



Schuldentragfähigkeit in Zeiten von Klimakatastrophe und Corona

Wie können die Auswirkungen von Krisen realistisch bestimmt werden?

Fachinformation 68:

Schulden­trag­fä­hig­keit in Zei­ten von Kli­ma­ka­tas­tro­phe und Co­ro­na – Wie könn­en die Aus­wir­kun­gen von Krisen rea­lis­tisch be­stimmt wer­den?

Ver­öf­fent­lichung: 12.07.2021

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: erlassjahr.de

Gefördert durch ENGAGEMENT GLOBAL mit Mitteln des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

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.



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

Gefördert durch einen Zuschuss der Open Society Foundations

erlassjahr.de wird institutionell gefördert von



mit Mitteln des
Kirchlichen
Entwicklungsdienstes



Evangelische Kirche
von Westfalen



Bistum Limburg 



und mehr als 500 weiteren Mitträgerorganisationen.

Schuldentragfähigkeit in Zeiten von Klimakatastrophe und Corona – Wie können die Auswirkungen von Krisen realistisch bestimmt werden?

von Jürgen Kaiser

1. Einleitung

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie und der Klimakrise haben uns in den vergangenen Jahren und insbesondere seit März 2020 noch einmal drastisch vor Augen geführt, was es für hoch verschuldete Staaten bedeutet, von externen Schocks getroffen zu werden. Die internationale Schuldenarchitektur hat darauf zwar reagiert. Doch an den grundlegenden, zutiefst hierarchischen Strukturen hat sich wenig geändert. Explizit deutlich wird das an der Art und Weise, wie und durch wen die Schuldentragfähigkeit von Staaten, die die Grundlage für die Dimensionierung von Schuldenerlassen ist, analysiert wird.

In dieser Fachinformation werden wir die Mängel des bestehenden Systems sichtbar machen sowie aufzeigen, welche Schritte nötig sind, um Schuldentragfähigkeitsanalysen realistischer zu erstellen und damit zu einer gerechteren und nachhaltigeren Schuldenarchitektur beizutragen. Dazu stellen wir auch bereits existierende Indizes vor, die die Verwundbarkeit (Vulnerabilität) von Staaten in Bezug auf externe Schocks sichtbar machen und damit dazu beitragen, die Fragen, ob ein Staat Schuldenerlasse benötigt, und wenn ja, in welcher Höhe, zu beantworten.

2. Aktuelle Schuldenerleichterungsinitiativen: Wer hat Zugang?

Als Reaktion auf die Belastung ärmerer Länder durch die von COVID-19 ausgelöste weltweite Rezession schuf die Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) im Frühjahr 2020 die Schuldenmoratoriumsinitiative DSSI (engl. *Debt Service Suspension Initiative*)¹. Sie sollte den zusätzlich belasteten Ländern fiskalische Spielräume für schnelle Maßnahmen sowohl zur Eindämmung der Pandemie als auch zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftstätigkeit eröffnen. Inzwischen ist jedoch deutlich geworden, dass eine Reihe dieser Länder infolge der bereits vor Corona hohen Auslandsverschuldung nicht nur ein Liquiditätsproblem hat, auf das ein Moratorium durchaus eine angemessene Antwort gewesen wäre. Vielmehr droht ihnen eine Insolvenz, welche durch die Verschiebung von Zahlungsverpflichtungen in die Zukunft nicht nur nicht gelöst, sondern sogar noch verschärft wird. Deshalb wurde die DSSI im November 2020 um das *Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI*² ergänzt, welches echte Schuldenerlasse durch die Gesamtheit aller oder wenigstens durch einen großen Teil der Gläubiger ermöglichen soll.

Um sowohl die DSSI als auch das *Common Framework* anwendbar zu machen, mussten vorab zwei Fragen beantwortet werden:

1. Wer soll in den Genuss der jeweiligen Schuldenerleichterung kommen?
2. In welchem Umfang sollen Schulden gestundet bzw. gestrichen werden?

¹ Weitere Informationen zu Zielen und Funktionsweise der DSSI: [erlassjahr.de/MISEREOR\(2021\): „Schuldenreport 2021“](https://erlassjahr.de/MISEREOR(2021):„Schuldenreport2021“), <https://erlassjahr.de/produkt/schuldenreport-2021/>.

² Siehe G20: „Statement: Extraordinary G20 Finance Ministers and Central Bank Governors’ Meeting, 13 November 2020“, <https://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2020/11/2020-11-13-extraordinary-g20fmcgbg-statement-of-november-13.pdf>. Eine kritische Bewertung findet sich bei erlassjahr.de (13.11.2020): „G20-Finanzministertreffen. Ein schwarzer Freitag für verschuldete Länder“, <https://erlassjahr.de/news/ein-schwarzer-freitag-der-13-fuer-verschuldete-laender/>.

