

2023

# SCHULDENREPORT

# SCHULDENREPORT 2023

## Auf einen Blick

Trotz einer leichten weltwirtschaftlichen Erholung vor dem Ukraine-Krieg im Jahr 2021 **bleibt die Verschuldungssituation im Großteil der Länder des Globalen Südens weiter angespannt**. Zwar gibt es politische Willensbekundungen, Entschuldungsverfahren zu verbessern, gleichzeitig blockieren jedoch die Interessen unterschiedlicher Gläubigergruppen rasche Fortschritte.

**Verschuldung weltweit:** 136 von 152 untersuchten Staaten im Globalen Süden sind kritisch verschuldet, davon 40 Länder sehr kritisch. Prognosen zeigen, dass sich die Situation durch den Krieg in der Ukraine und die globale Zinswende weiter verschlechtern wird.

- **Kritisch oder sehr kritisch verschuldet** sind 64 Prozent der Länder des Globalen Südens, im Vergleich zu 37 Prozent vor Ausbruch der Corona-Pandemie. **Besonders betroffen** sind die Regionen **Lateinamerika/Karibik und Subsahara-Afrika**. Hier befinden sich rund drei Viertel der untersuchten Staaten in einer kritischen oder sehr kritischen Schuldsituation.
- **Die G7- und EU-Staaten, darunter Deutschland, sind in besonderer Weise politisch verantwortlich** gegenüber der Gruppe der sehr kritisch verschuldeten Staaten: 58 Prozent der ausstehenden Forderungen sind ihnen direkt oder indirekt zuzuordnen.
- **Fiskalische Spielräume für Entwicklungsinvestitionen fehlen:** 2023 liegt der geschätzte Schuldendienst von Niedrig- und Mitteleinkommensländern auf dem höchsten Niveau seit Ende der 1990er Jahre.
- **Kritisch verschuldete Länder vermeiden in der Regel die Aufnahme von Umschuldungsverhandlungen** – trotz ihrer zum Teil dramatischen wirtschaftlichen Lage. Dafür ist auch die Politik des Internationalen Währungsfonds verantwortlich: Anstatt Schuldenrestrukturierungen zu empfehlen, rechnet er die Situation mit optimistischen Wirtschaftsprognosen und fiskalischen Sparempfehlungen schön.

## Empfehlungen an die Bundesregierung

Im Koalitionsvertrag hat sich die Bundesregierung dazu verpflichtet, sich für die **Schaffung eines Staateninsolvenzverfahrens** einzusetzen. Um diesen Auftrag umzusetzen und um Schuldenrestrukturierungen für Länder im Globalen Süden attraktiver zu machen, schlagen [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) und Misereor u. a. folgende Schritte vor:

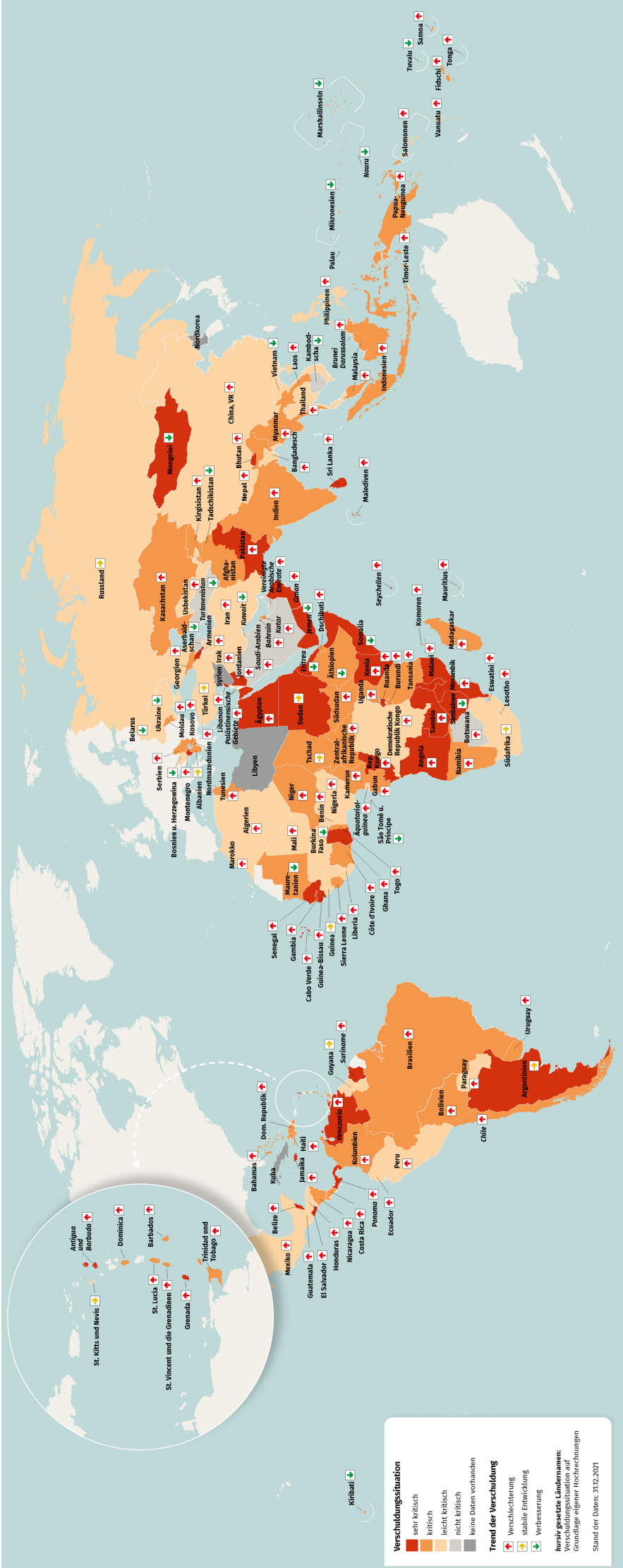
### Die Bundesregierung sollte

- **verschuldete Länder bei der verbindlichen Durchsetzung der Gleichbehandlung von Gläubigern unterstützen.** Dies kann z. B. durch gesetzgeberische Maßnahmen in Deutschland und anderen Ländern des Globalen Nordens geschehen. Dadurch würden insbesondere private Gläubiger in die Pflicht genommen.
- **sich innerhalb des Pariser Clubs für Kompromisse gegenüber China einsetzen.** Die Pariser Club-Staaten könnten etwa der Forderung Chinas, auch multilaterale Forderungen in Schuldenrestrukturierungen einzubeziehen, nachgeben und damit China seinerseits zu ausreichender Beteiligung bewegen. So könnten wechselseitige Blockaden aufgelöst werden.
- **ein automatisches Schuldenmoratorium für klimaverwundbare Staaten und Länder in Umschuldungsverhandlungen ermöglichen.** Sie könnte im Verbund mit anderen Gläubigern Zahlungseinstellungen politisch und juristisch legitimieren sowie die Schaffung einer internationalen Institution anregen, an die sich Schuldnerländer für die Organisation eines umfassenden Moratoriums wenden können.

**Die Schaffung eines Staateninsolvenzverfahrens** muss ein verbindliches Ziel der Bundesregierung bleiben. Die in diesem Schuldenreport formulierten **sechs Reformschritte** (ab S. 48) können national wie international dafür den Boden bereiten. Die Bundesregierung sollte die Vorbereitungen für die **Vierte Internationale Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im Jahr 2025** dafür nutzen, gemeinsam mit Partnern entscheidende Impulse für ein internationales Staateninsolvenzverfahren zu setzen.

# Kritisch verschuldete Staaten weltweit

Die Weltkarte zeigt die Verschuldungssituation sowie den Trend der Verschuldung von Ländern im Globalen Süden.



# IMPRESSUM

## Schuldenreport 2023

Eine gemeinsame Publikation von  
erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung e. V.  
und Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e. V.

erschienen am 30. März 2023

### Redaktion:

Dr. Nina Brodbeck  
Jürgen Kaiser  
Elise Kopper, V. i. S. d. P.  
Kristina Rehbein  
Dr. Klaus Schilder  
Malina Stutz

### Layout und Satz:

Elise Kopper und Mara Liebal

### Weltkarte:

GRIP.S medien GmbH&Co.KG

### Bestellung und Information:

erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung e. V.  
Carl-Mosterts-Platz 1  
40477 Düsseldorf  
Tel.: 0211 / 4693-196  
E-Mail: buero@erlassjahr.de  
www.erlassjahr.de

Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e. V.  
Mozartstraße 9  
52064 Aachen  
Tel.: 0241 / 442-0  
E-Mail: bestellung@misereor.de  
www.misereor.de

### Links:

Unterstrichene Quellenangaben indizieren aktive Hyperlinks, die in der Online-Ausgabe dieses Schuldenreports direkt abrufbar sind. Alle verwendeten Hyperlinks wurden nach bestem Wissen und Gewissen geprüft. Abrufdatum war der 6. Februar 2023. Trotz sorgfältiger Prüfung können wir keine Verantwortung für externe Verweise übernehmen.

### Druck:

Druckhaus Sportflieger

# AUTORINNEN UND AUTOREN

**Jürgen Kaiser** war bis Januar 2021 mehr als 20 Jahre lang Politischer Koordinator bei erlassjahr.de. Seit ihren Anfängen in den 1990er Jahren ist er Teil der Entschuldungsbewegung. Er berät das Bündnis weiterhin im Rahmen einer Projektmitarbeit.

**Kristina Rehbein** verantwortet als Politische Koordinatorin bei erlassjahr.de die Advocacy-Arbeit und die inhaltliche Ausrichtung des Bündnisses. Sie vertritt erlassjahr.de im Vorstand des *European Network on Debt and Development* (EURODAD).

**Dr. Klaus Schilder** ist seit 2012 Politikreferent für Verantwortliches Wirtschaften bei Misereor. Er arbeitet v. a. zu den Themen Wirtschaft und Menschenrechte, nachhaltiges Finanzsystem und Entwicklungsfinanzierung.

**Malina Stutz** ist seit April 2021 Politische Referentin bei erlassjahr.de. Sie studiert parallel Plurale Ökonomik im Master in Siegen und hat einen Bachelor in Staatswissenschaften mit den Schwerpunkten Wirtschafts- und Sozialwissenschaften von der Universität Erfurt.

Wir danken **Martin Mohn** (wissenschaftlicher Mitarbeiter erlassjahr.de) für seine umfassende Mitarbeit bei der Datenrecherche.

erlassjahr.de wird institutionell gefördert von

**Brot**  
für die Welt  
mit Mitteln des  
Kirchlichen  
Entwicklungsdienstes

**misereor**  
GEMEINSAM GLOBAL GERECHT

EVANGELISCHE  
KIRCHE  
IM RHEINLAND

Evangelische Kirche  
von Westfalen

BISTUM  
HILDESHEIM

Bistum Limburg

EVANGELISCHE  
LANDESKIRCHE  
IN BADEN

und mehr als 500 weiteren Mitträgerorganisationen.

