen Situation verschuldeter Staaten im Globalen Süden angemessen zu beurteilen, wäre es daher sinnvoller, die Verschuldungsindikatoren nicht wie der IWF mit dem Bezugsjahr 1994, sondern dem tatsächlichen Beginn der Krise zu vergleichen.

¹² Zudem beeinflussten die politischen Präferenzen der im Pariser Club organisierten Gläubigerregierungen bei einigen Ländern die Entscheidung. Zum Beispiel bei Nigeria: Das Land war Teil der ursprünglichen HIPC-Liste, wurde dann aber im Jahr 2000 unter einem Vorwand herausgenommen, als die langjährige Militärdiktatur zu Ende ging und die Gläubiger befürchteten, dass sie dem für die Gläubiger teuer zu entschuldenden Nigeria die HIPC-Erlasse nicht mehr aufgrund der notorisch schlechten Regierungsführung verwehren konnten.

¹³ Siehe dazu auch Figure SF.4 in Weltbank (2022b): „Resolving High Debt After the Pandemic – Lessons from Past Episodes of Debt Relief“.

Als Beginn der Krise wird im Folgenden der Beginn der seriellen Umschuldungen im Pariser Club definiert. Der Pariser Club ist ein Kartell von heute 22 Gläubigerregierungen, die als Halter des Großteils der Forderungen an Länder im Globalen Süden damals die Regeln für Umschuldungen weitestgehend bestimmen konnten. Während einzelne der späteren HIPC-Länder schon Mitte bis Ende der 1970er Jahre im Pariser Club den schmerzhaften Weg unzureichender Umschuldungsverhandlungen beginnen mussten, kam die erste größere Welle ab 1981. In diesem Jahr verhandelten sieben spätere HIPC-Staaten im Pariser Club. Im Schnitt mussten die HIPC-Länder bis zur Erweiterung der HIPC-Initiative durch die *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) siebenmal im Pariser Club verhandeln, einige Länder, wie der Senegal sogar 14-mal. Die HIPC-Initiative beendete durch die tiefen Schuldenschnitte diese Odyssee. 1981 waren die Indikatoren also im Vergleich zu 1994 niedriger.

Wird 1981 und nicht 1994 als Bezugsjahr zugrunde gelegt, dann zeigt sich in der Einzelfallbetrachtung folgendes Bild für die 36 Staaten, die die HIPC-Initiative durchlaufen haben (Tabelle 5) und für die Länder, die laut Schuldenreport 2023 sehr kritisch verschuldet sind (Tabelle 6), und für die es jeweils ausreichend Daten gibt:

Tabelle 5: Trend der Verschuldung der HIPC-Staaten zwischen 1981 und 2021

Eindeutige Verbesserung	Überwiegende Verbesserung	Überwiegende Verschlechterung	Eindeutige Verschlechterung
Bolivien, Côte d'Ivoire, Guyana, Haiti, Honduras, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Nicaragua, Togo, Uganda, Sambia	Burkina Faso, Kamerun, Zentralafrikanische Republik*, Komoren, Demokratische Republik Kongo*, Republik Kongo*, Guinea-Bissau*, Liberia*, Sierra Leone*, Tansania*	Burundi*, Tschad*, Äthiopien, Gambia	Benin, Ghana, Niger, Ruanda, Senegal

* In diesen Ländern gibt es nicht für jeden der Indikatoren Vergleichsdaten. Sie wurden in Spalte 2 eingeordnet, wenn es eine Verbesserung und keine Verschlechterung gibt und in Spalte 3, wenn es umgekehrt eine Verschlechterung gab.

Tabelle 6: Trend der Verschuldung heute sehr kritisch verschuldete Länder laut Analyse von erlassjahr.de zwischen 1981 und 2021

Eindeutige Verbesserung	Überwiegende Verbesserung	Überwiegende Verschlechterung	Eindeutige Verschlechterung
Malawi, Sambia	Ägypten, Republik Kongo*, Guinea-Bissau*, Sudan	Argentinien, Belize, Bhutan, Jamaika, Kenia, Libanon, Malediven, Pakistan, Sri Lanka, Simbabwe, Tschad*	Cabo Verde, El Salvador, Ghana, Grenada, Jordanien, Ruanda, Senegal

* In diesen Ländern gibt es nicht für jeden der Indikatoren Vergleichsdaten. Sie wurden in Spalte 2 eingeordnet, wenn es eine Verbesserung und keine Verschlechterung gibt und in Spalte 3, wenn es umgekehrt eine Verschlechterung gab.