Die erste Frage hat die G20 dahingehend beantwortet, dass alle IDA-qualifizierten und alle *Least Developed Countries* begünstigt werden sollen. Die beiden Kategorien – erstere von der Weltbank, letztere von den Vereinten Nationen – überschneiden sich sehr stark, sodass 73 Länder sich schließlich qualifizierten. Da beide Gruppen im Wesentlichen durch die Wirtschaftsleistung pro Kopf definiert sind, kann man sagen, dass Armut das entscheidende Kriterium ist.

Die Frage nach dem Umfang der Schuldenerleichterungen wurde im Falle der DSSI summarisch dadurch beantwortet, dass der gesamte Schuldendienst an die Mitglieder der G20 und des Pariser Clubs gestundet werden konnte. Offen bleibt jedoch immer noch, wie im Falle echter Schuldenerleichterungen unter dem *Common Framework* mit dieser Frage umgegangen werden soll. Ein kategorischer vollständiger Schuldenerlass durch eine einzige Gläubigergruppe wäre keine sinnvolle Lösung.

Schuldenerleichterungen sind indirekt immer auch ein Instrument zur Armutsbekämpfung. In erster Linie dienen sie allerdings der Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit eines Schuldners – unabhängig davon, ob dieser reich oder arm ist. Überschuldet können die ärmsten Länder der Welt sein – wie aktuell noch der Sudan –, Länder mit mittlerem Einkommen wie Argentinien oder auch Industrieländer wie Italien in der Eurokrise. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf allein ist demnach kein geeignetes Kriterium für die Qualifizierung eines Landes für Schuldenerleichterungen. Entsprechend haben bis Ende Mai 2021 nur 47 der 73 qualifizierten Länder die DSSI in Anspruch genommen, während eine Reihe von Mitteleinkommensländern, vor allem hart getroffene kleine Inselentwicklungsstaaten, lautstark auf die Ungerechtigkeit ihrer Nichtberücksichtigung hinweisen.

Es spricht deshalb viel dafür, unabhängig vom Einkommensniveau der betroffenen Länder die Existenz oder Nichtexistenz eines Schuldenproblems zum Qualifikationskriterium zu machen. Diese zu bestimmen, ist Aufgabe der Schuldentragfähigkeitsanalysen, die der Internationale Währungsfonds (IWF) regelmäßig für seine Mitglieder unternimmt. Sie sollen nicht nur aufzeigen, ob ein Land absehbar ein Zahlungsproblem haben wird, sondern auch, wie groß dieses ist. Das wiederum ist entscheidend für die Wahrscheinlichkeit, dass ein Zahlungsausfall tatsächlich eintritt. Schauen wir uns das Instrument der Schuldentragfähigkeitsanalysen nun einmal näher an.

3. Funktionsweise von Schuldentragfähigkeitsanalysen: Was bisher geschah

Erst seit der HIPC-Initiative³ spielen die Schuldentragfähigkeitsanalysen des IWF und der Weltbank (engl. *Debt Sustainability Analyses*, DSAs) eine seriöse Rolle im Umschuldungsprozess. Zuvor wurden sie zwar erstellt und vom Pariser Club⁴ – meist vorgetragen durch den*die IWF-Beobachter*in im Club – auch zur Kenntnis genommen. Ihr Einfluss auf eine eventuelle Schuldenreduzierung durch den Club war indes nahe Null. Schließlich hatte der Pariser Club bereits von der G7 bzw. G8 vorgegebene „Erlassquoten“, welche für verschiedene Ländergruppen angewendet werden konnten. Zumeist waren die DSAs aus Washington deshalb so gestrickt, dass sie in einem Umschuldungsszenario, wie von den Club-Mitgliedern angewiesen, die gängige Schuldenreduzierung einrechneten und am Ende stets zu dem Ergebnis kamen, dass damit das Ziel der Schuldentragfähigkeit jeweils erreicht werde. So fanden die Club-Mitglieder noch 1996 eine Teilerlassquote von 67 Prozent für das mit mehr als dem Zehnfachen seiner Wirtschaftsleistung verschuldete Nicaragua ausreichend. Wenige Jahre später wurde dann unter HIPC sinnvollerweise praktisch der gesamte bilaterale Forderungsbestand gestrichen.⁵

³ engl. *Heavily Indebted Poor Countries Initiative*. 1996 geschaffene Entschuldungsinitiative für schwer verschuldete ärmere Staaten. Informationen dazu unter www.imf.org/hipc oder <https://erlassjahr.de/themen/entschuldungsinitiativen-hipcmdri/>.

⁴ Der Pariser Club ist ein informelles Kartell traditioneller Gläubigerländer, welches seit 1956 mit überschuldeten Staaten Umschuldungen aushandelt. Zur Zeit gehören ihm 22 Länder an. Weitere Infos unter www.clubdeparis.org.

⁵ Wie die durchorchestrierte Verantwortungslosigkeit zwischen Pariser Club und IWF in diesem Fall funktionierte, zeigt Kaiser, J. (2016): „Schuldenmanagement à la Louis XVI – Ein kurzer Gang durch Programm und Praxis des Pariser Clubs“; https://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/fonds_louis.pdf.