# INHALT

<b>Taten statt Warten: Was Deutschland jetzt für die Lösung der Schuldenkrise im Globalen Süden tun muss</b>	6
Vorwort von Pirmin Spiegel und Petra Aschoff	
<b>Verschuldete Staaten weltweit</b>	8
von Malina Stutz	
<b>Gläubiger weltweit: Eine Analyse der Gläubigerlandschaft und der politischen Verantwortlichkeit für Schuldenerlasse</b>	20
von Malina Stutz	
<b>Mehr Verantwortung wagen: Die Rolle des IWF bei der Verzögerung von Schuldenkrisen</b>	30
von Kristina Rehbein	
<b>Ukraine: Fight now – pay later: Eine Analyse zum Schuldenstand und zu Optionen zur Entschuldung</b>	38
von Jürgen Kaiser	
<b>Die Macht der Legislative: Wie nationale Gesetze zu einer fairen Lösung für die globale Schuldenkrise beitragen können</b>	44
von Malina Stutz	
<b>Vom Common Framework zum Staateninsolvenzverfahren? Reformschritte zu einem neuen Schuldenmanagementkonsens</b>	48
von Kristina Rehbein und Dr. Klaus Schilder	
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	57

# VORWORT

## Taten statt Warten

Was Deutschland jetzt für die Lösung der Schuldenkrise im Globalen Süden tun muss



Bild: Mellenchin/Misereor

**Pirmin Spiegel** ist seit 2012 Hauptgeschäftsführer und Vorstandsvorsitzender von Misereor. Er studierte Theologie und Philosophie und wurde 1986 zum Priester geweiht.

Nach den dramatischen Auswirkungen der Corona-Pandemie zog die Weltwirtschaft vor dem Krieg in der Ukraine 2021 wieder leicht an. Doch der Aufschwung verlief nicht einheitlich, und trotz der leichten weltwirtschaftlichen Erholung bleibt die Schuldenkrise in vielen Ländern des Globalen Südens weiterhin dramatisch. Die Finanzierung sozialer Grunddienste wie Gesundheitsversorgung, Bildung oder Wasserversorgung ist gerade in besonders kritisch verschuldeten Ländern kaum mehr möglich. Darüber hinaus gefährden die aufgrund des Krieges in der Ukraine weltweit gestiegenen Energie- und Nahrungsmittelpreise die Lebensgrundlage von Millionen Menschen. Pandemie, Krieg, Klimawandel und nachfolgende Krisen haben sich zu einer permanenten Polykrise verdichtet. Betroffen sind insbesondere arme Menschen, denen die finanziellen Widerstandskräfte fehlen.

Die von erlassjahr.de und Misereor in diesem Schuldenreport analysierte weltweite Verschuldungssituation zeigt ein unverändert hohes Überschuldungsrisiko in vielen Ländern des Globalen Südens. So ist die Zahl der kritisch verschuldeten Länder mit 136 von 152 untersuchten Ländern auf einem vergleichbar hohen Niveau wie im Corona-Krisenjahr 2020. Damals waren 135 von 148 untersuchten Staaten kritisch verschuldet. In 40 Ländern ist die Situation besonders kritisch, darunter Ghana und Sri Lanka (vgl. „Verschuldete Staaten weltweit“, S. 8).



Bild: David-Simon Groß/KRM

**Petra Aschoff** ist Diplom-Sozialpädagogin und arbeitet seit mehr als dreißig Jahren in entwicklungspolitischen Zusammenhängen, davon die letzten neun Arbeitsjahre als Referentin bei Brot für die Welt – mit besonderem Blick auf die portugiesischsprachigen Länder Afrikas. Seit vier Jahren vertritt sie den Koordinierungs-Kreis Mosambik im Bündnisrat von erlassjahr.de.

Ein vorausschauender Umgang mit der globalen Schuldenkrise erfordert ein rasches und gemeinsames politisches Handeln aller Gläubiger, egal ob es sich um nationale Regierungen, multilaterale Institutionen oder private Finanzakteure handelt. Doch bislang gibt es keine entschlossenen Maßnahmen, um der Schuldenkrise Herr zu werden und alle Gläubiger einzubeziehen. Einen umfassenden Überblick darüber, welche Akteure zu den wichtigsten Gläubigern von Ländern im Globalen Süden gehören, bietet der Artikel „Gläubiger weltweit“ (S. 20). Hier rückt auch die Rolle Deutschlands als Gläubiger in den Blick. Noch immer ist die Bundesrepublik der viertgrößte bilaterale öffentliche Gläubiger weltweit und steht darüber hinaus – wie die anderen G7- und EU-Staaten – in der Mitverantwortung, international Lösungen für die Schuldenproblematik zu finden.

Eines der Länder, in denen sich die Schuldenkrise im Laufe des vergangenen Jahres enorm verschärft hat, ist die Ukraine. Der brutale Angriffskrieg Russlands kostet immer mehr Menschenleben und hat die Wirtschaft der Ukraine an den Rand des Kollapses getrieben. Seit Kriegsbeginn hat das Land Zusagen für neue Kredite im Umfang von 41,7 Milliarden US-Dollar erhalten

**Jetzt ist die Zeit für politisches Handeln.  
Die Menschen im Globalen Süden sollten  
nicht mehr länger darauf warten!**

(Stand: Ende Januar 2023). Tendenz steigend. Die sich auftürmende Schuldenlast wird den Wiederaufbau der Ukraine behindern. Eine Schuldenstreichung wird nötig sein. Deutschland und andere internationale Gläubiger sollten dieser Realität ins Auge blicken und sich frühzeitig über eine Strategie verständigen, wie mit den Schulden des Landes künftig umgegangen werden kann (vgl. „Ukraine: Fight now – pay later“, S. 38).

Vielen hochverschuldeten Ländern wurden seitens der Gläubiger harte Austeritäts- und Sparvorgaben erteilt, die zu einem Anstieg der Ungleichheit und zu massiven Einschnitten in die soziale Daseinsvorsorge geführt haben. Zudem lenken diese Sparmaßnahmen von der Tatsache ab, dass eine Schuldenrestrukturierung in hoch verschuldeten Ländern eine viel wirksamere Lösung wäre, um das jeweilige Land zurück auf einen nachhaltigen Entwicklungspfad zu bringen (vgl. „Mehr Verantwortung wagen“, S. 30).

Gläubigerklagen sind für Schuldnerländer nicht nur risikoreich, sie gefährden laufende multilaterale Schuldenrestrukturierungs-Verhandlungen und stehen damit einer raschen Entschärfung der Schuldenkrise entgegen. Es ist zutiefst unsozial, wenn private Gläubiger auf der Rückzahlung von Verbindlichkeiten in voller Höhe beharren, die letztlich durch Schuldenerlasse der öffentlichen Hand finanziert werden. Für eine faire Lösung der Schuldenkrise ist es deshalb notwendig, dass die Bundesregierung endlich die Initiative ergreift und unter anderem effektive gesetzliche Maßnahmen zum Stopp der gegenwärtigen Klagepraxis vor allem von privaten Gläubigern umsetzt (vgl. „Die Macht der Legislative“, S. 44).

Vor einem Jahr haben wir an dieser Stelle unsere Hoffnung geäußert, dass die Chancen für eine Lösung der globalen Schuldenkrise unter der neuen Bundesregierung steigen. Dass sie sich, wie im Koalitionsvertrag festgeschrieben, für eine politische Initiative zur Schaffung eines internationalen Staateninsolvenzverfahrens unter Einbeziehung aller Gläubiger einsetzt. Dieses Versprechen hat die Regierungskoalition bislang nicht eingelöst. Stattdessen beharrt sie weiterhin auf Reform-Trippelschritten und punktuellen Verbesserungen des von der G20 beschlossenen Entschuldungsrahmenwerkes „Common Framework“.

Um aufzuzeigen, dass ambitioniertere Schritte für eine systemische Lösung der Schuldenkrise möglich sind, präsentieren erlassjahr.de und Misereor sechs konkrete politische Reformschritte. Basis sind die bereits 2015 von der UN-Generalversammlung verabschiedeten „Prinzipien zur Lösung von Schuldenkrisen“. Wir sind der Überzeugung, dass diese Reformschritte helfen können, die Fehler der Vergangenheit bei Schuldenrestrukturierungen künftig zu vermeiden und bestehende Verfahren zu stärken. Es ist uns wichtig zu betonen, dass mit den von uns vorgeschlagenen Maßnahmen das Machtungleichgewicht in den Verhandlungen zwischen Schuldnern und Gläubigern deutlich reduziert würde – was eine zentrale Voraussetzung für gerechte und faire Lösungen der Schuldenkrise ist (vgl. „Vom Common Framework zum Staateninsolvenzverfahren?“, S. 48).

Jetzt ist die Zeit für politisches Handeln. Jetzt ist die Zeit für die Bundesregierung, ihre Versprechen endlich Realität werden zu lassen. Die Menschen im Globalen Süden sollten nicht mehr länger darauf warten!

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre.

Petra Aschoff und Pirmin Spiegel

# Verschuldete Staaten weltweit

Aktuell sind 40 Länder im Globalen Süden sehr kritisch verschuldet.

Von Malina Stutz



**Trotz einer leichten weltwirtschaftlichen Erholung im Jahr 2021 bleibt die Verschuldung von Staaten im Globalen Süden auf einem sehr kritischen Niveau: In 136 von 152 untersuchten Ländern ist die Verschuldungssituation kritisch, in 40 davon sogar sehr kritisch. Die anfallenden Schuldendienstzahlungen an ausländische Gläubiger befinden sich auf dem höchsten Wert seit Ende der 1990er Jahre. Unter anderem als Folge des enormen Mittelabflusses durch den Schuldendienst verfügen viele Länder nicht über genügend finanzielle Mittel für soziale Dienstleistungen: 55 Staaten zahlten 2019 bis 2021 höhere Zins- und Tilgungsbeträge an ausländische Gläubiger, als sie für die Gesundheitsversorgung im eigenen Land ausgaben.**

Wir beschreiben die Schuldsituation von Staaten anhand von fünf Indikatoren, die jeweils die Schulden beziehungsweise den Schuldendienst ins Verhältnis zu einem Indikator der Wirtschaftsleistung setzen. Dabei beziehen sich drei Indikatoren auf die gesamten öffentlichen und privaten Auslandsschulden eines Landes und zwei auf die gesamte öffentliche Verschuldung im In- und Ausland (siehe Abbildung 1 „Schuldenzusammensetzung“, S. 10).

Alle Daten beruhen auf dem Stichtag 31.12.2021. Die Analyse beschreibt daher die Verschuldungssituation noch vor Beginn des Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine und der damit verbundenen weltwirtschaftlichen Verwerfungen. Auch die Auswirkungen der von den USA ausgehenden globalen Zinswende ab März 2022 schlagen sich in dieser Analyse noch nicht nieder.

Insgesamt dürfte sich die Verschuldungssituation in vielen Staaten daher noch verschärft haben. Besonders deutlich wird das etwa im Fall der **Ukraine**, deren Verschuldungssituation auf Grundlage der Daten von Ende 2021 nur als „leicht kritisch“ beurteilt wird (siehe dazu Artikel „Ukraine: Fight now – pay later“, S. 38).

