

Die neuen Schuldenkrisen und wie mit ihnen umgegangen werden kann (engl.: The evolving nature of developing country debt and solutions for change)

Bodo Ellmers, Juli 2016
Eurodad-Diskussionspapier

Dieses Eurodad-Diskussionspapier wird zu einer Zeit veröffentlicht, in der die Auswirkungen der letzten globalen Finanzkrise, die fast vor 10 Jahren begann, in vielen Ländern noch immer zu spüren sind. Gleichzeitig wurde eine neue Schuldenkrise durch fallende Rohstoffpreise und volatile Kapitalflüsse ausgelöst, die bereits einige Entwicklungsländer getroffen hat.

Die Schuldenlast der Entwicklungsländer hat das höchste Niveau erreicht, das je verzeichnet wurde. Als die *Millennium Development Goals* (MDGs) im Jahr 2000 verabschiedet wurden, standen die Entwicklungsländer vor der Herausforderung, die Umsetzung dieser Ziele zu finanzieren, während sie eine Auslandsschuldenlast von 1,4 Billionen US-Dollar trugen. Jetzt, wo die viel umfassenderen und kostspieligeren *Sustainable Development Goals* (SDGs) verabschiedet wurden, steht ihre Finanzierung einer Schuldenlast gegenüber, die sich – rechnet man die öffentlichen und privaten Schulden zusammen – auf 5,4 Billionen US-Dollar verdreifacht hat. Der daraus resultierende Schuldendienst kostet die Entwicklungsländer jährlich 575 Milliarden US-Dollar.

Die meisten Volkswirtschaften sind in den letzten 15 Jahren erheblich gewachsen, so dass die relative Schuldenlast, gemessen im Verhältnis zum Nationaleinkommens oder den Exporteinnahmen, gesunken ist. Dies ist zum Teil den Entschuldungsinitiativen zu verdanken, die in den frühen Jahren der MDG-Umsetzung in Kraft traten, nun aber nicht mehr existieren, um die Implementation der SDGs zu unterstützen. Die relative Verschuldung nahm zwar zwischen 2000 und 2010 ab, doch 2011 kehrten sich diese Trends um. Seitdem steigt die Verschuldung auch im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung.

Am auffälligsten ist die Veränderung der Schuldenzusammensetzung und der genutzten Kreditinstrumente. Die öffentliche Verschuldung in den Entwicklungsländern wird zunehmend bei privaten Kreditgebern aufgenommen. Dies hat öffentliche Kreditgeber verdrängt, insbesondere die bilateralen Geber, deren Anteil an der Gesamtverschuldung sich von 33 Prozent im Jahr 2000 auf heute 16 Prozent halbiert hat.

Und auch die privaten Geber haben sich verändert: Anleihen haben Kredite als vorherrschende Form der privaten Kreditvergabe ersetzt. Der Anteil der Anleihen an der Gesamtverschuldung hat sich von 21 Prozent auf 42 Prozent des Schuldenstands verdoppelt. Seit 2004 haben 23 Länder erstmals Anleihen auf dem Finanzmarkt ausgegeben. Die inländische Kreditvergabe und -aufnahme nimmt genauso zu wie die Bereitstellung von Krediten durch neue öffentliche Gläubiger aus Schwellenländern.

Die neuen Schuldenzenarien bedeuten dass neue Schuldenkrisen anders sein werden als die letzten. Eine Vielzahl von vereinzelt Anleihegläubigern und Investoren haben nun begonnen, Geld an Länder zu verleihen, die bisher nur Kredite von einer Handvoll öffentlicher und privater Banken erhalten konnten. Das bisherige Schuldenmanagement, das die 2030-Entwicklungsagenda geerbt hat, war nie vollständig in der Lage, Kredite für Entwicklung einzusetzen, Schuldenkrisen zu verhindern oder sie in einer fairen, schnellen und nachhaltigen Art und Weise zu lösen. Die schlechte Nachricht ist: Die Situation wird schlimmer.

