

Neue Chance für die Lösung der Schuldenkrise

Perspektiven für die deutsche G7-Präsidentschaft 2022

Von Dr. Klaus Schilder

Seit Beginn des Jahres hat die neue Bundesregierung den Vorsitz der G7. Auch wenn die Gruppe in den letzten Jahren an politischer Bedeutung verloren hat, bleibt sie ein wichtiges Forum, in dem international die Weichen für eine nachhaltige Lösung der Schuldenkrise gestellt werden können - ähnlich wie im Jahr 1999 die G8. Die Zivilgesellschaft fordert die G7-Staaten unter deutscher Präsidentschaft deshalb auf, Antworten auf die bedrohlich wachsende Staatsverschuldung in Ländern des Globalen Südens zu formulieren.

„Die wollen doch alle das Gleiche: Schuldenerlass für die ärmsten Länder!“ Mit dieser Äußerung anlässlich des G8-Gipfels im Juni 1999 suchte der damalige sozialdemokratische Bundeskanzler Gerhard Schröder die Nähe zur breiten zivilgesellschaftlichen Protestbewegung. Doch die Initiative Erlaßjahr2000 war damit nicht zufrieden. Um Schuldenkrisen zukünftig zu verhindern, forderte Erlaßjahr zusammen mit über 35.000 Aktivist*innen die Schaffung eines fairen und transparenten Schiedsverfahrens (engl. *Fair and Transparent Arbitration Process*, FTAP) für hochverschuldete zahlungsunfähige Staaten. Doch die Schaffung eines solchen Verfahrens wurde nicht aktiv verfolgt.

Die rot-grüne Bundesregierung spielte dennoch eine wichtige Rolle bei der Beschleunigung der Entschuldungsinitiative für hoch verschuldete arme Staaten (engl. *Heavily Indebted Poor Countries Initiative*, kurz HIPC-Initiative), um diese endlich zu einer effektiven Schuldenerlassinitiative auszuweiten.

Die Kölner Entschuldungsinitiative führte dazu, dass armen hochverschuldeten Ländern ein Großteil ihrer Schulden erlassen wurde, um ihr Wachstum nachhaltig anzukurbeln. Andere hochverschuldete Staaten profitierten allerdings nicht von dieser Initiative, teils weil sie dies selbst ablehnten, teils weil sie sich nicht für die Initiative qualifizierten.

Im Jahr 2002 erklärte die G7 im kanadischen Kananaskis, dass 26 HIPC-Staaten Schuldenerleichterungen in Höhe von 40 Milliarden US-Dollar gewährt wurden, was etwa zwei Drittel ihrer Gesamtschuldenlast entsprach. Drei Jahre später führte der G8-Gipfel von Gleneagles zur Schaffung der *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI), von der alle HIPC-Staaten profitieren konnten.

Schuldenerlasse blieben auch in den Folgejahren der HIPC- und MDRI-Initiativen ein Thema für die G7-Staaten, wenn auch mit abnehmender Bedeutung angesichts eines stärkeren Fokus auf Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung im Kontext der Agenda 2030. Über 20 Jahre später und mitten in einer anhaltenden Gesundheits- und Wirtschaftskrise ist die Forderung nach einem neuen „Erlaßjahr“ aktueller denn je.

Aber die Rolle der G7 ist heute eine andere: Nach der Finanzkrise 2008 hat die G20 mit ihrer breiten Mitgliedschaft die G7 in wirtschafts- und finanzpolitischen Fragen weitgehend abgelöst.



G8-Gipfel 1999 in Köln: Bundeskanzler Gerhard Schröder (Mitte) nimmt mehrere Millionen Unterschriften für faire Entschuldung entgegen. Prominentester Vertreter der Bewegung ist der Sänger Bono (vorne). Für die deutsche Erlaßjahr2000-Bewegung war Jürgen Kaiser mit dabei (ganz rechts).

Die G20 ist bei der Überwindung der aktuellen Schuldenkrise noch weniger als die G7 von gemeinsamen politischen Interessen getragen.

G8-Entschuldungsinitiative historisch einmalig

Für viele zivilgesellschaftliche Organisationen, darunter erlassjahr.de, schien die Übergabe des Staffelstabs zur Gestaltung der globalen Finanzarchitektur an die G20 zwei Vorteile zu haben: Einerseits versprach der vergrößerte Kreis von Regierungen, die eine Mehrheit der Weltbevölkerung repräsentierten, eine höhere Durchsetzungskraft von schuldenpolitischen Entscheidungen; andererseits erschien der politische Prozess durch Einbeziehung von Schwellenländern aus dem Globalen Süden inklusiver und damit legitimer.