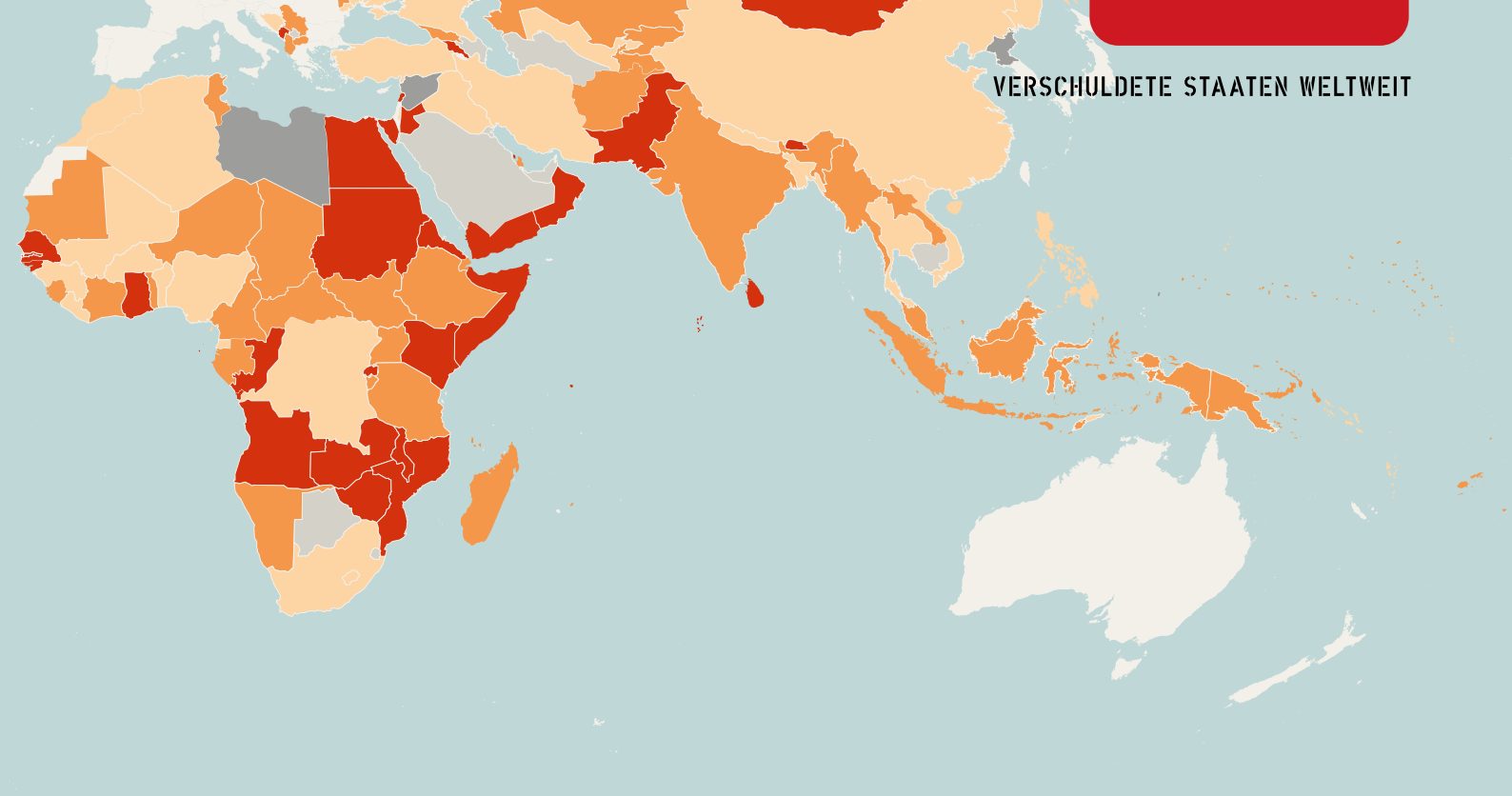
Unsere Analyse beschreibt das Überschuldungsrisiko anhand von zwei Dimensionen: mittels der Höhe der fünf Indikatoren beziehungsweise der Überschreitung der jeweiligen Grenzwerte (siehe Box zur Methodik, S. 18-19) sowie anhand des Trends der letzten drei Jahre vor dem Stichtag, also 2018 bis 2021. Hier stellen wir die Zahl der Verbesserungen um mindestens zehn Prozent der Zahl der Verschlechterungen um mindestens zehn Prozent gegenüber und kommen so zu einem allgemein positiven, negativen oder gleichbleibenden Trend.

## Kritisch verschuldete Länder

Von 152 untersuchten Ländern weisen 136 Länder eine mindestens leicht kritische Verschuldungssituation auf; sie sind in der Tabelle 1 (siehe hintere Umschlagseite) aufgeführt. In elf Ländern bewerten wir die Verschuldungssituation als unkritisch.<sup>1</sup> Für fünf Länder standen keine belastbaren Daten für die Auswertung zur Verfügung.<sup>2</sup>

Befanden sich vor Ausbruch der Corona-Pandemie noch 37 Prozent der Länder des Globalen Südens in einem kritischen oder sehr kritischen Bereich, stieg dieser Anteil im Jahr 2020 auf 67 Prozent und blieb





## Länderauswahl

In unserer jährlichen Analyse konzentrieren wir uns ausschließlich auf die Verschuldungssituation im Globalen Süden. Dies geschieht aus zwei Gründen: Zum einen möchten wir aufzeigen, inwiefern eine hohe Schuldenlast eigenständige Entwicklungsmöglichkeiten von Ländern im Globalen Süden einschränkt und behindert. Zum anderen bewerten wir die Verschuldungssituation anhand spezifischer Indikatoren und Grenzwerte, deren Aussagekraft für Länder im Globalen Norden – insbesondere für sogenannte Hartwährungsländer – zumindest fraglich ist: Länder wie Japan, die USA oder auch Deutschland haben andere (geld)politische Möglichkeiten, hohe Verschuldungsniveaus tragbar zu halten, als zum Beispiel Sambia, Sri Lanka oder Argentinien.<sup>3</sup>

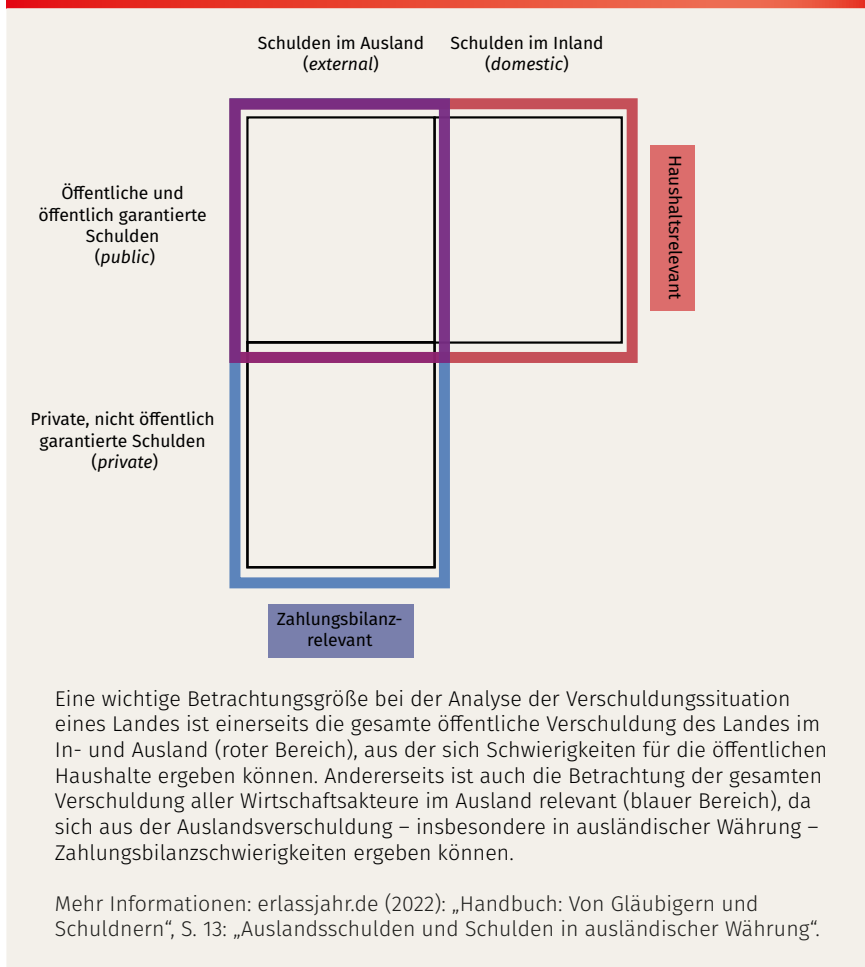
Die Trennung von **Ländern des Globalen Südens** und **Ländern des Globalen Nordens** oder von Hart- und Weichwährungsländern führt notwendigerweise zu Unschärfen und Uneindeutigkeiten. Um künftig zu einer möglichst nachvollziehbaren und einheitlichen Darstellung zu kommen, haben wir, anders als in den Vorjahren, in der vorliegenden Analyse alle Länder aufgenommen, die vom Internationalen Währungsfonds (IWF) als „Schwellenland“ oder „Entwicklungsland“ kategorisiert wurden.<sup>4</sup> Hinzu kommen zwei Länder (**Kuba** und **Nordkorea**), die in der Kategorisierung des IWF nicht aufgenommen, aber auch nicht als Hartwährungsland oder zum Globalen Norden zugehörig einzu-stufen sind. Die Orientierung an den Kategorien des IWF führt dazu, dass wir – anders als in sonst üblichen Darstellungen – auch osteuropäische und südosteuropäische Staaten sowie **Russland** in diesem Schuldenreport zum „Globalen Süden“ zählen. Herausgenommen haben wir lediglich Länder der Europäischen Union, da ihnen bei Überschuldungsproblemen andere Finanzierungsquellen zur Verfügung stehen und andere Institutionen eine entscheidende Rolle in Umschuldungsverhandlungen einnehmen.<sup>5</sup>

Obwohl wir den vom IWF verwendeten Begrifflichkeiten und Einteilungen kritisch gegenüberstehen, haben wir uns aus folgenden Gründen dafür entschieden, die Einteilung des IWF als Basis für die eigene Analyse zu verwenden:

- Die Einteilung des IWF erfolgt primär entlang der drei Kriterien Höhe des Einkommensniveaus pro Kopf, Exportdiversifizierung und Integrationsgrad in das globale Finanzsystem. Diese sehen wir als geeignet an, um auf spezifische Verwundbarkeiten hinzuweisen, die sich für Länder im Globalen Süden aus einer hohen Verschuldungssituation ergeben.<sup>6</sup>
- Bei der Einteilung des IWF handelt es sich um die umfangreichste Kategorisierung, die uns bekannt ist. Würden wir uns stattdessen zum Beispiel am Index der menschlichen Entwicklung der Vereinten Nationen orientieren, fielen Länder wie etwa Argentinien, Chile oder die Türkei aus der Analyse heraus. Dies wäre aus unserer Sicht problematisch, da diese Staaten – unabhängig davon, ob sie aktuell von einer Schuldenkrise betroffen sind oder nicht – potenziell mit Problematiken einer hohen Verschuldungssituation konfrontiert sind, die wir als spezifisch für Länder im Globalen Süden ansehen.<sup>7</sup>

Diese Vorgehensweise führt dazu, dass wir in unserer Analyse im Vergleich zum Vorjahr vier Länder mehr berücksichtigen: **Russland**, **Vereinigte Arabische Emirate**, **Saudi-Arabien** und die **Palästinensischen Gebiete**.

Abb. 1: Schuldenzusammensetzung



**In Lateinamerika und der Karibik sowie in Subsahara-Afrika befinden sich drei Viertel der untersuchten Staaten in einer kritischen oder sehr kritischen Situation.**

auch 2021 mit 64 Prozent auf einem sehr hohen Niveau (siehe Abbildung 2). Die leichte Entspannung der weltwirtschaftlichen Lage im Jahr 2021 – in dem das weltweite Bruttoinlandsprodukt immerhin um gut sechs Prozent gewachsen ist – hat also die Verschuldungssituation in Ländern des Globalen Südens nicht verbessert.