In vielen Fällen wurde Schuldentragfähigkeit angesichts einer derart unseriösen Praxis natürlich nicht erreicht. Die Folge waren ganze Umschuldungsserien von Ländern, die im Zwei-Jahres-Rhythmus wieder in Paris vorsprechen mussten.

Das änderte sich mit der Einführung der HIPC-Logik ab 1996: Fortan wurde noch immer von einer bestimmten Erlassquote des Pariser Clubs ausgegangen – wobei diese zwischenzeitlich von 50 auf 67 und 80 und schließlich sogar auf 90 Prozent angehoben worden war. Darüber hinaus erhielten die betroffenen Länder aber auch Zugang zu Reduzierungen ihrer Schulden bei ihren multilateralen Gläubigern wie IWF und Weltbank, deren Forderungen vor HIPC unantastbar waren. Wie weit es bei den multilateralen Institutionen zu Streichungen kommen würde, hing nun ganz entscheidend von den Analysen des IWF und der Weltbank ab, die aus den verbliebenen Forderungen nach den Erlassen durch die bilateralen Gläubiger in Paris eine allgemeine Schuldenerlassquote errechneten, welche alle multilateralen Gläubiger anwenden sollten. Diese konnte relativ bescheiden ausfallen, wenn nur wenige multilaterale Schulden im Spiel waren, oder fast den gesamten Forderungsbestand betreffen, wenn das betroffene Land zuvor sehr lange multilaterale Kredite aufgenommen hatte, um bilaterale Kredite weiter bedienen zu können. Schließlich war das Ziel, Länder aus genau diesem Teufelskreis von Umschuldungen zu befreien, und allen war klar, dass dies ausreichend tiefe Schuldenschnitte voraussetzte.

Noch immer war es problematisch, dass die Techniker*innen von IWF und Weltbank selbst ausrechnen sollten, wie viel sie selbst an Schuldenschnitten gewähren mussten. Aber die Verwandlung der DSAs von einem Instrument zur Legitimierung vorgegebener und beständig unzureichender Schuldenerleichterungen zu einem zentralen Baustein bei der Dimensionierung von Umschuldungen war damit erfolgt.

Trotz dieses qualitativen Fortschritts mussten auch die Parameter der HIPC-Initiative mehrfach überarbeitet werden. Und zwar stets in dem Sinne, dass tiefere Schuldenschnitte ermöglicht wurden. In der ersten Phase der Initiative waren in den DSAs viel zu hohe Tragfähigkeitsgrenzen angenommen worden, um den notwendigen Schuldenerlass möglichst gering ausfallen zu lassen und den Unwilligen unter den G8-Regierungen die Initiative damit schmackhaft zu machen. Das heißt, die quantitative Dimensionierung dessen, was für tragfähig gehalten wurde, unterlief zwischen dem Beginn der Initiative 1996 und dem G8-Gipfel 2005 im schottischen Gleneagles beständig das qualitative Ziel, die Schuldentragfähigkeit wiederherzustellen. Bei diesem G8-Gipfel wurde das beständige Nachjustieren der HIPC-Parameter zu Gunsten einer kategorischen Streichung aller Altschulden bei vier wichtigen multilateralen Gläubigern – IWF, IDA, AfDF und FSO⁶ – aufgegeben. Das heißt, man kehrte vorübergehend zu dem alten Prinzip des Erlasses nach Quote zurück, wenn auch die Quote zumindest bei einem begrenzten Kreis von Gläubigern auf 100 Prozent (der alten, nicht der neuen) Schulden angehoben worden war.

So sinnvoll diese summarische Entlastung war, zerbrach sie doch wieder den durch HIPC kurzzeitig hergestellten Zusammenhang zwischen Schuldentragfähigkeitsanalyse und Schuldenreduzierung. Bis heute werden DSAs zwar weiterhin erstellt, und, wie wir unten sehen werden, laufend verfeinert. Ob, wie, durch wen und in welchem Umfang untragbare Schulden reduziert werden müssen, ist aber nun Gegenstand eines weitgehend unstrukturierten und vor allem zwischen verschiedenen prinzipiell erlassunwilligen Gläubigern mehr schlecht als recht koordinierten Prozesses. Das *Common Framework* ist nun der erste Versuch, ihm wieder für alle Beteiligten verbindliche Regeln zu geben.

⁶ Der *African Development Fund* (AfDF) ist das Weichkreditfenster der Afrikanischen Entwicklungsbank AfDB; der *Fund for Special Operations* (FSO) das der Interamerikanischen Entwicklungsbank IDB.

Außerhalb der HIPC-Gruppe – und damit auch für die heute kritisch verschuldeten kleinen Inselentwicklungsstaaten – hat dieser Funktionswandel der DSAs so nie stattgefunden. Der Grund dafür ist, dass nach der Bewältigung der Krise der ärmsten Länder durch HIPC/MDRI und einigen spektakulären Umschuldungen größerer Mitteleinkommensländer wie Argentinien, Nigeria oder Irak die Gläubiger erneut davon ausgingen, dass es künftig keine Schuldenkrisen mehr geben werde, welche einer mit Schuldenerlassentscheidungen verbundenen Analyse der Schuldentragfähigkeit bedürften.