Bei den HIPC-Ländern zeigt sich in der Summe zwar weiterhin eine heute deutlich entspanntere Situation als 1981. Das Bild ist jedoch nicht mehr ganz so eindeutig, wie in der Studie des IWF suggeriert. So befand sich Ghana, welches 2022 seine Zahlungen einstellen und Umschuldungsverhandlungen unter dem G20-Umschuldungsrahmenwerk *Common Framework* beantragen musste, im Vergleich mit 1994 in der Kategorie eindeutige Verbesserung, im Vergleich mit 1981 aber in der Kategorie eindeutige Verschlechterung. Auch Tschad und Äthiopien, die beide schon 2021 Verhandlungen unter dem *Common Framework* beantragt haben, hatten 1981 überwiegend bessere Schuldenindikatoren als 2021. Nur zwei Länder hatte 2021 trotzdem niedrigere

Indikatoren als 1981: Sambia, welches 2020 seine Zahlungen einstellen musste und unter dem *Common Framework* als Paradefall für das Rahmenwerk verhandelt, und Malawi, welches außerhalb des *Common Framework* mit seinen Gläubigern verhandelt.

Bei den nach dem Schuldenreport 2023 sehr kritisch verschuldeten Staaten zeigt sich ein negativeres Bild: Fast alle Länder haben heute höhere relative Verschuldungsindikatoren als 1981.

Werden zusätzlich zur Einzelfallbetrachtung auch die Medianwerte insbesondere für die Gruppe aller laut Schuldenreport 2023 sehr kritisch verschuldeten Staaten betrachtet, zeigt sich folgendes Ergebnis:

Tabelle 7: Medianwerte der Verschuldungsindikatoren 1981 vs. 2021 für verschiedene Ländergruppen

Ländergruppe	Jahr	Öffentliche Auslandsverschuldung in Prozent des Bruttoinlandsprodukts	Öffentliche Auslandsverschuldung in Prozent der Exporte	Öffentliche Auslandsschuldendienst in Prozent der Exporte
HIPC's	1981	50	241	14
	2021	31	167	9
Länder mit hohem Risiko der Überschuldung heute nach Klassifizierung von erlassjahr.de ¹⁴	1981	35	148	13
	2021	51	208	19

Quelle: International Debt Statistics der Weltbank.

Erklärung: Die Angaben für die HIPC-Länder können in dieser Tabelle von der Darstellung in Tabelle 1 abweichen. Die Angaben aus Tabelle 1 sind der IWF-Studie Zettelmeyer et. al (2023) entnommen. Für die Länder mit hohem Risiko der Überschuldung nach Klassifizierung von erlassjahr.de stützt sich die hier gezeigte Analyse auf öffentlich zugängliche Angaben der *International Debt Statistics* (IDS) der Weltbank. Der Vergleichbarkeit wegen wurden auch die Daten für die HIPC-Länder 2021, die der IWF verwendet, aus der IDS genommen. Durch die verschiedenen Datenquellen kann es zu leichten Abweichungen kommen.

Während die ehemaligen HIPC-Staaten im Vergleich zu den hohen Indikatoren 1981 heute etwas niedrigere Indikatoren aufweisen, ist eindeutig, dass die heutigen hoch verschuldeten Länder des Globalen Südens bereits höhere Schuldendindikatoren aufweisen als 1981 zum Beginn der Schuldenkrise des Globalen Südens, bei der Mehrheit der Indikatoren auch im Vergleich zu den HIPC-Ländern 1981.

¹⁴ erlassjahr.de schaut nicht nur auf Niedrigeinkommensländer, sondern auf alle Länder des Globalen Südens, unabhängig ihres Einkommensniveaus.

4 Schlussfolgerungen

Auch wenn die IWF-Mitarbeitenden durch den Vergleich der Daten von 1994 und 2021 ihre These untermauern können, ist die Aussagekraft begrenzt – wie sie selbst eingestehen.¹⁵ Sowohl die Auswahl der betrachteten Ländergruppen als auch die Wahl des späten Bezugsjahres müssen jedoch als in gewissem Maße willkürliche Annahmen erkannt und infrage gestellt werden. Daraus lassen sich die folgenden Erkenntnisse gewinnen:

- **Die HIPC-Initiative war erfolgreich.** Die Schuldenstände wurden durch die HIPC-Initiative in den betroffenen Ländern umfangreich reduziert und die sehr hohen Schuldenstände vom Vorabend der HIPC-Initiative 1994 hat diese Ländergruppe mehrheitlich noch nicht wieder erreicht. Über die letzten Jahre hat sich zudem auch die Verschuldungssituation einiger HIPC-Staaten wieder deutlich verschlechtert.¹⁶
- **Die suggestive Aussage, eine nächste Schuldenkrise sei noch weit entfernt, ist falsch.** Anders als zur Einführung der HIPC-Initiative in den 1990er Jahren ist die nächste Staatsschuldenkrise nicht mehrheitlich eine von Niedrigeinkommensländern. Indem der IWF Mitteleinkommensländer aus der Betrachtung ausschließt, kommt er seinem Mandat, frühzeitig vor Krisen zu warnen, nicht nach.
- **Die Betrachtung der Entwicklung der Verschuldungssituation von HIPC-Ländern ist für die Entscheidung darüber, welches Handeln heute nötig ist, nicht hilfreich.** Die HIPC-Initiative kam erst nach einem langen Verzögerungsprozesses, der Anfang der 1980er Jahre begann. In den meisten Ländern handelte es sich daher zum Zeitpunkt der Schaffung der HIPC-Initiative um exorbitant hohe Schuldenstände. Sehr kritisch verschuldete Länder haben auch heute schon höhere Indikatoren als zu Beginn der ersten Umschuldungswelle Anfang der 1980er Jahre. Schon 2020 mahnten die Spitzen der internationalen Finanzinstitutionen an, dass eine verlorene Dekade für kritisch verschuldete Staaten drohe, wenn die öffentliche Gemeinschaft nicht rasch handle und ausreichende Schuldenerlasse zur Verfügung stelle.¹⁷ Mit dem Vergleich des Vorabends der HIPC-Initiative wird suggeriert, dass die Länder erst eine solche verlorene Dekade abwarten müssen, bevor die Gläubigergemeinschaft sich über einschneidendere Schuldenerlasse Gedanken machen muss.
- **Staatsschuldenkrisen betreffen einzelne kritisch verschuldete Länder und müssen auch in jedem Einzelfall gelöst werden.** Die Krise ist für ein Land nicht weniger bedrohlich, nur weil sie die Nachbarländer noch nicht in gleichem Maße erfasst hat. Ein Narrativ, welches unter Verweis auf global gesehen niedrigere Indikatoren die Notwendigkeit von Reformen in der globalen Schuldenarchitektur leugnet, ist unsinnig.

Zu bedenken ist zudem, dass sowohl die Studie als auch die in diesem Papier vorgestellten ergänzenden Analysen nur auf Daten bis Ende 2021 zurückgreifen können. Das heißt, der zusätzliche Schock durch den russischen Überfall auf die Ukraine und die daraus resultierenden Preissteigerungen konnten ebenso wenig berücksichtigt werden wie die Auswirkungen der von den USA ausgehenden Zinswende. Es ist wahrscheinlich, dass die Indikatoren zumindest für Länder, die auf Importe von Energie und Nahrungsmitteln und solche, die sich in nennenswertem Umfang über den internationalen Kapitalmarkt finanzieren, weiter ansteigen.

¹⁵ Die IWF-Autor*innen weisen zu Recht darauf hin, dass durch die Methodik auch Risiken verschleiert werden können, zum Beispiel solche, die durch Unzuverlässigkeit der Datenbasis oder durch das Gläubigerprofil resultieren, etwa wenn es einen höheren Anteil schwer zu restrukturierender Anleihschulden gibt, wie es bei einigen Ländern der Fall ist. Siehe Zettelmeyer et al. (2023), pt. 17.

¹⁶ Das konstatiert auch IWF (2022b) in pt. 4.

¹⁷ Siehe K. Georgieva, Pazarbasioglu, C., Weeks-Brown R. (2020) „Reform of the International Debt Architecture is Urgently Needed“.

5 Politische Dynamik – damals und heute

Die Studie muss als Teil eines politisch motivierten Diskurses verstanden werden. Dabei geht es zentral um die Frage, ob ambitioniertere koordinierte Schuldenerlasse – und dabei insbesondere auch von multilateralen Institutionen wie unter der HIPC-Initiative – heute notwendig sind.