Im Vergleich zum Vorjahr ist mit **Timor-Leste** ein kritisch verschuldeter Staat hinzugekommen, den wir im Schuldenreport 2022 noch als unkritisch bewertet hatten. Vier Länder (**Eritrea, Russland, Venezuela, Palästinensische Gebiete**), deren Verschuldung dieser Report als kritisch bewertet, wurden entweder in der Vorjahresanalyse noch nicht berücksichtigt oder es gab keine Daten zu ihrer Schulden-situation. In vier Staaten (**Kambodscha, Nauru, Kosovo und Turkmenistan**) hat sich die Verschuldungssitu-

ation hingegen von einem leicht kritischen auf ein unkritisches Niveau verbessert.

40 Staaten befinden sich in einer besonders kritischen Verschuldungssituation (siehe Weltkarte auf der vorderen Umschlagseite).<sup>8</sup> In 33 Ländern wurde die Lage schon im letzten Schuldenreport als sehr kritisch bewertet. In fünf Staaten (**Ghana, Guinea-Bissau, Malawi, Oman, Ruanda**) hat sich die Situation von einem kritischen auf ein sehr kritisches Niveau verschärft. Für die beiden sehr kritisch verschuldeten Staaten Eritrea und Venezuela standen im letzten Jahr keine Daten zur Verfügung. In zehn Ländern, deren Verschuldung im Schuldenreport 2022 noch als sehr kritisch beschrieben wurde, hat sich die Lage leicht verbessert. Alle zehn Länder befinden sich aber weiterhin in einer kritischen Situation.<sup>9</sup>

Abbildung 2 zeigt, wie sich die Schuldenhöhen auf die Weltregionen verteilen. Besonders betroffen sind die Regionen Lateinamerika/Karibik und Subsahara-Afrika, in denen sich rund drei Viertel der untersuchten Staaten in einer kritischen oder sehr kritischen Situation befinden. In beiden Regionen hat sich die Verschuldungssituation nur in je zwei Ländern (**Ecuador** und **Honduras** bzw. **Liberia** und **Südafrika**) von einem kritischen Niveau 2020 auf ein leicht kritisches Niveau 2021 verbessert. Gleichzeitig hat sich die Lage in fünf Staaten Subsahara-Afrikas (**Côte d'Ivoire, Komoren, Niger, Tansania, Togo**) von einem nur leicht kritischen auf ein kritisches Niveau verschlechtert.

In Südasien, Südostasien und dem Pazifik befinden sich fast sechzig Prozent der Staaten in einer kritischen oder sehr kritischen Situation. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich in dieser Region nur die Verschuldung **Vanuatus** von einem kritischen auf ein leicht kritisches Niveau verbessert. Gleichzeitig hat sich die Situation in den zwei Staaten **Fidschi** und **Myanmar** auf ein kritisches Niveau verschlechtert.

In Nordafrika und dem Nahen Osten scheint sich die Verschuldungssituation im Vergleich zum Schuldenreport 2022 auf den ersten Blick etwas entspannt zu haben. Waren 2020 noch knapp 70 Prozent der Staaten dieser Region kritisch oder sehr kritisch verschuldet, ist dieser Anteil 2021 auf unter 50 Prozent zurückgegangen. Diese vermeintlich positive Entwicklung liegt jedoch nur zum Teil an einer tatsächlich leicht verbesserten Verschuldungssituation in zwei Staaten (**Irak, Marokko**) von einem kritischen auf ein nur noch leicht kritisches Niveau. Ausschlaggebend ist vielmehr, dass gleich drei der nur leicht kritisch oder unkritisch verschuldeten Staaten aus methodischen Gründen nicht in die Analyse des Schuldenreports 2022 aufgenommen worden waren (**Vereinigte Arabische Emirate, Saudi-Arabien, Palästinensische Gebiete**). Auch in dieser Region hat sich 2021 daher keine wesentliche Entspannung der Verschuldungssituation eingestellt.

Die einzige Region, in der sich 2021 die Verschuldungssituation leicht entspannt hat, ist Europa und Zentralasien: Waren dort laut Schuldenreport 2022 noch rund drei Viertel der Staaten kritisch oder sehr kritisch verschuldet, ist dieser Anteil im Schuldenreport 2023 auf rund 50 Prozent zurückgegangen.

Abb. 2: Kritisch verschuldete Länder (nach Region u. weltweit, in %)

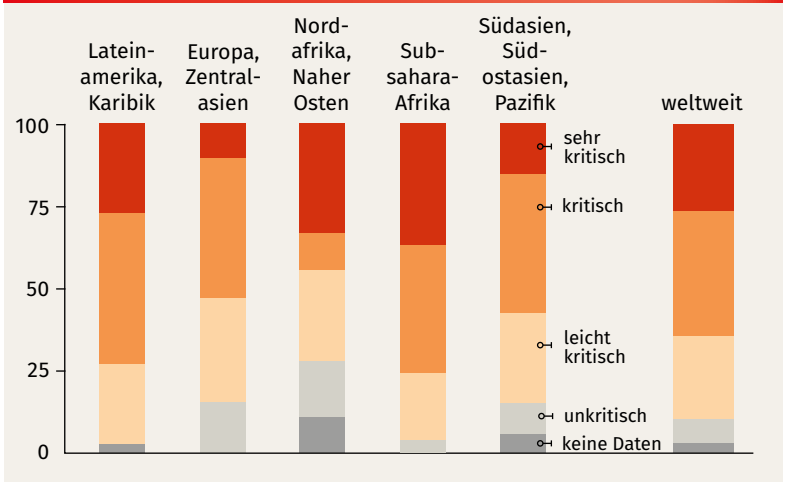
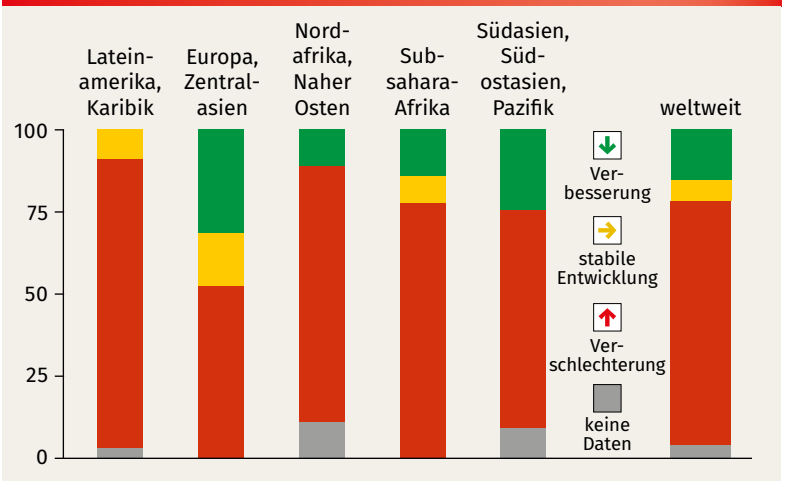


Abb. 3: Trend der Verschuldung (nach Region u. weltweit, in %)



Quelle: Eigene Darstellung und Auswertung nach der auf Seite 18-19 beschriebenen Methodik. Daten auf Grundlage der *International Debt Statistics* der Weltbank, Angaben des IWF sowie Angaben nationaler Finanzministerien und Notenbanken.

In fünf Staaten (**Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Türkei, Turkmenistan, Ukraine**) hat sich die Verschuldungssituation 2021 (vorübergehend) auf ein leicht kritisches oder unkritisches Niveau verbessert. In einigen Staaten dürfte es sich dabei jedoch um eine bereits überholte Entwicklung handeln. Die Verschuldungssituation der **Ukraine** zum Beispiel wurde Ende 2021 als leicht kritisch bewertet. Der Kriegsbeginn im Februar 2022 hat jedoch die schuldenpolitische Situation des Landes so dramatisch verändert, dass diese Bewertung – wie oben bereits erwähnt – nicht mehr aussagekräftig ist (siehe dazu Artikel „Ukraine: Fight now – pay later“, S. 38). Auch in der **Türkei**, in der die Lira seit Ende 2021 weiter

erheblich an Wert verloren hat, dürfte sich die Verschuldungssituation über das letzte Jahr wieder verschärft haben.

In allen untersuchten Regionen gibt es mehr Länder, deren Indikatoren sich seit 2018 deutlich verschlechtert haben, als Länder, in denen die Indikatoren gleichgeblieben sind oder sich verbessern konnten (siehe Abbildung 3). Dies setzt den Trend der Vorjahre fort.

In Subsahara-Afrika hat sich die Verschuldungssituation seit 2018 in 38 Staaten – das entspricht 78 Prozent der untersuchten Länder – in der Mehrzahl der Indikatoren um mindestens zehn Prozent verschlechtert. In Nordafrika und dem Nahem Osten ist ebenfalls in 78 Prozent der Staaten – das sind 14 Länder – ein negativer Trend festzustellen. In Südasien, Südostasien und dem Pazifik sind es 22 Staaten beziehungsweise 67 Prozent der Länder. Lediglich in Europa und Zentralasien halten sich die negativen und die positiven beziehungsweise gleichbleibenden Trends noch in etwa die Waage. Hier ist zwischen 2018 und 2021 in zehn Ländern – 53 Prozent – ein negativer Trend festzustellen.

Besonders stark betroffen ist auch nach dieser Betrachtungsweise die Region Lateinamerika/Karibik. In keinem einzigen Land dieser Region hat sich die Situation zwischen 2018 und 2021 verbessern können, während sie sich in 29 Ländern deutlich verschlechtert hat und nur in drei Staaten gleichgeblieben ist.

### Entwicklung der öffentlichen Verschuldung

Zwei Indikatoren im Schuldenreport befassen sich mit der öffentlichen Verschuldung im In- und Ausland (siehe Abbildung 1). Mit Ausbruch der Coronapandemie 2020 und der dadurch verursachten weltwirtschaftlichen Rezession stieg die durchschnittliche öffentliche Verschuldung von Niedrig- und Mitteleinkommensländern 2020 sprunghaft um elf Prozentpunkte auf rund 66 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.<sup>10</sup> Im Jahr 2021 wurde im Durchschnitt nur eine leichte Entspannung um drei Prozentpunkte erreicht, sodass die öffentliche Schuldenquote durchschnittlich noch immer acht Prozentpunkte über dem bereits hohen Niveau von 2019 und mehr als 20 Prozentpunkte über dem Niveau von vor zehn Jahren lag.

Während der Durchschnittswert zwar besonders präzise ist, kann er jedoch stark von einzelnen Ausreißern mit besonders hohen – oder niedrigen – Verschuldungswerten beeinflusst werden. Als mittleres Lagemaß ist der Median weniger anfällig gegenüber solchen Ausreißern. Es ist daher sinnvoll, bei einer solchen Betrachtungsweise neben dem Durchschnittswert auch die Entwicklung des Medians zu analysieren. Auch dieser stieg 2020 sprunghaft um neun Prozentpunkte auf rund 59 Prozent und veränderte sich im Folgejahr nicht wesentlich. 2021 führte demnach für den Großteil der Länder nicht zu einer Entspannung der öffentlichen Verschuldungssituation.

Besonders stark ist die öffentliche Schuldenquote beispielsweise im sehr kritisch verschuldeten **Malawi** gestiegen: Sowohl von 2019 auf 2020 als auch von 2020 auf 2021 stieg die öffentliche Verschuldung des ostafrikanischen Landes um jeweils fast zehn Prozentpunkte des Bruttoinlandsprodukts.