Statt einer berechenbaren Schuldenerlassoption waren wiederum drastische Sparmaßnahmen der verschuldeten Länder sowie die Gestaltung neuer Finanzierungen (insbesondere die Beschränkung auf konzessionäre Kredite und der Ausschluss von marktmäßigen Finanzierungen) die Mittel der Wahl.

Mit dieser Rückkehr zu Instrumenten der klassischen Strukturanpassung wurde die Krisenbewältigung erneut ausschließlich den verschuldeten Ländern aufgeladen. Dieser gefährlichen Tendenz liefen allerdings zwei Neuerungen im Umgang mit Schuldenkrisen entgegen:

- Der Pariser Club schuf mit dem *Evian Approach* für Länder außerhalb der HIPC-Initiative erstmals einen Rahmen für Umschuldungen, der nicht von einer starren Erlassquote ausging, sondern die Möglichkeit für realistische Schuldenerleichterungen gewährte. Zumindest in der Theorie. Angewendet wurde der *Evian Approach* seit seiner Formulierung im Jahr 2004 erst in wenigen Ausnahmefällen.
- Das *Common Framework*, welches die G20 im Herbst 2020 als Reaktion auf die Corona-Krise aus der Taufe hob, versteckt hinter einer zunächst sehr abwiegelnden Fokussierung auf ausschließlich Umschuldungen auch die Möglichkeit substanzieller Schuldenerleichterungen, wo dies notwendig sein würde. Quoten werden dabei ebenso wenig definiert wie beim *Evian Approach* des Clubs.

Mit dem Verzicht auf die Festlegung vorgegebener Quoten spielen sowohl der *Evian Approach* als auch das *Common Framework* die Verantwortung für die Dimensionierung eventueller Schuldenerleichterungen zurück an den IWF.

Wenn nun aber Umschuldungen wesentlich dadurch bestimmt werden, welchen Erlassbedarf ein betroffenes Land hat, stellt sich die Frage, wie realistisch Weltbank und IWF tatsächlich rechnen – und rechnen wollen. Schließlich tragen sie, wie oben gesehen, eine unselige Geschichte von Gefälligkeitsgutachten im Interesse ihrer wichtigsten Mitgliedsstaaten mit sich herum. Und an dem Machtgefälle innerhalb der Leitungsgremien von Weltbank und Währungsfonds zwischen reichen Nettogläubigern und ärmeren Nettoschuldnern hat sich – abgesehen von der leichten Stärkung einiger wichtiger Schwellenländer wie China und Indien – seit 1995 nicht viel verändert. Wie könnten Schuldentragfähigkeitsanalysen nun realistischer – und damit gerechter – erstellt werden?

4. Schuldentragfähigkeitsanalysen für Länder mit niedrigem Einkommen und solche mit Marktzugang: Wie wird Klima- und andere Verwundbarkeit bis jetzt berücksichtigt?

Seit der IWF um die Jahrtausendwende sein Analyseinstrumentarium verfeinert hat, unterscheidet er zwischen Schuldentragfähigkeitsanalysen für Länder mit niedrigem Einkommen (engl. *Low Income Countries*, LICs) und für Länder mit Marktzugang (engl. *Market Access Countries*, MACs). Diese Unterscheidung ist so inkohärent, wie sie auf den ersten Blick aussieht. Schließlich gibt es auch Länder mit niedrigem Einkommen, die nach ihrer HIPC-Entschuldung am internationalen Kapitalmarkt Fuß gefasst haben, wie es andererseits auch Länder außerhalb der Weltbank-definierten Gruppe der Niedrigeinkommensländer gibt, welche keinen oder einen nur sehr schwierigen Zugang zum Kapitalmarkt haben.

Der Sinn der trotzdem durchgehaltenen Unterscheidung wird deutlich, wenn man sich einzelne LIC-DSAs und MAC-DSAs genauer ansieht: Während bei ersteren am Ende ein ziemlich eindeutiges Urteil über die bestehende, gefährdete oder inexistente Schuldentragfähigkeit steht, traut sich der IWF das bei Ländern wie Brasilien, Indonesien oder gar Russland natürlich nicht. Auch dort werden zwar Risiken aufgezeigt, Projektionen vorgelegt und häufig realitätsnah diskutiert. Aber ein Urteil wie „Spaniens Auslandsschulden sind (mit hoher Wahrscheinlichkeit) nicht tragfähig“ findet man dort nicht.

Anfang 2021 hat der IWF angekündigt, die MAC-DSA, die für die meisten kleinen Inselstaaten relevant ist, zu reformieren. Und zwar ausdrücklich im Hinblick auf eine bessere Berücksichtigung von Klimarisiken und weiteren externen Schocks. Was das jenseits sympathischer Absichtserklärung genau bedeuten wird, lässt sich noch nicht absehen. Das wenige, was wir jetzt schon wissen können, diskutieren wir im nächsten Abschnitt. Hier fragen wir zunächst, wie die Risiken, denen ein Land unterliegt, in den aktuellen LIC- und MAC-DSAs berücksichtigt werden.