Im Herbst 1994, also am Vorabend der HIPC-Initiative, fanden bereits heftige Diskussionen über die Einbeziehung multilateraler Forderungen in Schuldenerziehungen statt. Forderungen von IWF, Weltbank und anderen multilateralen Entwicklungsbanken ebenso zu streichen wie die Schulden bei bilateralen und privaten Gläubigern, war für die verschuldeten Länder damals eine zentrale Voraussetzung, um der Schuldenkrise zu entkommen. Dazu schrieb die Weltbank 1994 in ihren „World Debt Tables“:

„... debt rescheduling or cancellation or the use of loan loss provisions or reserves for debt reduction, are ruled out, since these would not yield significant benefits and would entail high costs for all borrowers.“¹⁸

Gut ein Jahr später stellte die Weltbank die HIPC-Initiative vor, die genau dies leistete: Erstmals konnten auch multilaterale Forderungen in Schuldenerlasse einbezogen werden. Für diesen Erlass wurden Weltbank, IWF und andere multilaterale Gläubiger nur zum Teil aus den Haushalten für Entwicklungszusammenarbeit ihrer reichen Mitglieder entschädigt. Die Weltbank finanzierte ihre Abschreibungen auch durch Gewinne der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, der IWF durch einen Teilverkauf seiner ohnehin dramatisch unterbewerteten Goldreserven. Die angedrohte Verteuerung künftiger Kreditvergaben durch die teilnehmenden internationalen Finanzinstitutionen trat nicht ein.

Auch heute werden bei zentralen Fragen, die Umschuldungen umfassender und damit nachhaltig wirksamer gestalten könnten, die gleichen abwiegelnden Diskussionen geführt. So wird auch heute eine Beteiligung multilateraler Gläubiger an den unter dem Umschuldungsrahmenwerk *Common Framework for Debt Restructuring der G20* in Aussicht gestellten Schuldenrestrukturierungen nicht weniger nachdrücklich und mit einer nicht weniger fadenscheinigen Begründung zurückgewiesen: Eine Teilnahme von multilateralen Institutionen an Schuldenerlassen würde deren Fähigkeit schmälern, zur Finanzierung der Erreichung der Nachhaltigen Entwicklungsziele oder des Klimaschutzes beizutragen, und damit den betroffenen Ländern selbst schaden.¹⁹ In Wirklichkeit ist natürlich jeder erlassene Dollar an multilateralen Schulden genau ein Dollar, den die betroffenen Länder für Klimaschutz, Entwicklungsziele oder was auch immer ihre Prioritäten sind einsetzen können – und das ohne zusätzliche Transaktionskosten. Andere Fragen betreffen etwa die Sicherstellung der Beteiligung privater Gläubiger durch Zwangsmaßnahmen, um rasche und umfassende Erlasse sicherstellen zu können, oder dass echte Schuldenstreichungen prinzipiell im *Common Framework* abgelehnt werden.

Diese Verzögerungen sind deshalb umso bedenklicher, als in der hier angeschauten Studie von 2023 ausdrücklich anerkannt wird, wie fatal das Hinauszögern ausreichender Schuldenerlasse von den Refinanzierungen des Schuldendienstes in den 1980er Jahren bis zur Vollendung der HIPC-Initiative durch die MDRI nach 2005 für alle Beteiligten gewesen ist. Denn von den ersten unzureichenden Umschuldungen im Pariser Club 1981 bis zur Schaffung der HIPC-Initiative war die Verschiebung von Schulden bei privaten Gläubigern hin zu Schulden bei öffentlichen Gläubigern ein zentrales Merkmal des Verzögerungsprozesses. Verschuldete Länder erhielten öffentliche Mittel von bilateralen und multilateralen Gebern, um den Schuldendienst vor allem an private Gläubiger aus reichen Ländern aufrechtzuerhalten. Diese zogen sich währenddessen immer mehr zurück, so dass die Kosten der Krise, als die Schuldnerstaaten letztendlich doch ihre Schuldendienstzahlungen einstellen mussten, zu einem großen Teil von der öffentlichen Hand getragen werden mussten. Auch heute ist die

¹⁸ Siehe Weltbank (1994): „World Debt Tables 1994-1995 – External Finance for Developing Countries. Volume 1 – Analysis and Summary Tables“.

¹⁹ Zettelmeyer et al. (2023), pt. 33.

Beteiligung aller Gläubiger an notwendigen Schuldenerlassen ein zentrales Problem von Umschuldungsverhandlungen.

