



# Häufig vorgebrachte Argumente gegen die Beteiligung von multilateralen Entwicklungs- banken an Schuldenerlassen

Und was von ihnen zu halten ist

Fachinformation 67:

## **Häufig vorgebrachte Argumente gegen die Beteiligung von multilateralen Entwicklungsbanken an Schuldenerlassen – und was von ihnen zu halten ist**

Veröffentlichung: 21.06.2021

erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung e.V.

Carl-Mosterts-Platz 1

40477 Düsseldorf

Tel.: +49 (0) 211 / 46 93 -196

E-Mail: buero@erlassjahr.de

Website: www.erlassjahr.de

Autor: Jürgen Kaiser

Titelbild: WASHINGTON, DC - JANUARY 6, 2019: THE WORLD BANK - sign at headquarters building exterior with bench, © DCStockPhotography / Shutterstock.com

Gefördert durch ENGAGEMENT GLOBAL mit Mitteln des



Für den Inhalt der Publikation ist allein erlassjahr.de – Entwicklung braucht Entschuldung e.V. verantwortlich. Die dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global oder des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.

erlassjahr.de wird institutionell gefördert von



und mehr als 500 weiteren Mitträgerorganisationen.

# Häufig vorgebrachte Argumente gegen die Beteiligung von multilateralen Entwicklungsbanken an Schuldenerlassen – und was von ihnen zu halten ist

von Jürgen Kaiser

## 1. Einleitung

Seit April 2020 gewähren die Mitglieder der G20 und des Pariser Clubs bis zu 73 ärmsten Ländern ein Schuldenmoratorium, um Spielräume zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie zu schaffen. Seit November 2020 wird erwogen, über das Moratorium der *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI) hinaus auch reale Schuldenerlasse im Rahmen des *Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI* zu gewähren. Eine der entscheidenden Fragen für die Zukunft solcher Schuldenerleichterungen ist, ob sich nicht nur einige gutwillige, sondern alle Gläubiger daran beteiligen werden.

Eine kritische Gruppe neben den bislang nicht verpflichtend herangezogenen privaten Gläubigern sind dabei die multilateralen Finanzinstitutionen. Diese nehmen in den bisherigen Schuldenerleichterungen für sich einen sogenannten *Preferred Creditor Status* in Anspruch. Auf dieser Grundlage verlangen sie, dass ihre Forderungen bevorzugt bedient und somit aus Umschuldungen ausgeschlossen werden. Zivilgesellschaften in Gläubiger- und Schuldnerländern argumentieren hingegen, dass bei einer Umschuldung nicht nur einige, sondern alle Gläubiger einbezogen werden müssen.

Dagegen wehren sich die multilateralen Entwicklungsbanken vor allem mit dem Hinweis darauf, dass ihre finanzielle Integrität letztendlich im Interesse der potenziell zu entlastenden Länder liege, welche von einer sicheren und zinsgünstigen Finanzierung abhängig sind, solange sie sich zu akzeptablen Bedingungen am privaten Kapitalmarkt nicht versorgen können. Im Folgenden schauen wir uns zunächst die Besonderheit der Gruppe der multilateralen Gläubiger genauer an. Danach gehen wir der Frage nach, wie stichhaltig die Argumentation für einen Ausschluss dieser Gruppe von Schuldenerleichterungen ist.

## 2. Wer sind die „multilateralen Gläubiger“?

Bei der grenzüberschreitenden Kreditvergabe werden bilaterale und multilaterale Geber/Gläubiger unterschieden. Zu den ersteren gehören einerseits öffentliche Institutionen, vor allem Regierungen, andererseits private Kreditgeber, zu denen Banken und Investmentfonds oder einzelne Anleger in Staatsanleihen zählen. In multilateralen Institutionen arbeiten mehrere, ausschließlich öffentliche Geber/Gläubiger zusammen.