Doch in der Realität ist die G20 bei der Überwindung der aktuellen Schuldenkrise noch weniger als die G7 von gemeinsamen politischen Interessen getragen. Eine so günstige politische Konstellation wie Ende der 1990er Jahre, als sich die damalige G8 gemeinsam für eine Lösung der schwer beherrschbaren Schuldenkrise von einkommensschwachen Ländern einsetzte, erscheint angesichts widerstreitender geopolitischer Interessen innerhalb der G20 schwer wiederholbar.

Konnte sich die G8 im Vorfeld der Kölner Entschuldungsinitiative in der kleinen Runde von Industriestaaten mit ähnlichen Interessenslagen noch auf substantielle Schuldenerlasse einigen, beschloss die G20 2020 anstelle einer neu aufgelegten Entschuldungsinitiative mit der *Debt Service Suspension*

Initiative (DSSI) denn auch nur ein Schulden-Moratorium, was für die betroffenen Länder keine wirkliche Entschuldung bedeutete, sondern Zahlungen lediglich in die Zukunft verschob (siehe „Ungenügende Schuldenerlasse und Austerität“ ab S. 26).

Die G7 verhielt sich bezüglich der DSSI von Anfang an widersprüchlich: Während sie einerseits nur halbherzig für die Beteiligung der privaten Gläubiger warb, übte sie 2020 deutliche Kritik an dem G20-Mitglied China¹, das die Forderungen der staatlich kontrollierten *China Development Bank* kurzerhand als private Forderungen deklarierte und sich damit einer Mitwirkung an der DSSI entzog.

Im Gegensatz zur Situation von vor 20 Jahren spielen die G7-Staaten als (öffentliche) Gläubiger heute keine zentrale Rolle mehr (siehe auch „Deutschland als Gläubiger des Globalen Südens“ ab S. 44); gleichzeitig konnten sie sich jedoch nicht dazu durchringen, in Bezug zu den in ihren Jurisdiktionen beheimateten privaten Gläubigern das G20-Schuldenmoratorium abzusichern.

G7 – wichtige Rolle als Impulsgeberin

Zwar fehlt der G7 inzwischen weitgehend die politische Gestaltungsmacht für die Gewährung weitreichender multilateraler Entschuldungsinitiativen und globaler Schuldenerleichterungen. Dennoch

fällt ihr die wichtige Rolle zu, schon jetzt – zu Beginn einer globalen Schuldenkrise, und nicht erst am Ende einer langen Verzögerung – Entschuldungs-Reformen einzuleiten, bevor es ab 2023 zu zahlreichen Staatspleiten kommen wird.

Die G7-Finanzminister*innen unterstützten die Entscheidung ihrer G20-Amtskolleg*innen, einen gemeinsamen Rahmen für künftige Umschuldungen (das *G20 Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI*) zu schaffen, der alle privaten Gläubiger verpflichten sollte, Zugeständnisse in gleichem Umfang zu gewähren wie die beteiligten öffentlichen Gläubiger. Wörtlich erklärten sie, „der [gemeinsame] Rahmen sollte eine faire Lastenteilung zwischen allen offiziellen bilateralen Gläubigern und einen Schuldenerlass durch private Gläubiger gewährleisten, der mindestens so günstig ist wie der von offiziellen bilateralen Gläubigern gewährte“².

Die G20-Finanzminister*innen verabschiedeten das *Common Framework* im November 2020. Die unterschiedlichen politischen Interessen des Westens und von China – Ausweitung der DSSI auf mehr Länder einerseits und Einbeziehung multilateraler

Entwicklungsbanken andererseits – erlaubten allerdings nur die Verständigung auf diesen kleinsten gemeinsamen Nenner.

Eine Verständigung war nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner möglich.

Auch die Ergebnisse des britischen G7-Gipfels im Juni 2021 in St. Ives spiegeln die der G20 untergeordnete Rolle der G7 wider. Aus Sicht der Zivilgesellschaft war der Gipfel in Cornwall eine verpasste Chance und geprägt von vagen Versprechen bezüglich der internationalen Schuldenpolitik:³ Weder befürwortete die G7 die Vergrößerung der Gruppe der unter dem *Common Framework* anspruchsberechtigten Länder, noch forderte sie einen erfolgreichen Abschluss von Umschuldungsverhandlungen unter dem Dach des *Common Framework* ein.

Und auch bei der Einbeziehung privater Gläubiger blieb die G7 bei ihrer Formel einer mindestens ebenso günstigen Schuldenbehandlung, ohne aber durch gesetzgeberische Schritte ihre Einbeziehung

verpflichtend zu machen. Hier hätte die G7 auch ohne einen Konsens innerhalb der G20 eine eigenständige, wichtige Rolle: durch nationale Gesetzgebungen in den G7-Staaten einen Anreiz für die Beteiligung privater Gläubiger an Umschuldungen zu schaffen bzw. Nichtbeteiligung weniger lukrativ zu gestalten.