Die Methodik beider Rahmenwerke zur Berücksichtigung externer Schocks sieht gleich aus: Der IWF berechnet ein „Basisszenario“, welches seiner Einschätzung nach die wahrscheinliche Entwicklung des betreffenden Landes realistisch abbildet. Von diesem Basisszenario aus berechnet er dann eine Reihe von standardisierten Stresstests, welche beispielsweise die Entwicklung zentraler Parameter wie Wirtschaftswachstum oder Nachfrage für exportierbare Güter in ihrem historischen Trend fortschreiben, statt wie im Basisszenario anzunehmen, dass die Umsetzung von mit dem IWF vereinbarten Reformschritten bereits eine deutliche gesamtwirtschaftliche Besserung bewirken wird. Über standardisierte Annahmen hinaus kommen in einzelnen Ländern auch besonders relevante Stress-Szenarien wie ein Ölpreiseinbruch bei ölexportierenden Ländern oder ein Einbruch des Tourismus bei kleinen Inselstaaten zur Anwendung.

In LIC-DSAs bestimmen solche Stresstests die Einstufung in eine Risikogruppe: Länder, die keinen der einschlägigen Schuldenindikatoren überschreiten, haben ein „niedriges“ Überschuldungsrisiko. Bei Ländern, die zwar im Basisszenario unter allen kritischen Grenzwerten bleiben, in mindestens einem Stress-Szenario aber mindestens einen Indikator überschreiten, ist es „mittel“. Überschreitet ein Land schon im Basisszenario mindestens einen kritischen Grenzwert, hat das Land ein „hohes“ Überschuldungsrisiko.

In MAC-DSAs gibt es keine solchen finalen Bewertungen, stattdessen eine ausgefeiltere Darstellung einzelner Risiken in einer „Heat Map“, ohne dass diese zu einem finalen Urteil zusammengefasst werden würde.

Das LIC-*Debt Sustainability Framework* (DSF) ist zuletzt 2016 reformiert worden. Das MAC-DSF wird im Laufe des Jahres 2021 überarbeitet und soll ab Anfang 2022 auf einer neuen Grundlage, welche insbesondere besser auf einzelne Risiken eingehen soll, durchgängig angewendet werden. Im Blick auf den Umgang mit der besonderen Verletzlichkeit verschuldeter Länder sind besonders folgende, von der Zivilgesellschaft im Laufe des letzten Reformprozesses vorgebrachte Kritikpunkte von Bedeutung:

- Das LIC-DSF gibt zwar vor, sich auf die zur Erreichung der Nachhaltigen Entwicklungsziele (engl. *Sustainable Development Goals*, SDGs) notwendigen Finanzmittel zu orientieren. Dies wird aber nirgendwo operationalisiert, in dem Sinne, dass etwa der SDG-Finanzierungsbedarf in Schuldenerlasse umgerechnet würde. Dies wäre auch nicht einfach – wie seinerzeitige Versuche, den Vorgängerzielkatalog der SDGs, die *Millennium Development Goals* (MDGs), in Schuldentragfähigkeitsbestimmungen zu übersetzen, gezeigt haben.
- Es wird nicht deutlich, wie es eigentlich zu finalen Beurteilungen kommt, da bestimmte Anforderungen an Schuldentragfähigkeit auch ausgesetzt werden können (durch so genannte „Waiver“) – und dies nicht immer öffentlich zugänglich begründet wird. Eine Studie kam 2018 zu dem Ergebnis, dass eine großzügigere Sichtweise, welche Ländern höhere Verschuldungen zugesteht, bevor eventuelle

Sanktionen durch den IWF oder private Akteure greifen, stark mit der USA-Freundlichkeit der betreffenden Regierung korreliert.⁷

- Alle bisherigen Reformprozesse haben das faktische Monopol der Tragfähigkeitsbewertung von IWF und Weltbank nicht in Frage gestellt. Zwar betonen Weltbank und IWF in ihren DSAs und den routinemäßigen Länderberichten regelmäßig, dass sie mit zahlreichen *Stakeholdern* in den betroffenen Ländern sowie häufig auch anderen im Lande tätigen internationalen Organisationen gesprochen hätten. Ob und gegebenenfalls wie deren Expertise Eingang in die Bewertung des Landes gefunden hat, wird allerdings nirgendwo deutlich gemacht.
- Als UN-Organisationen unterliegen die Internationalen Finanzinstitutionen keinerlei Haftung für die Ergebnisse ihrer Arbeit. Ein Land, welches durch eine zu negative Bewertung an Kapitalmärkten ungerechtfertigte Aufschläge auf seine Kreditaufnahme zahlen muss, kann dafür ebenso wenig Regress fordern wie eines, das infolge zu positiver Bewertung von andernfalls möglichen Schuldenerleichterungen ausgeschlossen bleibt.