Allerdings ist dafür, wie weitreichend der hier diskutierte Anspruch auf einen herausgehobenen Status im Krisenfall ist, der Begriff der multilateralen Finanzinstitution erstaunlich unscharf formuliert. Eine im Völkerrecht verbindlich festgelegte Definition gibt es überhaupt nicht. Wikipedia rechnet neben dem Internationalen Währungsfonds (IWF) zwölf multilaterale Entwicklungsbanken dazu, etwa die *Asian Development Bank* (ADB), die *Corporación Andina de Fomento* (CAF) oder die *African Development Bank* (AfDB). Sieben weitere Institutionen sind sub-regionale Entwicklungsbanken, etwa die *Caribbean Development Bank* (CDB), die *Central American Bank for Economic Integration* (CABEI) oder die *East African Development Bank* (EADB). Und schließlich beanspruchen neun weitere regional oder weltweit agierende Institutionen den gleichen Status, etwa der *International Fund for Agricultural Development* (IFAD), die *Nordic Investment Bank* (NIB) oder die *International Investment Bank* (IIB).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Für eine Übersicht siehe Wikipedia: „International financial institutions“, [https://en.wikipedia.org/wiki/International\\_financial\\_institutions](https://en.wikipedia.org/wiki/International_financial_institutions) (zuletzt abgerufen am 14.06.2021).

Der Internationale Währungsfonds soll an dieser Stelle nicht weiter betrachtet werden. Sein Mandat als Rettungsfinanzierer für Staaten in Zahlungsbilanzschwierigkeiten weicht von dem der Entwicklungsbanken ab und es gibt unterschiedliche Ansichten darüber, ob seine Kreditinstrumente überhaupt als normale Kredite zu verstehen sind. Das bedeutet nicht, dass sein ebenfalls beanspruchter besonderer Gläubigerstatus unproblematisch wäre. Die Diskussion über seine Berechtigung unterscheidet sich allerdings grundlegend von der der Entwicklungsbanken, auf die nun näher eingegangen wird.

Die verschiedenen Entwicklungsbanken haben unterschiedliche Entstehungsgeschichten. Während die bekanntesten – die Weltbank mit ihren insgesamt fünf Teilinstitutionen ebenso wie der IWF – auf die Konferenz zur Neuordnung der Weltwirtschaft zum Ende des Zweiten Weltkriegs in Bretton Woods zurückgehen, entstanden die übrigen Entwicklungsbanken zumeist im Laufe der Dekolonisierungsgeschichte seit den späten 1950er Jahren, mit der auch die Frage der Entwicklungsfinanzierung und damit das Geschäftsmodell der aus Entwicklungshilfe- sowie Kapitalmarktmitteln gespeisten Banken aufkamen.

Bis in die jüngste Vergangenheit gibt es Neugründungen, häufig solche mit einem spezifischen politischen Zweck, wie etwa die „Bank des Südens“ („Banco del Sur“). Diese wurde Mitte der 2000er Jahre von einigen progressiven lateinamerikanischen Regierungen geschaffen, um weniger abhängig von den durch die starke Position nördlicher Mitglieder geprägten traditionellen Entwicklungsbanken zu sein.

Gerade im Hinblick auf den besonderen Status der multilateralen Finanzinstitutionen in der HIPC/MDRI-Entschuldungsinitiative<sup>2</sup> um das Jahr 2000 haben Weltbank und IWF versucht, den Ansprüchen einer zu großen Zahl solcher Gläubiger durch die Schaffung einer weiteren Kategorie, nämlich der „Plurilateralen“ zu begegnen. Diesen Institutionen, zu denen man in Washington dann auch Institutionen wie die Bank des Südens zählt, aber auch solche, die ganz formal nur zwei oder drei Mitglieder aufweisen und deshalb eher als bi-, denn als multilateral zu bezeichnen wären, möchte man dort den herausgehobenen Status der traditionellen multilateralen Institutionen ausdrücklich nicht zuerkennen.

Logisch ist eine solche Unterscheidung indes schwer durchzuhalten. Schließlich stützen sich alle Institutionen auf öffentliche Mittel, entweder aus den Reserven von Staaten im Süden oder auf solche aus Entwicklungshilfahaushalten reicherer Länder, und ergänzen diese durch Mittel, die sie mehr oder weniger günstig am Kapitalmarkt aufnehmen können. Die einzige wirklich herausgehobene Institution ist der IWF, der ausschließlich mit Reserven der Zentralbanken – ergänzt allenfalls durch Schenkungen in seine speziellen Fonds – arbeitet.