Noch im Februar 2021 hatte sich der britische Finanzminister Rishi Sunak für eine umfassende Beteiligung privater Gläubiger an Entschuldungsinitiativen ausgesprochen und „forderte die privaten Gläubiger auf, ihren Teil dazu beizutragen, dass die Schulden der ärmsten Länder nachhaltig behandelt werden können, um so den Weg für eine wirklich globale Erholung zu ebnen“⁴. Dazu zwingen wollte die G7 private Gläubiger allerdings nicht. Immerhin beriefen die G7-Finanzminister*innen im Juni 2021 eine Arbeitsgruppe zum Privatsektor ein, die sich mit der Verbesserung der Bedingungen von Kreditverträgen befasst.

Eine Verbesserung der Bedingungen von Kreditverträgen könnte Umschuldungen erleichtern.

Dieser Schritt könnte in Zukunft dazu führen, dass Kreditverträge die Umschuldung für ärmere Länder erleichtern. Die gegenwärtige Schuldenkrise im Globalen Süden wird dadurch jedoch nicht entschärft. Ausgehend von den Erfahrungen der Vergangenheit ist zu erwarten, dass auch künftig alle Empfehlungen der G7 für private Gläubiger freiwillig sein werden – was bedeutet, dass private Kreditgeber sie bei der Durchsetzung von Rückzahlungsansprüchen einfach ignorieren können.

Optimistische Perspektive unter Rot-Gelb-Grün

Welche Erwartungen können nun an die G7-Präsidenschaft Deutschlands geknüpft werden? Geht es nach dem Willen der neuen Bundesregierung, so stehen die Chancen auf Verbesserungen im internationalen Schuldenmanagement gut. erlassjahr.de und MISEREOR begrüßen ausdrücklich, dass sich die neue Bundesregierung für die Schaffung eines internationalen Staateninsolvenzverfahrens einsetzen will. Wörtlich heißt es im Koalitionsvertrag dazu: „Unser Ziel ist ein neuer internationaler Schuldenmanagementkonsens. Wir unterstützen



Bild: Zak Suffee / Jubilee Debt Campaign

G7 2021 in St. Ives: Aktivist*innen protestieren am Strand von Cornwall nahe des Tagungshotels. Der G7-Gipfel fand unter britischer Präsidentschaft statt und stand unter dem Motto „Building Back Better“.

eine Initiative für ein kodifiziertes internationales Staateninsolvenzverfahren, das alle Gläubiger miteinbezieht und Schuldenerleichterungen für besonders gefährdete Ländergruppen umsetzt.⁴⁵

Damit setzen alle Regierungsparteien ähnlich lautende Absichtserklärungen aus den jeweiligen Wahlprogrammen um. Dort hatte sich die SPD fast wortwörtlich für ein solches internationales Staateninsolvenzverfahren ausgesprochen.⁶ Auch die Grünen forderten im Wahlkampf umfassende Schuldenerlasse unter Einbeziehung privater Gläubiger und sprachen sich für weitergehende systemische Reformen wie die Schaffung eines internationalen, transparenten und unabhängigen Schuldenrestrukturierungsverfahrens unter dem Dach der Vereinten Nationen aus.⁷ Und selbst die FDP hatte sich im Wahlprogramm für ein geordnetes Staateninsolvenzverfahren unter Beteiligung privater Gläubiger ausgesprochen und damit ausdrücklich die Mitverantwortung privater Banken für eine verantwortliche Kreditvergabe und eine faire Lösung im Falle einer Schuldenkrise anerkannt.⁸

Impulse der deutschen G7-Präsidentschaft

Die neue Bundesregierung hat mit dem Versprechen zur Schaffung eines Staateninsolvenzverfahrens ein wichtiges Signal für eine ambitionierte internationale Lösung der Schuldenkrise gesetzt. Sie sollte ihren politischen Einfluss im Kreise der G7-Staaten unter der deutschen Präsidentschaft nun dafür nutzen, dass auch die G7 sich in gleicher Weise dafür stark machen.

Die G7-Staaten können 2022 unter deutscher Präsidentschaft wichtige Impulse setzen.

Denn auch wenn sich die geopolitische Bedeutung der G7 verringert hat und die Gruppe nicht wie noch 1999 und in den Folgejahren einseitig eine erfolgreiche Entschuldungsinitiative anstoßen kann, können die G7-Staaten unter deutscher Präsidentschaft wichtige Impulse setzen – sowohl innerhalb der eigenen Gruppe als auch im G20-Kontext. Die deutsche G7-Präsidentschaft 2022 fällt zudem in ein wichtiges Zeitfenster unmittelbar nach dem Ende der *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI) und kurz bevor Länder ihre Zahlungen ab 2023 wie-

der aufnehmen müssen und sich also die Schulden-situation einiger Länder weiter verschärft.