Der zweite Indikator, den wir in der jährlichen Schuldenanalyse berücksichtigen, ist das Verhältnis zwischen der öffentlichen Verschuldung und den Staatseinnahmen. Auch dieser Indikator war 2020 im Durchschnitt um mehr als 100 Prozentpunkte auf rund 386 Prozent angestiegen. Der Median stieg im selben Jahr um 46 Prozentpunkte auf 266 Prozent. Im Durchschnitt sank die Quote 2021 um rund 66 Prozentpunkte und blieb damit weiterhin sehr deutlich über dem Niveau von 2019. Der Median blieb auch 2021 auf 266 Prozent, sodass auch für die Betrachtung dieses Indikators gilt, dass 2021 für den Großteil der Länder nicht zu einer Entspannung führte.

### Entwicklung der Auslandsschulden

#### **Blick auf die absolute Auslandsverschuldung**

Die Weltbank weist zum 31.12.2021 Auslandsschulden aller Niedrig- und Mitteleinkommensländer in Höhe von 9,022 Billionen US-Dollar aus.<sup>11</sup> Das ist ein nominaler Zuwachs von 482 Milliarden US-Dollar gegenüber dem Vorjahr.<sup>12</sup> Insgesamt stieg die Auslandsverschuldung damit um 5,64 Prozent. Wie bereits 2019 und 2020 ist die nominale Verschuldung damit deutlich langsamer gewachsen als in den Jahren zuvor. Insbesondere zwischen 2010 und 2015

**Der negative Trend der Verschuldung setzt sich auch 2021 fort.**

war die nominale Auslandsverschuldung in Ländern des Globalen Südens mit durchschnittlich fast 13 Prozent pro Jahr besonders stark angestiegen. In Zeiten niedriger Zinsen und schwächelnder Volkswirtschaften im Globalen Norden hatten Anleger ein großes Interesse, Kredite zu vergleichsweise hohen Zinssätzen in den Globalen Süden zu vergeben. Mit dem Rohstoffpreiseinbruch 2015 brach die Kreditvergabe vorübergehend ein und erreichte auch in den Folgejahren nicht wieder das Niveau der frühen 2010er Jahre. Anders ausgedrückt bedeutet das, dass die Verschuldung maßgeblich im vergangenen Jahrzehnt – insbesondere in der ersten Hälfte – aufgebaut wurde und nun der anstehende Zahltag viele Staaten inmitten multipler Krisen trifft.

Anders als noch im Jahr 2020, in dem zumindest die nominale öffentliche Auslandsverschuldung noch einmal stark angestiegen war, um den wachsenden Ausgabeanforderungen in der Corona-Pandemie zu begegnen, erhöhte sich 2021 auch die öffentliche Verschuldung im Ausland mit 3,7 Prozent nur noch vergleichsweise wenig. Aus einer finanzpolitischen Perspektive mag das angesichts der bereits hohen öffentlichen Schuldenquoten begrüßenswert sein. Mangels alternativer nicht-schuldengenerierender Finanzierungsmöglichkeiten und hoher Rückzahlungsverpflichtungen bedeutet das jedoch auch, dass öffentliche Gelder für soziale Dienstleistungen noch knapper werden (siehe Abschnitt „Schuldenkrise behindert nachhaltige Entwicklung“, S. 16).

**Blick auf die relative Auslandsverschuldung**

Ende 2021 betrug die Auslandsverschuldung aller Niedrig- und Mitteleinkommensländer gemessen an der gesamten Wirtschaftsleistung dieser Ländergruppe im Durchschnitt 63,4 Prozent und im Median 52,1 Prozent (siehe Tabelle 2). Damit blieb die Auslandsschuldenquote auf einem vergleichbar hohen Niveau wie im Krisen-Vorjahr 2020 und lag Ende 2021 weiterhin sowohl im Durchschnitt als auch im Median rund neun Prozentpunkte über dem bereits hohen Niveau von 2019 und mehr als 20 Prozentpunkte über dem von 2010.

Diese Entwicklung gilt sowohl für Niedrig- als auch für Mitteleinkommensländer. Im Durchschnitt und Median konnten weder Niedrig- noch Mitteleinkommensländer 2021 das bereits hohe Niveau von 2019 wieder erreichen. Auch hat sich die Auslandsschuldenquote über das letzte Jahrzehnt sowohl für Niedrig- als auch für Mitteleinkommensländer vergleichbar dramatisch entwickelt.

**Die Auslandsschuldenquote ist über das letzte Jahrzehnt dramatisch gestiegen.**

In Niedrigeinkommensländern stieg die Verschuldung zwischen 2010 und 2021 im Durchschnitt von 35,9 auf 62,8 Prozent und im Median von 28,7 auf 41,5 Prozent. In Mitteleinkommensländern stieg die Verschuldung zwischen 2010 und 2021 im Durchschnitt von 43,6 auf 63,6 Prozent und im Median von 36,3 auf 54,2 Prozent.

**Tab. 2: Entwicklung der Auslandsschulden im Verhältnis zum Bruttonationalprodukt**

	2010			2019			2020			2021		
	Aggregierter Wert	Mittelwert	Median	Aggregierter Wert	Mittelwert	Median	Aggregierter Wert	Mittelwert	Median	Aggregierter Wert	Mittelwert	Median
Alle Niedrig- und Mitteleinkommensländer	21,4	42,0	31,5	26,3	54,4	43,8	28,5	64,4	52,9	25,7	63,4	52,1
Niedrigeinkommensländer	17,1	35,9	28,7	48,5	52,6	32,3	52,5	60,3	37,7	48,5	62,8	41,5
Mitteleinkommensländer	21,6	43,6	36,3	26,0	54,9	46,4	28,2	65,4	56,9	25,4	63,6	54,2

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus den *International Debt Statistics* der Weltbank.

Im *International Debt Report*, den die Weltbank alljährlich zeitgleich mit der Aktualisierung der *International Debt Statistics* (IDS) veröffentlicht, interpretiert die Weltbank die Entwicklung der öffentlichen Auslandsschuldenquote an zwei entscheidenden Stellen anders: Erstens sprechen die Autor\*innen davon, dass die Auslandsschuldenquote 2021 wieder auf das Niveau von 2019 zurückgegangen sei.<sup>13</sup> Zweitens stufen sie vor allem die Entwicklung der Auslandsschuldenquote von Niedrigeinkommensländern über die letzten zehn Jahre als besorgniserregend ein, während sie bei Mitteleinkommensländern seit 2010 nur einen moderaten Anstieg der Auslandsschuldenquote feststellen.<sup>14</sup>

Zu diesem – von unserer Analyse abweichenden – Ergebnis kommt die Weltbank, da sie nicht die Entwicklung des Durchschnitts oder des Medians analysiert, sondern die gesamten Auslandsschulden aller Niedrig- beziehungsweise aller Mitteleinkommensländer der gesamten Wirtschaftsleistung der entsprechenden Ländergruppe gegenüberstellt (siehe Tabelle 2). Eine solche aggregierte Analyse unterschätzt jedoch die Verschuldungssituation innerhalb der einzelnen Länder, da wirtschaftlich

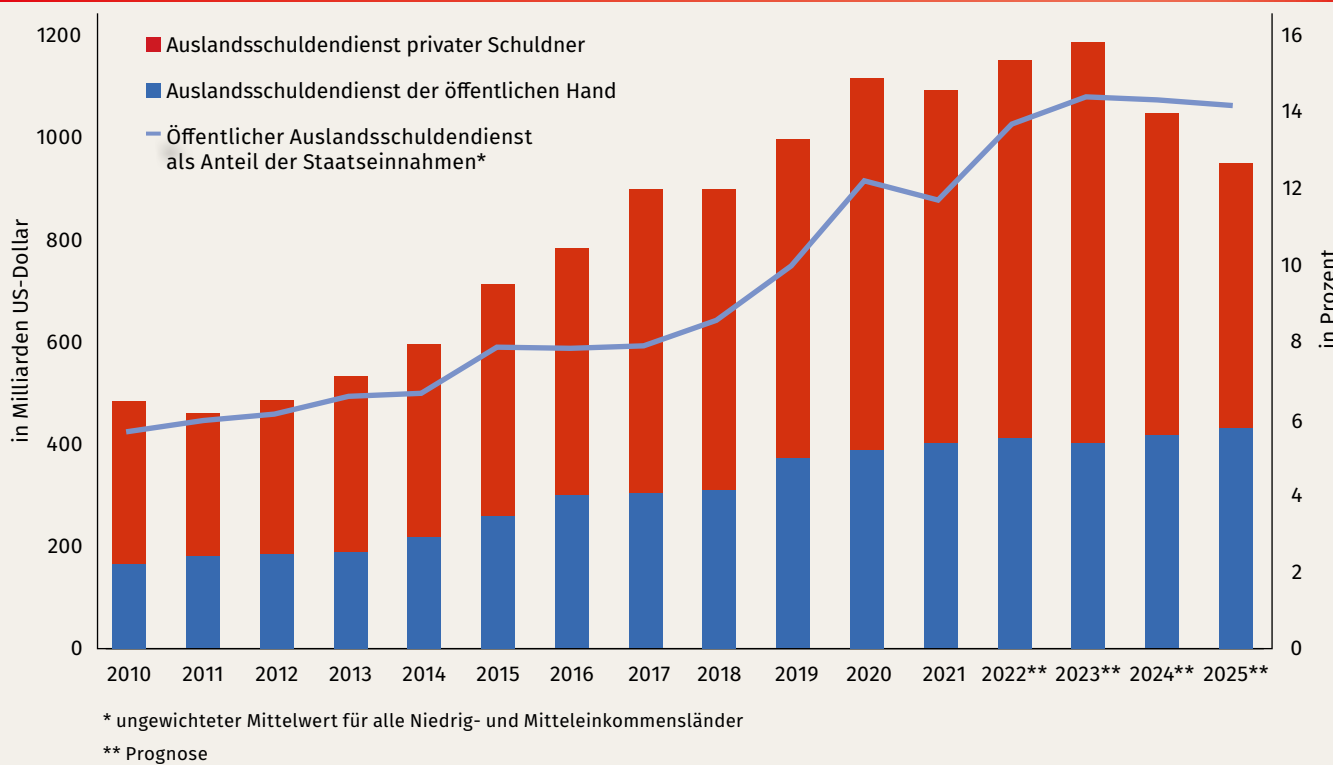
starke Länder, die keine hohen Auslandsschulden aufweisen, den Durchschnitt stark nach unten ziehen.<sup>15</sup> Diese Verzerrung kann ausgeschlossen werden, wenn wir uns den Median oder den Durchschnittswert der Auslandsschuldenindikatoren anschauen.

### Entwicklung der Schuldendienstzahlungen

Die Schuldenstand-Indikatoren, deren Entwicklungen im Abschnitt zuvor betrachtet wurden, geben keine Auskunft darüber, wie hoch die aufgenommenen Kredite verzinst sind und wann ihre Rückzahlung fällig wird. Der Schuldendienst, der angibt, wie viel ein Staat jährlich an Zins- und Tilgungszahlungen abführen muss, ist daher ein wichtiger zusätzlicher Indikator, um zu erfahren, wie stark eine hohe Schuldenquote den Staat aktuell bereits belastet.