5. Die Reform des MAC-DSF: ein sinnvoller Fortschritt?

Im Januar 2021 hat sich das Exekutivdirektorium des IWF mit der Reform des MAC-DSF befasst und im Großen und Ganzen die Reformvorschläge des IWF-Stabs abgenickt.⁸ Aufgebaut werden soll auf der bereits in der letzten Überarbeitungsphase 2011-2013 beschlossenen Unterscheidung in genauer zu untersuchende („high scrutiny“) und unproblematische („low scrutiny“) Länder. Dabei orientiert sich der Stab an den Ergebnissen einer Voruntersuchung und stellt auf dieser Grundlage fest, ob ein Land genauer untersucht werden muss – auch im Hinblick auf eine spezifische Verwundbarkeit durch externe Schocks – oder nicht.

Natürlich ist es sinnvoll, auf diese Weise Länder aus einem aufwändigeren Verfahren herauszufiltern, die erkennbar kein Schuldenproblem haben. Was aber mit den anderen wird, lässt sich noch nicht genauer sagen. Denn außer, dass solche Schocks stärker in Projektionen berücksichtigt werden sollen, erfährt man nur,

- dass die Schulden von Gebietskörperschaften unterhalb der zentralstaatlichen Ebene sowie diejenigen von öffentlichen Unternehmen kohärenter berücksichtigt werden sollen,
- dass grundsätzlich mehr Transparenz geschaffen und auch von Regierungen eingefordert werden soll,
- und dass die MAC-DSAs künftig MAC-SRDSF heißen sollen: *Sovereign Risk and Debt Sustainability Framework for Market Assess Countries*.

Voraussichtlich werden Anfang 2022 die ersten neuen MAC-DSAs vorliegen. Dann werden wir beurteilen können, ob und wie die Reformen tatsächlich zu sinnvolleren Ergebnissen führen. Besonderes Augenmerk liegt dann naturgemäß auf solchen MACs, die zwischenzeitlich Zahlungen einstellen und auf der Grundlage der neuen Analysen Umschuldungen aushandeln müssen. Der Libanon, Belize, Surinam, Laos sind einige der Länder, an denen sich der Wert der neuen Regeln und Parameter festmachen wird.

⁷ Lang, V. and A. Presbitero (2018): „Room for Discretion. Biased Decision Making in International Financial Institutions“, in: Journal of Development Economics, Vol. 130, pp. 1-16.

⁸ IMF (03.02.2021): „IMF Executive Board Reviews Debt Sustainability Framework for Market Access Countries“, Press release 21/31, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/02/02/pr2131-imf-executive-board-reviews-imf-debt-sustainability-framework-for-market-access-countries>.

6. Vulnerabilitäts-Indizes: Welche alternativen Berechnungen sind möglich?

Voraussetzung für eine sinnvolle Berücksichtigung der quantitativen Dimension von Schuldentragfähigkeit und Schockresilienz ist natürlich, dass Länder überhaupt Zugang zu Umschuldungen erhalten können – also das, was eingangs als die qualitative Dimension beschrieben wurde. Praktisch die Überwindung der Begrenzung von Schuldenerleichterungen auf Länder, welche sich durch ihre „Armut“ oder andere eigentlich irrelevante Kriterien qualifizieren. Grundsätzlich muss, wenn es überhaupt Ein- bzw. Ausschlusskriterien geben soll, die Frage der Überschuldungsgefährdung im Mittelpunkt stehen. Die Diskussion darüber, wie dies theoretisch und dann in der praktischen Ausgestaltung aussehen kann, steht jedoch noch recht am Anfang. Einige der vorgeschlagenen Indizes für die Bestimmung von Überschuldungsgefahr infolge von Klimawandel und/oder COVID-19-bedingter globaler Rezession werden unten in einer Übersicht vorgestellt.

Nach einer grundsätzlichen qualitativen Entscheidung für eine Öffnung würde sich als nächstes die Frage nach dem Umfang von zu gewährenden Entlastungen stellen, welche sich aus der Diskrepanz zwischen einem unabhängig vom Einzelfall definierten tragfähigen Schuldeniveau und den tatsächlichen Schuldenindikatoren des betreffenden Landes ergibt.

Da solche Berechnungen nicht ohne eine genaue Kenntnis der existierenden Zahlungsverpflichtungen eines Landes und seiner geplanten Neuverschuldung vorgenommen werden können, sind sie in den meisten Fällen nur für zwei Akteure wirklich machbar: die betreffende Regierung selbst und den IWF, gegenüber dem alle Mitglieder umfangreiche Berichtspflichten hinsichtlich ihrer fiskalischen und ihrer außenwirtschaftlichen Situation haben. Deswegen fiel es allen anderen Akteuren vom UN-Entwicklungsprogramm UNDP bis zu Nichtregierungsorganisationen in der Vergangenheit schwer, „alternative“ Tragfähigkeitsberechnungen anzustellen. In der ersten Phase der *Millenium Development Goals* wurden diese dafür verschiedentlich zugrunde gelegt. Aber unzulängliche Datengrundlagen führten in der Regel dazu, dass unten das Tragfähigkeitsniveau herauskam, welches man oben in der Form von Finanzbedarf zur Erreichung der MDGs hineingeworfen hatte. Abgesehen von etwas Rhetorik von Seiten der Weltbank ist deshalb nirgendwo ein solcher Ansatz in praktische Entschuldungspolitik übersetzt worden.