In diesem Zusammenhang sollten die G7-Finanzminister*innen unter der deutschen Präsidentschaft ausdrücklich anerkennen, dass die bisherigen Entschuldungsmaßnahmen nicht weit genug reichen und viele Staaten weitere Schuldenerleichterungen benötigen.

Darüber hinaus können G7-Staaten innerhalb der G20 gemeinsam für ein Staateninsolvenzverfahren werben. Eine geschlossene Haltung dazu würde einen wichtigen Impuls innerhalb der G20 setzen. Insbesondere die Bundesregierung kann durch ihre Präsidentschaft eine katalytische Rolle innerhalb der G7 und der G20 spielen, so wie die Schweiz und die Weltbank bei der HIPC-Initiative. Deutschland könnte damit in diesem Jahr an die historische Entschuldungsinitiative von 1999 und die positive Rolle der damaligen rot-grünen Bundesregierung anknüpfen.

Zu begrüßen wäre daher, wenn sich Deutschland für die Bildung einer „Koalition der Willigen“ innerhalb der G7 einsetzt, die neben dem mittelfristigen Ziel eines Staateninsolvenzverfahrens auch Entschuldungsinitiativen auf regionaler Ebene ins Gespräch bringt. Denkbar wäre beispielsweise eine gemeinsame Initiative mit der Allianz der kleinen Inselstaaten (AOSIS) für die vom Klimawandel besonders bedrohten und von den bisherigen Initiativen ausgeschlossenen Inselstaaten in der Karibik und dem Pazifik.

Des Weiteren sollte die G7 unter deutschem Vorsitz den politischen Druck für die Einbeziehung privater Gläubiger in Umschuldungsverhandlungen weiter erhöhen. Dazu zählt die gesetzliche Absicherung der Beteiligung privater Gläubiger an Umschuldungen. Hier können die G7-Staaten auch unabhängig von einer Einigung innerhalb der G20 agieren. Für eine stärkere rechtliche Absicherung von Umschuldungen könnte die Privatsektor-Arbeitsgruppe der G7 ein Modellgesetz zur Beteiligung privater Gläubiger innerhalb ihrer eigenen Jurisdiktionen erarbeiten. Darüber hinaus sollte die G7 zusichern, hochverschuldete Länder im Globalen Süden bei ihren Verhandlungen mit privaten

Gläubigern mit allen ihren verfügbaren Möglichkeiten zu unterstützen.

Und schließlich sollte die deutsche G7-Präsidentschaft entsprechend den Beschlüssen der G7-Finanzminister*innen vom Juni 2021⁹ weiter an der Umsetzung einer fairen und transparenten Kreditvergabe arbeiten, etwa durch die Veröffentlichung ihrer eigenen Kreditverträge.

Die Chancen auf einen Kurswechsel in der Schuldenpolitik stehen 2022 besser als in den Jahren zuvor – vorausgesetzt, die neue Bundesregierung zeigt auch im politischen Alltag den notwendigen Mut, ihre Versprechen umzusetzen. Die Zivilgesellschaft wird Druck machen, damit der politischen Absichtserklärung für ein Staateninsolvenzverfahren rasch Taten folgen.

Die Zivilgesellschaft wird Druck machen, damit der politischen Absichtserklärung für ein Staateninsolvenzverfahren rasch Taten folgen.

¹ Vgl. Pressemitteilung des U.S. Department of the Treasury (25.09.2020): „G7 Finance Ministers’ Statement on the Debt Service Suspension Initiative and Debt Relief for Vulnerable Countries“.

² Ebd.

³ Siehe dazu Jubilee Debt Campaign (13.06.2021): „The G7 ducks the challenge of the debt crisis“.

⁴ G7 (12.02.2021): „Chancellor Prioritises Climate Change and Urged Support for Vulnerable Countries in First UK G7 Finance Meeting“.

⁵ SPD / Grüne / FDP (24.11.2021): „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP“.

⁶ SPD (2021): „Aus Respekt vor Deiner Zukunft – Das Zukunftsprogramm der SPD“.

⁷ Bündnis90 / Die Grünen (2021): „Deutschland – Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021 Bündnis90 / Die Grünen“.

⁸ FDP (2021): „Nie gab es mehr zu tun. Wahlprogramm der FDP“.

⁹ G7 (05.06.2021): „G7 Finance Ministers and Central Bank Governors’ Communiqué“.