Über das letzte Jahrzehnt ist der gesamte Auslandsschuldendienst von Niedrig- und Mitteleinkommensländern von rund 486 Milliarden US-Dollar im Jahr 2010 um 126 Prozent auf 1,098 Billionen US-Dollar im Jahr 2021 gestiegen. Betrachten wir nur die öffentlichen Zins- und Tilgungszahlungen, ist sogar ein Anstieg von 141 Prozent zu verzeichnen: 2010

Abb. 4: Auslandsschuldendienst aller Niedrig- und Mitteleinkommensländer 2010 bis 2025



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von Daten der *International Debt Statistics* der Weltbank und des *World Economic Outlook* des IWF.

betrogen die Zins- und Tilgungszahlungen, die der öffentliche Sektor an ausländische Gläubiger abführen musste, noch rund 168 Milliarden US-Dollar; 2021 beliefen sie sich auf 405 Milliarden US-Dollar (siehe Abbildung 4).

Dabei ist der Schuldendienst nicht nur nominal gestiegen. Vielmehr konnten die wirtschaftliche Entwicklung und insbesondere die Entwicklung der Staatseinnahmen mit der Entwicklung des Schuldendienstes nicht mithalten. So ist der öffentliche Schuldendienst auch im Verhältnis zu den Staatseinnahmen von durchschnittlich 5,7 Prozent im Jahr 2010 auf mehr als das Doppelte, nämlich 11,7 Prozent im Jahr 2021 angewachsen – und im Median von 4,1 auf 8,0 Prozent.<sup>16</sup>

Besonders problematisch ist, dass die öffentlichen Schuldendienstzahlungen nominal und im Verhältnis zu den Staatseinnahmen nach Prognosen der Weltbank und des IWF bis 2023 weiter steigen sollen. Im Jahr 2023 sollen die öffentlichen Zins- und Tilgungszahlungen im Verhältnis zu den Staatseinnahmen im Median bereits 12,3 Prozent und im Durchschnitt 14,5 Prozent betragen (siehe Abbildung 4). Dabei handelt es sich um den höchsten Wert in diesem Jahrhundert. Zuletzt waren die Schuldendienstzahlungen 1998 – ein Jahr vor Erweiterung der Entschuldungsinitiative für hoch verschuldete arme Staaten, der sogenannten HIPC-Initiative, – auf einem vergleichbar hohen Niveau. Der Durchschnittswert liegt zudem oberhalb des Wertes (14 Prozent), den der IWF für Niedrigeinkommensländer als tragbar bezeichnet.<sup>17</sup>

Die Länder, deren Verschuldungssituation wir in diesem Schuldenreport als sehr kritisch bezeichnen, mussten bereits 2021 durchschnittlich mehr als 20 Prozent ihrer Staatseinnahmen für Zins- und Tilgungszahlungen an ausländische Gläubiger abführen.

### Globale Zinswende und Refinanzierungsmöglichkeiten

Seit März 2022 hat die US-amerikanische Zentralbank die Leitzinssätze kontinuierlich angehoben. Das hat Auswirkungen für die ganze Welt: Währungen verlieren im Verhältnis zum US-Dollar rasant an Wert, die weltweite Inflation – außerhalb der USA – steigt und auch die Refinanzierungsmöglichkeiten für Länder im Globalen Süden verschärfen sich zu-

nehmend. Der Preis, zu dem Staatsanleihen von Ländern im Globalen Süden auf den sogenannten Sekundärmärkten gehandelt werden, ist für den Großteil der Länder seit März 2022 stark eingebrochen und hat sich bis Redaktionsschluss dieses Schuldenreports im Februar 2023 nicht erholt. Dies ist problematisch, da der Preis, zu dem Anleihen gehandelt werden, und die sich daraus ergebende Anleiherendite („yield“) ein Maßstab dafür sind, zu welchen Konditionen Länder des Globalen Südens neue Kredite aufnehmen können. Je geringer der Preis ist, desto höher ist die Anleiherendite und desto höher ist auch der Zinssatz, den Staaten für die Ausgabe neuer Anleihen zahlen müssen.

Eine Auswertung der aktuellen Handelspreise von Staatsanleihen für 40 mindestens leicht kritisch verschuldete Staaten, für die Daten vorhanden sind, ergibt ein erschreckendes Bild:<sup>18</sup> In 45 Prozent der Fälle (18 Länder) liegt die Anleiherendite bereits über zehn Prozent – eine Marke, die Fachleute häufig so interpretieren, dass Länder den Zugang zur Refinanzierung am Kapitalmarkt bereits verloren haben. In den sehr kritisch verschuldeten Staaten sind es bereits über 60 Prozent (zehn Länder), die nach dieser Definition keinen Zugang mehr zum Kapitalmarkt hätten. In den übrigen sehr kritisch verschuldeten Staaten beträgt die Anleiherendite durchschnittlich rund 7,6 Prozent. Das heißt, diese Staaten müssten für die Aufnahme neuer Kredite schätzungsweise rund 7,6 Prozent Zinsen zahlen. Gerade in bereits kritisch verschuldeten Ländern verschärft sich die Schuldenkrise durch so hohe Zinssätze weiter.

Von der globalen Zinswende sind auch Staaten betroffen, deren Verschuldungssituation in diesem Schuldenreport noch nicht als sehr kritisch beurteilt wurde. Acht Staaten (**Bolivien, Kamerun, Tunesien, Ecuador, Irak, Nigeria, Ukraine, Russland**) haben nach dieser Definition ebenfalls bereits den Kapitalmarktzugang verloren. Im Falle der **Ukraine** und **Russlands** dürfte dies nicht primär durch die globale Zinswende, sondern vielmehr durch den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine zu erklären sein. Auch für **Honduras** und die **Türkei** stellt die Kreditaufnahme am Kapitalmarkt, an dem sie schätzungsweise über acht Prozent Zinsen zahlen müssten, keine nachhaltige Option mehr dar.<sup>19</sup>

**Zuletzt waren die Schuldendienstzahlungen von Niedrig- und Mitteleinkommensländern 1998 auf einem vergleichbar hohen Niveau wie heute.**

### Schuldenkrise behindert nachhaltige Entwicklung

Rund 42 Prozent der Weltbevölkerung leben in kritisch oder sehr kritisch verschuldeten Staaten des Globalen Südens. Ungleich höher ist der Anteil der extrem armen Menschen in diesen Ländern: 90 Prozent der extrem armen Menschen und rund drei Viertel der unterernährten Menschen weltweit leben in Ländern des Globalen Südens, die kritisch oder sehr kritisch verschuldet sind.<sup>20</sup> Mehr als ein Viertel ihrer Bevölkerung lebt unterhalb der erweiterten Armutsgrenze von 3,65 US-Dollar pro Tag.<sup>21</sup>

Staaten im Globalen Süden, deren Verschuldungssituation mindestens als leicht kritisch bewertet wird, geben im Jahr durchschnittlich 370 US-Dollar pro Kopf für die Gesundheitsversorgung aus.<sup>22</sup> Bei unkritisch verschuldeten Staaten belaufen sich die Ausgaben auf rund 1.016 US-Dollar pro Kopf. Zum Vergleich: Deutschland gibt für die Gesundheitsversorgung rund 5.238 US-Dollar pro Kopf und Jahr aus. Die ungenügenden Gesundheitsausgaben in kritisch verschuldeten Ländern sind auch Folge des enormen Mittelabflusses durch den Schuldendienst: 55 Länder zahlten 2019 bis 2021 durchschnittlich mehr Zins- und Tilgungszahlungen an ausländische Gläubiger, als sie für die Gesundheitsversorgung im eigenen Land ausgaben.

**In drei Vierteln der sehr kritisch verschuldeten Staaten überstiegen die Schuldendienstverpflichtungen die Gesundheitsausgaben.**

Besonders betroffen sind dabei die Staaten, deren Verschuldungssituation in diesem Schuldenreport als sehr kritisch angegeben wird: In drei Vierteln dieser Staaten überstie-

gen die Schuldendienstverpflichtungen die Gesundheitsausgaben. Durchschnittlich müssen diese Länder gut doppelt so viel Zins- und Tilgungszahlungen an ausländische Gläubiger zahlen, wie sie für die Gesundheitsversorgung ihrer Bevölkerung ausgeben.<sup>23</sup>

### Weitere Verschärfung der sozialen Lage

Bereits 2021, als viele Staaten noch unmittelbar von den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise betroffen waren, haben mehr als 100 Länder des Globalen Südens gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) durchschnittlich 3,1 Prozentpunkte weniger für öffentliche Ausgaben im Inland ausgegeben als im Vorjahr.<sup>24</sup> Auf Grundlage der Daten des IWF ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend bis 2025 so fortsetzen wird.

In sehr kritisch verschuldeten Staaten sollen die öffentlichen Ausgaben im Inland 2022 bis 2025 durchschnittlich sogar unter das Niveau von vor der Pandemie zurückfallen und gemessen am BIP rund 0,7 Prozentpunkte weniger betragen als im Zeitraum von 2010 bis 2019. Umfassende Analysen der geplanten Haushaltsentwicklungen zeigen, dass insbesondere für soziale Dienstleistungen und sozial empfindliche Bereiche weniger ausgegeben werden soll.<sup>25</sup> Um die Ziele für nachhaltige Entwicklung in Ländern des Globalen Südens zu erreichen, sind mehr öffentliche Ausgaben für soziale Dienstleistungen dringend nötig. Doch in der Realität passiert das Gegenteil: Anstatt dass die Ausgaben für soziale Dienstleistungen ausgeweitet werden, gehen sie, gemessen am BIP, zurück – unter anderem aufgrund der steigenden Schuldendienstzahlungen.

### Ausblick

Zu Beginn des Jahres 2023 stellt sich für viele Staaten des Globalen Südens die Frage nach einem Ausweg aus der Verschuldungsspirale dringender denn je: Die im Zuge der Corona-Krise 2020 sprunghaft angestiegenen Verschuldungswerte sind im Großteil der Länder 2021 auf einem vergleichbar hohen Niveau geblieben. Die weltwirtschaftlichen Verwerfungen infolge des Kriegs in der Ukraine und der von den USA ausgehenden Zinswende setzen viele Staaten weiter unter Druck.

Unter diesen Umständen stellt die Refinanzierung – das heißt die Rückzahlung zuvor aufgenommenen Schulden durch die Aufnahme neuer Kredite – für den Großteil der Staaten im Globalen Süden keine nachhaltige Option mehr dar: Viele Staaten haben den Zugang zum Kapitalmarkt bereits verloren und dort, wo private Kreditgeber noch bereit sind, neue Kredite zu vergeben, verlangen sie meist so hohe Zinssätze, dass sie die Schuldenkrise weiter verschärfen. Gegenwärtig kann daher bestenfalls von einer weiteren Verschiebung der Krise die Rede sein. Eine Sackgasse, aus der letztlich nur umfassende Schuldenerlasse führen.

Die Gewährung ausreichender und umfassender Erlasse ist auch zentral, um den drängendsten Herausforderungen dieses Jahrzehnts zu begegnen: Das Jahr 2023 markiert die Halbzeit der Umsetzung der Agenda 2030. Doch die Ziele für nachhaltige Entwicklung sind über die letzten Jahre in immer



**2023 muss zwingend ein Kurswechsel in der internationalen Entschuldungspolitik erfolgen.**

weitere Ferne gerückt. Auch der Ausstieg aus fossilen Energien und die Bekämpfung des Klimawandels benötigen einen finanziell gesunden und soliden Staat. Doch statt aus vergangenen Fehlern zu lernen, zeichnet sich auch in dieser Krise das altbekannte Muster von zu geringen und zu späten Schuldenerlassen ab. Fehler, die wir uns angesichts der vielfältigen aktuellen Herausforderungen nicht mehr leisten können. 2023 muss daher zwingend ein Kurswechsel in der internationalen Entschuldungspolitik erfolgen: Schuldenerlasse müssen kritisch verschuldeten Staaten rasch und umfangreich gewährt werden – und alle Gläubiger müssen an den Kosten der Krise beteiligt werden.