Diese Verzögerung sehen die Autor*innen der Studie heute nicht: Sie bescheinigen den G20 mit der *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI) und dem *Common Framework for Debt Restructuring beyond the DSSI* rasches und entschlossenes Handeln. Dabei zeigt eine Weltbankstudie, dass der *Common Framework* im Vergleich mit früheren Entschuldungsinitiativen keinerlei Ähnlichkeit mit der HIPC-Initiative hat, sondern sich im Gegenteil eher in den frühen ersten Versuchen der Schuldenlösungen in den 1980er Jahren, die zu teuren Verzögerungen in der Krisenlösung geführt haben, einordnen muss.²⁰ Bislang haben sich nur vier Länder um Schuldenerleichterungen innerhalb dieses Rahmenwerks bemüht²¹, von denen bei Redaktionsschluss nur der Tschad 18 Monate nach der Schaffung des *Common Framework* ein finales Abkommen mit seinen Gläubigern schließen konnte – allerdings eines, das wegen der zwischenzeitlich gestiegenen Ölpreise keinerlei Schuldenerlass beinhaltet, sondern nur eine Zusage, wieder von vorne zu verhandeln, falls die Ölpreise erneut einbrechen. Auch andere Umschuldungsverhandlungen sowohl innerhalb als auch außerhalb des *Common Framework* zeigen, wie die Fehler der 1980er wiederholt werden, etwa in Surinam, wo sich der Schuldenerlass am Minimalkonsens dessen orientiert, was die Gläubiger bereit sind zuzugestehen, nicht am für die Schuldentragfähigkeit notwendigen Erlass.

Aktuell deutet alles darauf hin, dass die zentralen Akteure des internationalen Schuldenmanagements, inklusive des IWF, nichts aus der Geschichte gelernt haben und darauf zusteuern, die Fehler der Vergangenheit zu wiederholen. Denn mit der Studie versucht der IWF zu beruhigen in einer Situation, in der entschlossenes Handeln angesagt wäre. Denn im Jahr der Halbzeit der Agenda 2030 stellt sich die Frage, ob ein Warten auf den Zustand 1994 und damit das Hinnehmen einer verlorenen Dekade wirklich politisches Ziel sein sollte.

²⁰ Siehe Weltbank (2022b).

²¹ Äthiopien, Sambia, Tschad und Ghana.

Literatur

Zentral diskutierte Studie:

Chuku, Ch.; Samal, P.; Saito, J.; Hakura, D.; Chamon, M.; Carisola, M.; Chabert, G. und Zettelmeyer, J. (2023): „Are we heading for another debt crisis in low-income countries?“, Working Paper No. 2023/079 (<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/04/04/Are-We-Heading-for-Another-Debt-Crisis-in-Low-Income-Countries-Debt-Vulnerabilities-Today-531792>), im Folgenden Zettelmeyer et al.

Quellen:

Estevao, M. (2022): „Are we ready for the coming spate of debt crises“, World Bank Blogs (<https://blogs.worldbank.org/voices/are-we-ready-coming-spate-debt-crises>).

Georgieva, K.; Pazarbasioglu, C. und Weeks-Brown R. (2020) „Reform of the International Debt Architecture is Urgently Needed“ (<https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2020/10/01/blog-reform-of-the-international-debt-architecture-is-urgently-needed>).

IMF (2022): „Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Countries“, Policy Paper No. 2022/054 (<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2022/12/07/Macroeconomic-Developments-and-Prospects-in-Low-Income-Countries-2022-526738>).

IMF (2023): „List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries“ (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf>).

Stutz, M. (2023): „Verschuldete Staaten weltweit“ in erlassjahr.de und Misereor: Schuldenreport 2023 (<https://erlassjahr.de/produkt/schuldenreport-2023>).

Weltbank (1994): „World Debt Tables 1994-1995 – External Finance for Developing Countries. Volume 1 – Analysis and Summary Tables“ (<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/198851468182068138/country-tables>).

Weltbank (2022a): „Opening Remarks by World Bank Group President David Malpass during the Launch of the International Debt Report 2022“, Speeches & Transcripts, 6. Dezember 2022 (<https://www.worldbank.org/en/news/speech/2022/12/06/opening-remarks-by-world-bank-group-president-david-malpass-during-the-launch-of-the-international-debt-report-2022>).

Weltbank (2022b): „Resolving High Debt After the Pandemic – Lessons from Past Episodes of Debt Relief“ (<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/cb15f6d7442eadedf75bb95c4fdec1b3-0350012022/related/Global-Economic-Prospects-January-2022-Topical-Issue-1.pdf>).