### **3. Welche quantitative Bedeutung haben multilaterale Entwicklungsbanken als Gläubiger?**

Ende 2019 entfielen knapp 700 Milliarden US-Dollar Auslandsschulden aller von der Weltbank statistisch erfassten Entwicklungs- und Schwellenländer auf multilaterale Entwicklungsbanken. Das ist nur ein vergleichsweise geringer Teil der gesamten Auslandsschulden in Höhe von rund 8,1 Billionen US-Dollar. Zudem wächst der multilaterale Teil weniger schnell als die bilateralen Schulden, geht also in seiner Bedeutung tendenziell zurück.

Zwischen den Ländergruppen unterscheidet sich die Bedeutung der multilateralen Gläubiger allerdings erheblich. Während deren Forderungen an alle Entwicklungs- und Schwellenländer insgesamt nur rund 8,5 Prozent aller Schulden ausmachen, sind es bei Ländern mit niedrigem Einkommen gewichtige 34,7 Prozent. In dieser Größenordnung liegen auch die multilateralen Forderungen an alle Länder, die Teil der DSSI sind, wobei es bei einzelnen Ländern, wie zum Beispiel Cabo Verde, bis zu 50 Prozent sein können. Werden diese Schulden von

---

<sup>2</sup> Zur *Heavily Indebted Poor Countries Initiative* (HIPC) und zur *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) siehe auch [erlassjahr.de: Entschuldungsinitiativen, https://erlassjahr.de/themen/entschuldungsinitiativen-hipcmdri/](https://erlassjahr.de/themen/entschuldungsinitiativen-hipcmdri/).

vornherein aus Instrumenten wie der DSSI und dem *Common Framework* ausgeklammert, beeinträchtigt das deren Wirksamkeit erheblich bzw. erlegt es den anderen Gläubigern entsprechend höhere Lasten auf, wenn tatsächlich auf ein tragfähiges Niveau entlastet werden soll.

#### **4. Haben die Multilateralen überhaupt schon einmal „echte“ Schuldenerlasse gewährt?**

Reale, zwischen dem Schuldner und seinen Gläubigern ausgehandelte Schuldenerlasse für überschuldete Staaten sind ein relativ neues Phänomen. Es gibt sie von Seiten bilateraler Gläubiger erst seit 1989. Bis 1996 haben sich multilaterale Gläubiger trotz der sich immer mehr zuspitzenden Schuldenkrise vieler Länder geweigert, sich ihrerseits an Erlassen zu beteiligen und dabei nicht wesentlich anders argumentiert als bei ihrer heutigen Weigerung, sich an Schuldenerlassen zur Bekämpfung der Folgen von COVID-19 zu beteiligen. Da sie dabei die Unterstützung ihrer wichtigen Mitglieder aus den reichsten Ländern (G7/G8) hatten, kamen sie damit auch durch. Das änderte sich erst 1996, als immer offensichtlicher wurde, dass die multilateralen Schulden für ärmere Länder immer gewichtiger wurden, da bilaterale Forderungen zunehmend gestrichen wurden und private und öffentliche bilaterale Gläubiger kaum noch neue Kredite bereitstellten. In dem Jahr wurde die *Heavily Indebted Poor Countries Initiative* (HIPC) auf den Weg gebracht. Durch sie wurden, zunächst nur sehr begrenzt und dann nach verschiedenen Erweiterungen und Ergänzungen – zuletzt durch die *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) 2005 –, fast alle Altschulden an die einbezogenen bis zu 39 Länder gestrichen.

Die multilateralen Entwicklungsbanken hielten sich jedoch für die ausgesprochenen Forderungsverzichte durch die Einrichtung entsprechender Treuhandfonds an den Entwicklungshilfehaushalten ihrer reichen Mitglieder schadlos, sodass die ärmeren Länder ihre Entschuldung letztendlich teilweise selbst bezahlen mussten. Zum Teil allerdings wurden die entsprechenden Treuhandfonds auch aus Gewinnen der Weltbank bestückt. In dem Maße, wie letzteres geschah, kann man von echten multilateralen Erlassen sprechen. Auch unterstützten die mit Entwicklungshilfemitteln ausgestatteten Treuhandfonds nur die großen Entwicklungsbanken Weltbank, Interamerikanische und Afrikanische Entwicklungsbank. Alle kleineren multilateralen Institutionen mussten ihre durch die unvermeidbaren Schuldenerlasse entstandenen Verluste selbst tragen. Dies führte unter anderem dazu, dass sich acht (weniger bedeutende) multilaterale Institutionen bis heute nicht an dem eigentlich von allen zu tragenden HIPC-Schuldenerlass beteiligt haben.<sup>3</sup>