<sup>1</sup> Aserbaidshan, Brunei Darussalam, Botswana, Kambodscha, Kuwait, Nauru, Kosovo, Saudi-Arabien, Eswatini, Turkmenistan und die Vereinigten Arabischen Emirate.

<sup>2</sup> Kuba, Libyen, Palau, Nordkorea und Syrien.

<sup>3</sup> Wir sind uns bewusst, dass es sich auch bei Ländern im so definierten „Globalen Süden“ nicht um eine homogene Gruppe handelt, für die die Höhe der von uns betrachteten Verschuldungsindikatoren überall – und unabhängig von den jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Kontexten – die gleiche Aussagekraft haben könnte. Insofern ist die hier erfolgte Analyse vor allem auf aggregierter Ebene und im Vergleich zu den Vorjahren aussagekräftig. Um die Situation in einem einzelnen Land angemessen zu beurteilen, braucht es hingegen eine qualitative Einzelfallanalyse, die an dieser Stelle nicht erfolgen kann.

<sup>4</sup> Die Einteilung des IWF erfolgt in die Kategorien „Developing country“, „Emerging market“ und „Advanced economy“.

<sup>5</sup> Zu nennen ist hier insbesondere der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM). Beim ESM handelt es sich zwar um eine von der Europäischen Union rechtlich unabhängige zwischenstaatliche Organisation. Eine Mitgliedschaft steht nach Art. 44 und Art. 2 aber grundsätzlich allen Mitgliedstaaten der EU offen, siehe [Vertrag zur Einrichtung des ESM](#). Durch den Ausschluss von EU-Staaten fallen fünf Länder (Bulgarien, Kroatien, Ungarn, Polen und Rumänien), die vom IWF als „Schwellenland“ eingestuft werden, sowie Aruba als Teil des Niederländischen Königreichs aus der Analyse heraus.

<sup>6</sup> Wir halten diese drei Indikatoren für geeigneter, um auf spezifische Verschuldungsproblematiken von Ländern des Globalen Südens hinzuweisen, als beispielsweise die durchschnittliche Lebenserwartung oder den Bildungsgrad, die zur Bestimmung des Indexes der menschlichen Entwicklung zu Grunde gelegt werden.

<sup>7</sup> Dazu zählen unter anderem die Anfälligkeit gegenüber Preisschwankungen für einzelne Güter auf den Weltmärkten, die Abhängigkeit von der Geldpolitik und wirtschaftlichen Lage von Ländern im Globalen Norden, die begrenzte Möglichkeit, sich in der eigenen Währung zu verschulden, und die Volatilität der eigenen Währung sowie der daraus resultierende begrenzte nationale wirtschafts- und geldpolitische Handlungsspielraum, hohe Verschuldungswerte tragbar zu halten.

<sup>8</sup> Ägypten, Angola, Antigua und Barbuda, Argentinien, Armenien, Bahrain, Belize, Bhutan, Cabo Verde, El Salvador, Eritrea, Gambia, Ghana, Grenada, Guinea-Bissau, Jamaika, Jemen, Jordanien, Kenia, Kongo, Libanon, Malawi, Malediven, Mongolei, Montenegro, Mosambik, Oman, Pakistan, Panama, Ruanda, Sambia, São Tomé und Príncipe, Senegal, Seychellen, Simbabwe, Somalia, Sri Lanka, Sudan, Surinam und Venezuela.

<sup>9</sup> Dominica, Dominikanische Republik, Gabun, Georgien, Kirgisistan, Laos, Mauritius, Tadschikistan, Tunesien und Uganda.

<sup>10</sup> Als Durchschnittswert wird hier wie in der folgenden Analyse das ungewichtete arithmetische Mittel angegeben. Das heißt, alle Länder werden gleich gezählt, sodass die Zahlen nicht übermäßig durch größere Länder beeinflusst werden.

<sup>11</sup> Wir berücksichtigen hier sowohl die kurzfristige als auch die langfristige und die private und öffentliche Auslandsverschuldung, klammern Sonderziehungsrechte aber aus der Analyse aus, da sie netto nicht schuldengenerierend wirken.

<sup>12</sup> Im [Schuldenreport 2022](#) hatten wir von 8,687 Billionen US-Dollar ausstehenden Auslandsschulden zum Stand 31.12.2020 berichtet. In den diesjährigen *International Debt Statistics* (IDS) werden Auslandsschulden in Höhe von 8,540 Billionen US-Dollar zum Stand 31.12.2020 berichtet. Bisweilen werden in der IDS auch rückwirkend für vorausgegangene Jahre Schuldendaten angepasst. Wir beziehen uns in unserer jährlichen Analyse immer auf die aktuellsten Angaben der IDS.

<sup>13</sup> Weltbank (2022): [„International Debt Report 2022: Updated International Debt Statistics“](#), S. 5.

<sup>14</sup> Ebenda.

<sup>15</sup> Der Durchschnittswert kann von einzelnen Ausreißern, in denen die Schuldenquote besonders hoch oder besonders gering ist, stark beeinflusst werden. Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich um große oder um kleine Volkswirtschaften handelt. Eine Betrachtung der aggregierten Schulden im Verhältnis zur aggregierten Wirtschaftsleistung einer Gruppe an Ländern wird hingegen durch die Staaten dominiert, in denen die Wirtschaftsleistung und/oder die Verschuldung nominal am höchsten ist.

<sup>16</sup> In den fünf Indikatoren, die wir zur Bestimmung der Verschuldungssituation eines Landes heranziehen, betrachten wir nur die Quote des gesamten öffentlichen und privaten Auslandsschuldendienstes im Verhältnis zu den Exporteinnahmen, die ein wichtiger Indikator für mögliche Zahlungsbilanzprobleme ist. Die Betrachtung des öffentlichen Schuldendienstes im Verhältnis zu den Staatseinnahmen ist hingegen ein wichtiger Indikator für Haushaltsprobleme. Wir haben diesen Indikator nicht in die Analyse zur Bestimmung der Verschuldungssituation mitaufgenommen, da uns belastbare Daten zum öffentlichen Inlandsschuldendienst fehlen. Aufgrund der aktuell hohen Brisanz der Belastung öffentlicher Haushalte, die sich bereits aus den Zahlungsverpflichtungen des öffentlichen Sektors an ausländische Gläubiger ergibt, erfolgt an dieser Stelle aber zumindest eine Analyse des öffentlichen Auslandsschuldendienstes im Verhältnis zu den Staatseinnahmen.

<sup>17</sup> Siehe IWF (2018): [„The Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries“](#).

<sup>18</sup> Aufgrund mangelnder Datentransparenz und fehlender öffentlich zugänglicher Quellen, die eine systematische Auswertung aller ausstehenden Anleiheforderungen erlauben würden, wurde hier eine Schätzung auf Grundlage frei zugänglicher Handelspreise vorgenommen. Die Angaben der geschätzten Anleiherenditen beziehen sich auf die durchschnittliche Anleiherendite von in US-Dollar denominierten Anleihen.

<sup>19</sup> Tatsächlich wurden im Januar 2023 überdurchschnittlich viele Staatsanleihen von Niedrig- und Mitteleinkommensländern platziert. Zu den Emittenten gehört unter anderem auch die Türkei, die auf die neu aufgenommenen Kredite Zinsen in Höhe von rund 10 Prozent zahlt. Siehe Do Rosario, J. (13.01.2023): [„Analysis: Investors snap up record \\$39 bln emerging market sovereign bond splurge“](#).

<sup>20</sup> Bei der Definition extremer Armut beziehen wir uns auf die Grenze von 2,15 US-Dollar, die unter anderem von der Weltbank und den Vereinten Nationen genutzt wird.

<sup>21</sup> Bei den Armutsgrenzen handelt es sich um kaufkraftbereinigte Werte. Die 2,15 oder 3,65 US-Dollar sind also in Niedrigeinkommensländern nicht deutlich mehr wert. Sie dienen vielmehr als Vergleichswert und geben an, wie vielen Menschen weniger Geld in ihrer Landeswährung zur Verfügung steht, um sich die tägliche Menge an Gütern zu kaufen, die in den USA 2,15 bzw. 3,65 US-Dollar kosten würde.

<sup>22</sup> Angaben auf Grundlage der *Health, Nutrition and Population Statistics* der Weltbank (2022). Angaben zu den Gesundheitsausgaben beziehen sich auf die aktuellsten Daten, die zu Redaktionsschluss verfügbar waren, schließen aber in vielen Fällen die Mehrausgaben in Reaktion auf die Corona-Pandemie noch nicht ein. Bei den Angaben handelt es sich um kaufkraftbereinigte Werte.

<sup>23</sup> Die Angaben beziehen sich auf die von der Weltbank berichteten anfallenden Schuldendienstzahlungen. Im Einzelfall ist nicht nachvollziehbar, ob die Zahlungen tatsächlich in vollem Umfang geleistet wurden. Die hohen Schuldendienstverpflichtungen von Eritrea und Sudan werden nicht berücksichtigt, da anzunehmen ist, dass diese Staaten den Großteil des Schuldendienstes effektiv nicht geleistet haben.

<sup>24</sup> Eigene Berechnung auf Grundlage der Daten des *World Economic Outlook* (Oktober 2022).

<sup>25</sup> Siehe Ortiz, I. / Cummins, M. (2022): [„End Austerity: A Global Report on Budget Cuts and Harmful Social Reforms in 2022-25“](#).

### Box: Methodik zum Artikel „Verschuldete Staaten weltweit“

Im Schuldenreport werden **zwei Dimensionen** von Verschuldung analysiert:

- die **Verschuldungssituation**, also die Höhe der Schuldenindikatoren zum Stichtag 31.12.2021, und
- der **Trend**, also die Veränderung dieser Verschuldungssituation über einen Zeitraum von drei Jahren (2018-2021).

Die für die Analyse zugrunde gelegten Schuldenindikatoren sind:

öffentlicher Schuldenstand  
jährl. Bruttoinlandsprodukt

**Ist der Staat im In- und Ausland stärker verschuldet, als es der Leistungsfähigkeit der ganzen Volkswirtschaft entspricht?**

Die öffentlichen Schulden sind die expliziten und impliziten Verbindlichkeiten der öffentlichen Hand – von der Zentralregierung bis hin zu öffentlichen Unternehmen. Zu den öffentlichen Schulden gehören aber auch die Schulden privater Unternehmen, für die der Staat eine Garantie ausgesprochen hat.

öffentlicher Schuldenstand  
jährl. Staatseinnahmen

**Ist der Staat im In- und Ausland so hoch verschuldet, dass seine Einnahmen den aktuellen Schuldendienst nicht mehr gewährleisten können?**

Auslandsschuldenstand  
jährl. Bruttoinlandsprodukt

**Hat die ganze Volkswirtschaft gegenüber dem Ausland mehr Zahlungsverpflichtungen, als es ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entspricht?**

Zu den Auslandsschulden gehören die Verbindlichkeiten sowohl des öffentlichen Sektors als auch des Privatsektors eines Landes gegenüber ausländischen Gläubigern. Der Indikator weist auf die gesamtwirtschaftliche Belastung hin, das heißt, ob eine Volkswirtschaft genug Güter und Dienstleistungen produziert, um ihren Schuldendienst leisten zu können.