In einer Zeit, in der Kredite überwiegend von öffentlichen Gläubigern kamen, gab es einige Institutionen, die speziell entwickelt wurden, um sich mit diesem Problem zu befassen, auch wenn sie sehr langsam und gläubigerdominiert waren und im Ergebnis viel Schaden angerichtet haben.

Einige Kreditgeber haben Sicherheitsklauseln eingeführt, um Schaden zu verhindern – zu den Beispielen gehören die *Safeguards* der Weltbank oder das *Debt Sustainability Framework* des IWF. Diese Geber stellen jedoch einen immer geringer werdenden Teil der Finanzierung zur Verfügung. Die letzte verbliebene Institution für die Lösung von Schuldenkrisen ist heute der Pariser Club, ein informelles Kartell westlicher bilaterale öffentlicher Gläubiger, aber der Anteil dieser Art von Schulden an der Gesamtschulden sinkt und damit auch ihre Bedeutung für aktuelle Schuldenprobleme.

Für einen zunehmenden Teil der Kredite gibt es keine effektive Form der Umschuldung. Sie fallen in eine Regelungslücke. Die Schuldenlandschaft hat sich erheblich verändert, während die Modernisierung von Institutionen zur Vorbeugung und Lösung von Schuldenkrisen nicht mitgehalten hat. Die steigende Anzahl von Gläubigern, die verschiedene Arten von Schulden repräsentieren, bedeutet, dass eine koordinierte und umfassende Lösung von Schuldenkrisen schwieriger wird denn je.

Die neuen Schuldenszenarien erfordern zeitgemäße Lösungen für ein entwicklungseffektives Schuldenmanagement und für die Verhinderung und Lösung von Schuldenkrisen, die in der Lage sein müssen, alle Schulden einzubeziehen: sowohl öffentliche als auch private Schulden, sowohl Auslands- als auch Inlandsschulden. Die gute Nachricht ist: Das ist keine Neuigkeit!

Wesentliche konzeptionelle Arbeit dazu, wie ein entwicklungseffektives Schuldenmanagement im 21. Jahrhundert aussehen könnte, wurde bereits getan. Drei Prozesse auf internationaler Ebene stechen hervor:

- Um die Entwicklungseffektivität von Krediten zu erhöhen und die Menschen und die Entwicklung vor dem Schaden, der durch Schulden verursacht werden kann, zu schützen, hat der UN-Menschenrechtsrat die Leitlinien zu

Schulden und Menschenrechten (*Guiding Principles on Debt and Human Rights*) verabschiedet.

- Um die Entwicklungseffektivität von Krediten zu erhöhen und Schuldenkrisen zu verhindern, hat die UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) die Grundsätze zur Förderung von verantwortungsvoller Kreditvergabe und Kreditaufnahmen (*Principles on Promoting Responsible Lending and Borrowing*) entworfen, welche auf den bisherigen Konzepten der Zivilgesellschaftsorganisationen einschließlich der von Eurodad aufbaut.

- Um Schuldenkrisen auf eine faire, schnelle und nachhaltige Weise zu lösen, wurden mehrere Versuche durch den IWF und die UN unternommen, um eine Insolvenzregelung für Staaten zu schaffen. In anderen Worten: ein Entschuldungsmechanismus für Staaten.

Was vor allem noch zu tun bleibt ist, die politischen Stillstände zu überwinden und diese Vorschläge in die Praxis umzusetzen. Der Aufbau eines effektiven Schuldenmanagements ist ein mühsamer Prozess. Abhängig von politischen Gelegenheiten können Neuerungen entweder in Form eines *Big Bang* oder in kleinen Schritten geschehen, durch internationale Abkommen oder Neuerungen auf nationaler Ebene, die bis zur internationalen Ebene aufsteigen. In all diesen Fällen wird zivilgesellschaftliches Handeln eine wichtige Rolle spielen.