Seit Ausbruch der Corona-Krise hat von den multilateralen Institutionen nur der IWF für einen sehr begrenzten Kreis von Ländern bereits eigene Schuldenerlasse organisiert, und zwar im Rahmen seines *Catastrophe Containment and Relief Trust* (CCRT).<sup>4</sup> Die multilateralen Entwicklungsbanken, um die es hier geht, weigern sich bisher konsequent, sich zu beteiligen.

#### **5. Was ist die qualitative Besonderheit an multilateralen Gläubigern?**

Anders als private Banken sind die multilateralen Entwicklungsbanken nicht dazu da, Gewinne zu erwirtschaften; zumindest keine, die sie an ihre Mitglieder ausschütten würden. Vielmehr sind sie Entwicklungsfinanzierer, deren Mittel möglichst umfassend in wichtige Bereiche der öffentlichen Infrastruktur bzw. der Wachstumsgenerierung investiert werden sollen.

---

<sup>3</sup> Siehe IWF (2019): Policy Paper "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) - Statistical Update", S. 32, Table AIII5, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/08/06/Heavily-Indebted-Poor-Countries-HIPC-Initiative-and-Multilateral-Debt-Relief-Initiative-MDRI-48566>, zuletzt abgerufen am 14.06.2021.

<sup>4</sup> Zum CCRT siehe auch IWF <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/49/Catastrophe-Containment-and-Relief-Trust> (zuletzt aktualisiert am 9. April 2021, abgerufen am 14.06.2021).

Auch wenn einige – wie etwa die Weltbank-Tochter *International Development Association* (IDA) – als Genossenschaften firmieren, funktionieren sie faktisch doch wie Aktiengesellschaften. Das heißt, das Stimmrecht orientiert sich an der eingezahlten Quote. Bei den kleineren Institutionen entscheiden die Mitglieder recht frei darüber, wie viel sie in das entsprechende Institut einzahlen und im Gegenzug die entsprechenden Stimmrechte in Anspruch nehmen wollen. Bei Weltbank und IWF hingegen sind die Quoten nach einem komplizierten Schlüssel festgelegt.<sup>5</sup>

Die gemeinsame Trägerschaft mehrerer Staaten macht auch kleinere Institutionen im Prinzip krisenresistenter als sie es wären, wenn sie nur von einer einzigen Regierung getragen würden. Bei den großen Institutionen kommt hinzu, dass sie sich quasi das Spitzenrating ihrer reichen Mitgliedsländer „ausborgen“ und deshalb entsprechend zinsgünstig selbst Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen können.

Ursprünglich war nur dem IWF die Funktion des „*Lender of Last Resort*“ zugeordnet, also einer Institution, die Staaten in Krisensituationen auch dann noch mit günstigen Krediten zur Seite steht, wenn niemand anders dies mehr tut, weil die Aussichten für das betroffene Land bereits zu schlecht sind. Im Zuge der sogenannten „Schuldenkrise der Dritten Welt“ in den 1980er und 1990er Jahren sind aber auch die Weltbank und die großen regionalen Entwicklungsbanken immer mehr von Entwicklungs- zu faktischen Rettungsfinanzierern geworden. Ihre gegenüber dem IWF umfangreicheren Mittel dienen im Laufe der Krise immer mehr dazu, überschuldete Länder überhaupt noch fiskalisch handlungsfähig zu halten – bis am Ende auch die multilateralen Schulden nicht mehr bedient werden konnten.

Insbesondere aus dieser Funktion haben die Washingtoner Institutionen Weltbank und IWF ihren Anspruch auf einen – wie sie es nennen – *Preferred Creditor Status* abgeleitet. Gemeint ist damit der Anspruch, auch dann noch von einem Staat Zinsen und Rückzahlungen zu erhalten, wenn dieser die Zahlungen an alle anderen Gläubiger bereits einstellen musste. Aus dem *Preferred Status* wird damit de facto ein *Exempt Status*. Das heißt: Weltbank und Währungsfonds betrachten sich – zumindest in ihrer Eigenschaft als Gläubiger – als außerhalb jeglicher Umschuldungsverhandlungen stehend.