Im Blick auf die Bewältigung von externen Schocks wie Wirbelstürmen oder den wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie sind die Datenlagen inzwischen etwas besser geworden, die Berechnungen indes nicht weniger komplex. Trotzdem hat es im Zusammenhang mit der Klimadebatte neue Versuche gegeben, die Auswirkungen von Schocks bei der Tragfähigkeitsbestimmung zu berücksichtigen.

In der folgenden Tabelle werden vier multidimensionale Indikatoren als Alternativen bei der Tragfähigkeitsbestimmung vorgestellt:

Name des Index	Veröffentlichung	Ziel der Bewertung	Wichtigste Inhalte	Stärken	Schwächen	Wichtigste Ergebnisse
Multidimensional Vulnerability Index (MVI)	Assa & Meddeb, (Februar 2021): „Towards a Multilateral Development Index“; UNDP ⁹	Realistischere Berücksichtigung von Klimaverletzlichkeit für Kleine Insel-entwicklungsstaaten (engl. <i>Small Island Development States</i> , SIDS)	Ergänzt den bereits existierenden <i>UN Economic Vulnerability Index</i> (EVI) um weitere 11 Kriterien, welche umweltbedingte, finanzielle und geographische Vulnerabilität berücksichtigen.	Deckt ein sehr breites Spektrum möglicher Risiken ab.	Mathematisch recht einfach gestrickt: arithmetischer Mittelwert aus 11 Subindikatoren	Mit Ausnahme von fünf Staaten sind alle SIDS erheblich verletzlicher als ihr Einkommensstatus suggeriert.
Climate Disaster and Debt Risk Index	Brot für die Welt, erlassjahr.de, Lutheran World Federation (März 2021): „Climate Change, Debt and Covid-19“ ¹⁰	Identifikation zusätzlicher Risiken infolge von COVID-19 und Klimawandel	Drei Indikatoren mit jeweils mehreren Unterindikatoren (Katastrophenrisiko 5, Schäden- und Verlustrisiko 6, Überschuldungsrisiko 5) ergeben zusammen eine Einstufung in unkritisch-leicht kritisch, kritisch oder sehr kritisch.	Berücksichtigt COVID-19-Folgen unter den Katastrophenrisiken; baut wesentlich auf bereits existierende Indikatoren, einschließlich denen aus dem Schuldenreport von erlassjahr.de und MISEREOR ¹¹ , auf.	Sehr simple Berechnung der finalen Bewertung	Vier von fünf Beispielländern mit mittlerem Einkommen werden als „kritisch“, eines als „leicht kritisch“ bewertet.

⁹ Assa, J. und R. Meddeb (2021): „Towards a Multidimensional Vulnerability Index“, UNDP Discussion Paper, <file:///Users/elisekopper/Downloads/UNDP-Towards-a-Multidimensional-Vulnerability-Index.pdf>.

¹⁰ Brot für die Welt und erlassjahr.de (2021): „Climate Change, Debt and Covid-19“, <https://erlassjahr.de/produkt/studie-climate-change-debt-and-covid-19/>.

¹¹ erlassjahr.de und MISEREOR (2021): „Schuldenreport 2021“, <https://erlassjahr.de/produkt/schuldenreport-2021/>.

EIB COVID-19 Vulnerability Index	Europäische Investitionsbank (August 2020): „The EIB COVID-19 Vulnerability Index“ ¹²	Berechnet die ökonomischen Folgen von COVID-19	Drei Sub-Indikatoren: (1) Qualität des Gesundheitssystems und Altersstruktur der Bevölkerung, (2) Wirtschaftsstruktur, (3) Verletzlichkeit für Schocks und Resilienzfähigkeit	Breite Einbeziehung von anerkannten wirtschaftlichen Parametern	Beschränkung auf wirtschaftliche Faktoren. Mit nur drei Kategorien sehr grobschlächtige abschließende Bewertung.	Vulnerabilität ist mit Einkommen umgekehrt korreliert.
Weltrisikoindex	<u>Bündnis „Entwicklung hilft“</u> ¹³	Jährlich aktualisierte Definition eines weiter verarbeitbaren Index für die Verwundbarkeit eines Landes	Anfälligkeit + Bewältigungsfähigkeit + Anpassungsfähigkeit ergeben zusammen die Vulnerabilität; diese im Verhältnis zur Bevölkerungszahl ergibt das <i>Exposure</i> . Der Index errechnet sich dann aus <i>Exposure</i> mal Vulnerabilität.	Ausgefeilte Quantifizierung baut auf weitgehend existierende und häufig unstrittige Teil-Indizes.	Die Gewichtung zwischen den Teilindizes und innerhalb derselben von Einzel-Parametern ist notwendigerweise nicht frei von Willkür.	WRI korreliert mit Armut, aber auch MICs gehören zu den Hauptbetroffenen; starke Verletzlichkeit von SIDS.