Dieses Prinzip wurde in der HIPC/MDRI-Entschuldungsinitiative, die 1996 begann und in wenigen Ländern noch bis heute läuft, erstmals durchbrochen. Ungeachtet dessen, dass eine Beteiligung an Schuldenrestrukturierungen bei HIPC/MDRI ebenso unumgänglich wie machbar war, bestehen die Institutionen heute jedoch wieder auf dem Vor-HIPC-Status, also auf ihrer grundsätzlichen Immunität gegenüber allen Arten von Schuldenerlassen. Im Folgenden setzen wir uns mit den Argumenten auseinander, welche aufgeführt werden, um diesen Status zu begründen.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Dabei wird nicht nur die aktuelle Wirtschaftsleistung zugrunde gelegt, sondern die komplexere Bewertung im Rahmen der jeweils letzten Quotenreform (2020). Deswegen hat beispielsweise China mit 6,6 Prozent noch immer einen Stimmrechtsanteil, der weit unter seinem Anteil an der weltweiten Wirtschaftsleistung liegt.

<sup>6</sup> Siehe etwa World Bank (2021): Factsheet „Debt Service Suspension and COVID-19“, <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/05/11/debt-relief-and-covid-19-coronavirus>, zuletzt abgerufen am 14.06.2021.

## 6. Argumente für eine Nichtbeteiligung der multilateralen Gläubiger an Schuldenerleichterungen – und wie erlassjahr.de sie bewertet

**Argument 1:** *Die Spitzen von Weltbank und IWF haben sich doch wiederholt für Schuldenerlasse ausgesprochen. Was ist denn überhaupt das Problem?*

Tatsächlich: Weltbank-Präsident David Malpass hat sich in jüngster Zeit wiederholt für Schuldenerlasse ausgesprochen<sup>7</sup> – aber durch andere, nicht durch seine eigene Institution. Andere multilaterale Institutionen halten sich überhaupt mit Stellungnahmen zurück, verstecken sich vielmehr hinter der Weltbank – in der Erwartung, dass die größte Institution den Ausnahmestatus aller verteidigt.

Argumentiert wird von Seiten der Weltbank v.a. mit der hohen Abhängigkeit einiger Länder von der IDA. Würden die IDA-Mittel geschmälert, stünde auch für die abhängigen Länder entsprechend weniger zur Verfügung. Aufs Ganze gesehen ist das allerdings ein Nullsummenspiel, wenn das Verbleiben von Geld im Globalen Süden angeblich dazu führt, dass weniger Geld für den Globalen Süden zur Verfügung gestellt werden kann. Warum eine neue Kreditvergabe durch IDA oder andere zwangsläufig zu einer besseren Allokation der knappen Ressourcen führen sollte als die Entlastung von Ländern, die ganz konkret in Zahlungsschwierigkeiten sind, hat aus den Institutionen noch niemand erklären können.

Übersehen wird bei dieser Analyse der Finanzströme überdies, dass in Ländern, wo die multilateralen Forderungen besonders gewichtig sind, eine Herausnahme dieses bedeutenden Teils der Forderungen eine mit bilateralen Gläubigern ausgehandelte Umschuldung gänzlich unwirksam machen kann: entweder, indem auch die größten Zugeständnisse der verbliebenen Gläubiger innerhalb des Prozesses nicht ausreichen könnten, um das noch tragbare Verschuldungsniveau zu erreichen, oder, indem den erlassbereiten Gläubigern ein so weitreichender Verzicht zugemutet wird, dass auch diese nicht mehr zur Teilnahme bereit sind. Gerade diese Entwicklung hatte 1996 und danach zur Schaffung und beständigen Ausweitung der HIPC-Initiative geführt.

**Argument 2:** *Eine Reduzierung der Forderungen multilateraler Gläubiger würde, ohne vollständige Kompensation durch deren bilaterale Mitglieder, zu einem schlechteren Rating führen. Damit könnten sie nicht mehr günstige Mittel an Entwicklungsländer verleihen.*

Ein empirischer Nachweis für diese Behauptung ist nie erbracht worden. Feststellen kann man im Gegenteil lediglich, dass die nur teilweise kompensierte Beteiligung am HIPC/MDRI-Erlass keinerlei Einfluss auf das Triple-A-Rating der Weltbank bzw. der anderen großen Entwicklungsbanken hatte. Lediglich die afrikanische Entwicklungsbank hatte 1995 einmal für einige Jahre das AAA verloren, allerdings aus Gründen von internem Missmanagement.

Vielmehr spricht viel für die These, dass eventuelle Rückzahlungsausfälle, insbesondere solche kleinerer und ärmerer Mitglieder wie der HIPC-Staaten, überhaupt keinen Einfluss auf das Rating und damit die Kapitalkosten der Institution haben. Bei der Entscheidung über eine Geldanlage bei den multilateralen Institutionen orientieren sich Anleger wohl vielmehr daran, ob sie der Garantie der reichen AAA-gerateten Mitglieder der Institution vertrauen, diese unter allen Umständen zahlungsfähig zu halten. Und diese wiederum kann nicht beeinträchtigt sein, wenn die Institution sich an Schuldenerleichterungen beteiligt, welche genau diese reichen Mitglieder in Person von G7/G8 oder G20 selbst auf den Weg gebracht haben.

---

<sup>7</sup> Siehe etwa ZDF (05.10.2020): Weltbank-Chef fordert Schuldenerlass, <https://www.zdf.de/nachrichten/wirtschaft/weltbank-malpass-schuldenerlass-corona-100.html> oder Reuters (13.01.2021): World Bank's Malpass hammers private sector to back debt reduction push, <https://www.reuters.com/article/us-worldbank-economy-idUSKBN29I2CF>, zuletzt abgerufen am 14.06.2021.

**Argument 3:** Aufrufe zu Schuldenerlassen durch die Weltbanktochter IDA ignorieren, dass IDA die Schuldenlast von kritisch verschuldeten Entwicklungsländern bereits durch ihre Kreditvergünstigungen verringert und dadurch größere fiskalische Erleichterungen bietet als andere Gläubiger.

Das ist sachlich falsch. Auf die Frage, ob eine Institution wie das sehr günstige Kreditfenster der Weltbank, die IDA, sich an Erlassen beteiligen soll, hat die Frage der Zinshöhen, Freijahre und Rückzahlungsfristen – also alles, was die IDA-Kredite so günstig macht – überhaupt keinen Einfluss. Bei der Frage, wie viel die IDA etwa im Vergleich mit anderen Gläubigern erlassen soll, werden die von ihr gewährten Vorleistungen bereits berücksichtigt. So geschehen etwa, als der HIPC-Erlass berechnet und auf die verschiedenen Gläubiger verteilt wurde. Dies funktioniert nämlich nach dem Barwertprinzip: Nicht die absoluten Forderungen an einen Schuldner werden zugrunde gelegt, sondern alle ausstehenden Zahlungen auf den ausstehenden Kredit, abdiskontiert auf den Zeitpunkt des Erlasses. Das bedeutet, dass eine Million US-Dollar Forderungen der IDA, die mit 0,5 Prozent verzinst wird und über noch ausstehende 40 Jahre bei ebenfalls noch ausstehenden 5 tilgungsfreien Jahren zurückgezahlt werden muss, in die Erlassberechnung mit einem viel niedrigeren Wert eingeht als eine kommerzielle Bankenforderung von ebenfalls einer Million zu 8 Prozent, die überdies in den nächsten 3 Jahren komplett zurückgezahlt werden muss. Entsprechend wird die Million der Bank viel stärker reduziert als die Million der IDA.

**Argument 4:** Ein IDA-Kredit ist wesentlich entwicklungsfördernder als die teure kommerzielle Kreditaufnahme, auf die die Länder sonst angewiesen sind. Die Konzessionen, die die Multilateralen schon bei der Kreditvergabe gewähren, müssen honoriert werden, sonst schafft man die falschen Anreize.

Die Berechnung der von jedem einzelnen Gläubiger notwendigen Schuldenerlasse mittels der Barwertmethode (s.o.) ermöglicht bereits eine Anerkennung der besonders zinsgünstigen Finanzierung durch IDA und andere. Was die qualitative Seite der Entwicklungsfreundlichkeit betrifft, so dürfte es schwierig sein, private oder öffentliche Finanzierungen pauschal als stets mehr oder weniger entwicklungsfördernd zu kategorisieren.