¹² EIB (2020): „The EIB COVID-19 Economic Vulnerability Index – An analysis of countries outside the European Union“, https://www.eib.org/attachments/thematic/the_eib_covid-19_economic_vulnerability_index_en.pdf.

¹³ Bündnis Entwicklung hilft (ohne Datum): „Weltrisikoindex“, <https://weltrisikobericht.de/>.

Die drei erstgenannten Indizes führen zu einem nur qualitativ zu interpretierenden Ergebnis. Das heißt, sie stellen fest, dass Länder sich in einer mehr oder weniger problematischen von wenigen Kategorien befinden, ohne im Detail zu erfassen, wie tief eine Krise ist. Das bedeutet für einen eventuellen Entschuldungsprozess, dass sich eine Bestimmung des Umfangs einer eventuellen Umschuldung von dort nicht herleiten lässt. Es bedeutet indes nicht, dass der jeweilige Index nutzlos wäre. Schließlich steht auch am Anfang jeder Schuldenerleichterung eine binär zu beantwortende Frage, zu deren Klärung sie beitragen können: Schuldenerlass ja oder nein?

So lässt sich mit jedem der drei Indizes beispielsweise der Zugang zu einem automatischen Moratorium im Falle einer Naturkatastrophe mit einem vordefinierten Schadensniveau entscheiden. Das heißt, Länder in einer höheren Kategorie von Verletzlichkeit können bereits bei einem relativ geringeren Schadensniveau in den Genuss eines sofortigen Moratoriums kommen, während Länder mit einer geringeren Verletzlichkeit dafür eine entsprechend ernstere Katastrophe „brauchen“. Das Moratorium kann wiederum den zeitlichen und fiskalischen Spielraum für eine umfassendere Neubewertung der Schuldentragfähigkeit im Licht der eingetretenen Katastrophe bieten – mit dem möglichen Ergebnis einer echten Schuldenstreichung.

Dabei ist aber auch bereits ersichtlich, dass ein solcher Mechanismus auf einen von Gläubiger- wie Schuldnerseite unabhängigen Mechanismus bauen müsste, der – leider – noch nicht existiert. Da die Frage der unabhängigen Entscheidungsfindung schon seit der sogenannten „Schuldenkrise der Dritten Welt“ in den 1980er und 1990er Jahren des letzten Jahrhunderts ein zentrales Thema ist, kann hier jedoch bereits auf eine Reihe von Vorschlägen zurückgegriffen werden, welche konkret skizzieren, wie die benötigten unabhängigen Institutionen zur Bewertung von Überschuldung und zur Umsetzung eventueller Umschuldungen ausgestaltet sein könnten.¹⁴

Bei der Dimensionierung notwendiger Schuldenerleichterungen könnte dann auch der vierte genannte Index, der Weltrisikoindex, eine Rolle spielen. Ein möglicher Parameter dafür könnte etwa die Bestimmung des Finanzbedarfs eines Landes, einschließlich der Kosten für Katastrophenhilfe, Wiederaufbau und Neu-Belebung der Wirtschaftstätigkeit, sein. Fällt dieser höher aus als der absehbar zur Verfügung stehende Finanzrahmen in Form von öffentlichen Einnahmen und positiver Außenbilanz, wäre der laufende Schuldendienst der kommenden Jahre – und von diesem abgeleitet auch der Schuldenstand – die abhängige Variable, die gegebenenfalls zu modifizieren wäre, um die Möglichkeiten des katastrophenerstörten Landes und seine Aufwendungen im Interesse der eigenen Bevölkerung und der externen Kreditgeber ins Gleichgewicht zu bringen.

7. Was wird?

So technisch die Frage nach dem Verständnis von Schuldentragfähigkeit auf den ersten Blick erscheinen mag, verbirgt sich hinter ihr doch eine eminent politische Entscheidung: Wer befindet darüber, was generell und im Einzelfall als tragfähige Verschuldung zu gelten hat. Dass die Diskussion über technische Reformen im Bezug auf die Definition von Vulnerabilität in Gang gekommen ist, ist begrüßenswert. Wenn diese technische Dimension allerdings losgelöst von der Frage nach der politisch begründeten Entscheidungshoheit gestellt und beantwortet wird, werden Länder, die nun durch COVID-19 und/oder den Klimawandel in eine untragbare Überschuldung geraten sind, sich in dem gleichen Zyklus von Über- und beständig unzulänglicher Entschuldung wiederfinden wie vor 30 oder 40 Jahren.

¹⁴ Eine Diskussion unterschiedlicher Optionen und eine mögliche Synthese aus ihnen ist: UNCTAD (2015): „Sovereign Debt Workouts: Going Forward. Roadmap and Guide“, https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2015misc1_en.pdf.