Allerdings könnte über die Barwertmethode hinaus durchaus daran gedacht werden, die Bereitstellung frischen Geldes im laufenden Umschuldungsprozess durch einzelne Gläubiger, die dazu dienen soll, den Schuldner in einer kritischen Phase zahlungsfähig zu halten, zu honorieren. Dies könnte etwa durch Abschläge beim sogenannten *Haircut*<sup>8</sup> geschehen – wie es ähnlich der Pariser Club auch schon ermöglicht, um solche Gläubiger einzubeziehen, die rechtliche Probleme mit einfachen Forderungsverzichten haben.<sup>9</sup>

**Argument 5:** Anders als andere öffentliche Gläubiger treiben die multilateralen Entwicklungsbanken keine Steuern ein, durch die sie Forderungsverzichte gegenfinanzieren könnten.

Das ist sachlich falsch: Sie treiben Steuern nur eben nicht selber ein, sondern tun dies durch ihre reichen Mitglieder. Die Mittel, die ihnen etwa von der deutschen und anderen Regierungen zur Verfügung gestellt werden, sind Steuergelder. Für Umschuldungen bedeutet das, dass – sofern der politische Wille dazu auf Seiten der reichen Mitglieder besteht – die multilateralen Institutionen im Prinzip unbeschränkt Forderungsverzichte aussprechen können, wenn dies zur Wiederherstellung der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit eines Schuldnerlandes erforderlich ist – ohne dass ihre eigene wirtschaftliche Handlungsfähigkeit dadurch beeinträchtigt würde.

---

<sup>8</sup> Mit dem etwas bildhaften Begriff des „Haarschnitts“ bezeichnet man im internationalen Schuldenmanagement den (erzwungenen) Verzicht eines Gläubigers auf einen Teil seiner Forderungen.

<sup>9</sup> So schuf beispielsweise der Pariser Club die Möglichkeit, dass die japanische Regierung, der das Streichen von Forderungen sehr lange durch die Verfassung untersagt war, gleichwertige Leistungen in Form neuer Zuschussfinanzierungen erbringen konnte.

Allerdings schwächt jede Abschreibung von Forderungen natürlich das Standing der Institution selbst gegenüber diesen wichtigen Mitgliedern, wirft sie doch die Frage auf, ob das Management der Institution womöglich Finanzierungen gewährt hat, die besser unterblieben wären: Wurden Kredite vielleicht gewährt, weil ein wichtiges Mitgliedsland mit der wenig verantwortlich agierenden Regierung des Schuldnerlandes besonders freundschaftlich verbunden ist? Diente die Finanzierung eines Projektes einem guten Geschäft für die Privatwirtschaft eines wichtigen Mitgliedslandes? Haben die Verantwortlichen in der Entwicklungsbank eine Finanzierung trotz bereits kritischer Schuldentragfähigkeit durchgewunken, weil ein möglichst großes Kreditportfolio in der Bank zu materieller und immaterieller Anerkennung führt?

**Argument 6:** *Im G20-Kreis wird eine Einbeziehung der multilateralen Institutionen überhaupt nicht gefordert. Mit Ausnahme von China – aus dem durchsichtigen Interesse heraus, dass sie selber als größter bilateraler Gläubiger weniger verzichten müssen, wenn auch andere bedeutende Gläubiger ihren Beitrag leisten.*

Dass grundsätzliche Erwägungen und solche tagespolitischer Art zusammenfallen, hat es auch früher schon gegeben. Das hat China, welches im Übrigen mehr als die Hälfte der unter der DSSI absehbaren Schuldenerleichterungen trägt (ein Anteil, den unter der HIPC-Initiative global kein Einzelgläubiger je erreicht hat), nicht erfunden. Ein Beispiel gerade im Zusammenhang mit multilateralen Schuldenerlassen ist etwa die Modifizierung der ersten HIPC-Zugangskriterien 1996, nachdem sich Frankreich beschwert hatte, dass unter den ersten vorgelegten Kriterien und Grenzwerten der Initiative viel mehr anglophone als frankophone afrikanische Länder entschuldet würden. Welcher Gläubiger gerade welche tagespolitischen Interessen verfolgt, sollte kein Argument dagegen sein, das grundsätzlich Richtige auch zu tun und einzufordern.

**Argument 7:** *Werden Schulden erlassen, ist zu befürchten, dass diese Gelder nachträglich die Mittelverschwendung von teilweise sehr fragwürdigen Regimen honorieren. Würde stattdessen, wie vorgesehen, an die IDA zurückgezahlt, könnte diese anschließend zinsgünstige Kredite für entwicklungsfreundliche Regierungen bereitstellen.*

Wer so argumentiert, nimmt interessanterweise an, dass ein Schuldenerlass potenziell (auch und gerade) fragwürdigen Regimen zugutekommt, während nach einem erfolgten Rückfluss an die IDA diese die gleichen Mittel (immer und ausschließlich) entwicklungsfreundlichen Regierungen als Finanzierung bereitstellt. Das lässt fragen, wie überhaupt die fragwürdigen Regierungen an IDA-Schulden gekommen sind, wenn IDA grundsätzlich nur Entwicklungsfreundliches finanziert?

In Wirklichkeit können sowohl ein Schuldenerlass als auch eine neue Finanzierung durch die multilateralen Finanzinstitutionen die „Falschen“ belohnen. Fakt ist nur, dass der oben bereits beschriebene Missbrauch der Entwicklungsmittel zur Rettung der Schuldentragfähigkeit viel häufiger die falschen Anreize gesetzt hat, als die wenigen Schuldenerlasse der jüngeren Geschichte das gekonnt hätten. Kreditvergabeentscheidungen wie auch die Begünstigung durch Schuldenerlasse bedürfen beide gleichermaßen einer äußerst sorgfältigen Begutachtung der Situation des Schuldners und gegebenenfalls der Formulierung von Konditionen, wie etwa der Schaffung von Transparenz und der Beteiligung von Zivilgesellschaft. Keinesfalls zutreffend ist, dass ein frisch von der IDA vergebener Dollar automatisch entwicklungsfördernder ist als einer, den das gleiche Land an Schuldendienst einspart.

**Argument 8:** Wenn IDA und die anderen Institutionen wie eine Kreditgenossenschaft funktionieren, die allen gehört, müssten an deren ungeschmälernten Kreditrückflüssen auch alle das höchste Interesse haben. Deswegen haben die multilateralen Entwicklungsbanken doch auch das höchstmögliche Interesse an einer möglichst sorgfältigen Kreditvergabe.

Die Weltbank plädiert in der Tat für immer bessere und ausgefeiltere Abläufe, um eine unangemessene Kreditvergabe zu verhindern. Dagegen ist sicher nichts einzuwenden. Die besten Abläufe und Kontrollen können aber nicht verhindern, dass ein Land trotzdem in eine Zahlungskrise gerät. So sinnvoll es ist, wenn multilaterale Kredite doppelt und dreifach überprüft werden, bevor sie den Schuldenberg eines Landes erhöhen, beseitigen solche Kontrollen doch nicht die Möglichkeit einer Staatspleite, nicht zuletzt durch externe Schocks wie die Corona-Pandemie oder Klimakatastrophen. Auf der anderen Seite wird der Zusammenhang zwischen Kreditentscheidung und Risikoübernahme durch den *Exempt Status* zerbrochen. Denn ein wichtiger Anreiz, Kredite verantwortungsbewusst zu vergeben, 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.

## **7. Fazit**

Die angeführten Argumente für eine Nichtbeteiligung von multilateralen Gläubigern an Schuldenerlassen können nicht überzeugen. Sie lassen sich nicht nur widerlegen, sondern lassen auch erkennen, wie sehr die Frage der Beteiligung oder Nichtbeteiligung schlicht am politischen Willen der beteiligten Akteure hängt. Angesichts der Bedeutung multilateraler Forderungen insbesondere für Staaten mit niedrigem Einkommen ist das pauschale „Nein“ der Multilateralen aus Sicht der Entschuldungsbewegung jedenfalls nicht zu akzeptieren. Um die Verschuldung kritisch verschuldeter Staaten auf ein tragfähiges Niveau zu senken und Initiativen wie das *Common Framework* der G20 nicht schon in den Anfängen zum Scheitern zu verurteilen, sollte deshalb nicht nur der verpflichtende Einbezug des Privatsektors, sondern auch die Beteiligung multilateraler Gläubiger an Schuldenerleichterungen politisch forciert werden.