Auslandsschuldenstand  
jährl. Exporteinnahmen

**Sind die Auslandsschulden von Staat, Unternehmen und Einzelpersonen so hoch, dass durch Exporte nicht genug Devisen erwirtschaftet werden können, um die Schulden zu bezahlen?**

Auslandsschulden können in den meisten Fällen nicht in Landeswährung zurückgezahlt werden. Die Leistung des Schuldendienstes erfordert die Erwirtschaftung von Devisen durch Exporte, Überweisungen von Migrant\*innen, ausländische Investitionen oder neue Verschuldung.

Auslandsschuldendienst  
jährl. Exporteinnahmen

**Ist der laufende Auslandsschuldendienst von Staat, Unternehmen und Einzelpersonen so hoch, dass durch Exporte aktuell nicht genug Devisen erwirtschaftet werden können, um im laufenden Jahr Zinsen und Tilgung zu bezahlen?**

Dieser Indikator setzt die jährlichen Zahlungen für Tilgung und Zinsen ins Verhältnis zu den Exporteinnahmen. Er lässt erkennen, ob der jährliche Schuldendienst – unabhängig vom gesamten Schuldenstand – die aktuelle Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft in einem gegebenen Jahr überfordert.

Für jeden der fünf Indikatoren gibt es drei Risikostufen. Die Unterlegung der Werte in verschiedenen Farbtönen lässt erkennen, in welche Stufe der Wert einzusortieren ist (siehe Tabelle 1 auf der hinteren Umschlagseite). Ein rot eingefärbter Wert bedeutet, dass alle drei Grenzwerte überschritten werden und der Wert damit in der dritten und höchsten Risikostufe einzuordnen ist. Werte unter dem niedrigsten Grenzwert sind grau eingefärbt.

**Stufen der Überschuldungsgefahr**

	<b>Keine Gefahr</b> <i>(in Prozent)</i>	<b>Erste Stufe</b> <i>(in Prozent)</i>	<b>Zweite Stufe</b> <i>(in Prozent)</i>	<b>Höchste Stufe</b> <i>(in Prozent)</i>
<u>öffentlicher Schuldenstand</u> jährl. BNE oder BIP	< 50	50-75	> 75-100	> 100
<u>öffentlicher Schuldenstand</u> jährl. Staatseinnahmen	< 200	200-300	> 300-400	> 400
<u>Auslandsschuldenstand</u> jährl. BNE oder BIP	< 40	40-60	> 60-80	> 80
<u>Auslandsschuldenstand</u> jährl. Exporteinnahmen	< 150	150-225	> 225-300	> 300
<u>Auslandsschuldendienst</u> jährl. Exporteinnahmen	< 15	15-22,5	> 22,5-30	> 30

Auf Basis der Verschuldungsindikatoren wird die **Verschuldungssituation eines Landes** in vier Kategorien eingeteilt: nicht kritisch, leicht kritisch, kritisch und sehr kritisch (siehe Weltkarte auf der vorderen Umschlagseite). In Tabelle 1 (im Umschlag) werden alle Länder aufgeführt, bei denen der Wert mindestens eines Schuldenindikators zumindest den unteren der drei Grenzwerte überschreitet (siehe Stufen der Überschuldungsgefahr) oder denen der Internationale Währungsfonds (IWF) aktuell ein mindestens mittleres Überschuldungsrisiko bescheinigt. Entsprechend den vier Risikostufen für jeden der fünf Schuldenindikatoren ergibt sich für jedes Land ein Wert zwischen 0 und 15. Befindet sich ein Land beispielsweise mit allen fünf Schuldenindikatoren in der höchsten Risikostufe entsprechend den oben stehenden Stufen der Überschuldungsgefahr, überschreitet es also bei allen fünf Schuldenindikatoren alle drei Grenzwerte, so weist es einen Wert von 15 auf. Die Kategorien sind wie folgt definiert:

- 0 → nicht kritisch
- 1-4 → leicht kritisch
- 5-9 → kritisch
- 10-15 → sehr kritisch

Als zusätzlicher Faktor fließt das Überschuldungsrisiko laut IWF in die Bewertung ein.

Der **Trend** gibt für jeden einzelnen Schuldenindikator an, ob dieser sich in den drei Jahren von 2018 bis 2021 um mindestens 10 Prozent verändert hat (siehe Tabelle 1 im Umschlag). Für jedes Land wurde zudem ein aggregierter Verschuldungstrend berechnet (siehe Weltkarte im Umschlag). Haben sich mehr Schuldenindikatoren über einen Zeitraum von drei Jahren verbessert als verschlechtert, wird der allgemeine Trend als Rückgang dargestellt. Haben sich mehr Indikatoren verschlechtert als verbessert, wird von einem Anstieg der allgemeinen Verschuldungssituation gesprochen.

# Gläubiger weltweit

## Eine Analyse der Gläubigerlandschaft und der politischen Verantwortlichkeit für Schuldenerlasse

Von Malina Stutz

**Jedem Schuldner steht ein Gläubiger, jeder Schuld eine Forderung gegenüber. Forderungen gegenüber Ländern im Globalen Süden werden zum Großteil von privaten Gläubigern gehalten. Multilaterale Finanzinstitutionen wie der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank sind die zweitwichtigste Gläubigergruppe. Forderungen bilateraler öffentlicher Gläubiger hingegen spielen auf globaler Ebene heute nur noch eine untergeordnete Rolle, sind aber in einzelnen Länderfällen weiterhin relevant. Die politische Hauptverantwortlichkeit, Schuldenerlasse in Krisenfällen möglich zu machen, liegt in den meisten Fällen bei den G7- und EU-Staaten.**

Fragt man sich, wer in einer Schuldenkrise eines Staates dafür verantwortlich ist, Schuldenerlasse in ausreichender Höhe sicherzustellen, liegt die Verantwortung zunächst beim Gläubiger, der eine entsprechende Forderung gegenüber dem Staat hält. Der erste Teil dieses Artikels analysiert daher die Gläubigerlandschaft auf aggregierter und länderbezogener Ebene. Die politische Verantwortlichkeit, ausreichende Schuldenerlasse zu gewährleisten, wird aber nicht nur von der Identität des einzelnen Gläubigers bestimmt. Im Falle multilateraler Gläubiger wie IWF und Weltbank kann die Verantwortlichkeit vielmehr auf die Mitgliedsstaaten dieser Institutionen anteilig zum jeweiligen Stimmrecht der Länder zurückgeführt werden.

Die Beteiligung privater Gläubiger an Schuldenerlassen sicherzustellen, liegt hingegen in der Verantwortlichkeit der Staaten, in denen die pri-

vaten Gläubiger ansässig sind oder unter deren Recht die Forderungen begeben wurden. Aus diesem Grund untersucht der zweite Teil des Artikels, welche Staaten und Staatengruppen politisch in der Hauptverantwortung stehen, die Rahmenbedingungen für geordnete und umfassende Schuldenerlasse zu schaffen, und wie sich diese Verantwortlichkeit auf der Ebene einzelner kritisch verschuldeter Staaten zusammensetzt.

### Zusammensetzung der Gläubiger

Ende 2021 wurde der Großteil der ausstehenden Forderungen gegenüber öffentlichen Schuldner in Niedrig- und Mitteleinkommensländern von privaten Gläubigern gehalten (siehe Abbildung 1a).<sup>1</sup> Innerhalb der Gruppe der Privatgläubiger kann unterschieden werden zwischen Anleihehaltern einerseits und privaten Banken und anderen Privatgläubigern andererseits. Die Forderungen von Anleihehaltern wie beispielsweise Investmentfonds und Versicherungen machen etwa 47 Prozent der gesamten öffentlichen Auslandsverschuldung von Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen aus.<sup>2</sup> Die Forderungen privater Geschäftsbanken und anderer privater Gläubiger wie Rohstoffunternehmen belaufen sich auf rund 14 Prozent.

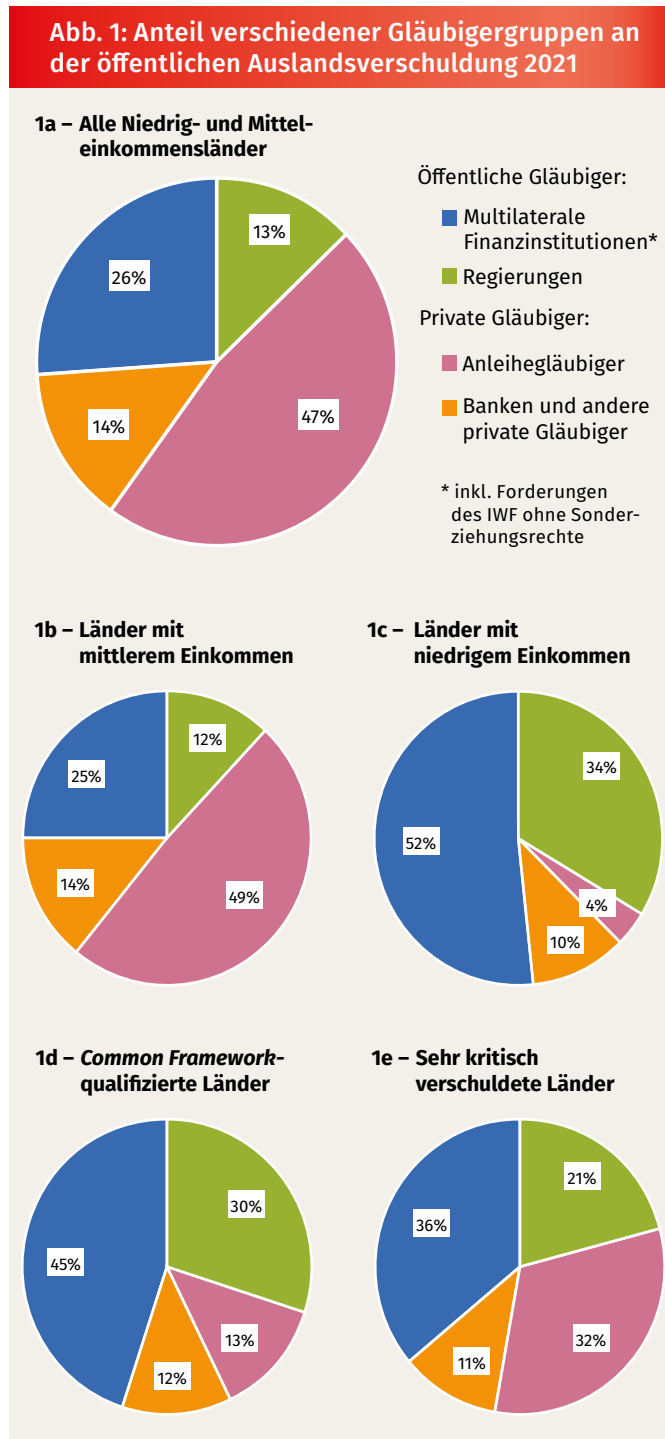
Zweitwichtigste Gläubigergruppe der Länder des Globalen Südens sind multilaterale Finanzinstitutionen wie der IWF, die Weltbank sowie weitere multilaterale Entwicklungsbanken und -fonds. Diese multilateralen Gläubiger halten zusammen rund 26 Prozent aller Forderungen gegenüber Niedrig- und Mitteleinkommensländern.

Die Forderungen bilateraler öffentlicher Gläubiger, etwa von **Deutschland, China** oder **Japan**, betragen zusammen etwa 13 Prozent der gesamten öffentlichen Auslandsverschuldung.

Die Zusammensetzung der Gläubiger variiert allerdings stark von Land zu Land und wird dabei erheblich durch das Einkommensniveau der Schuldnerländer beeinflusst. In Ländern mit mittlerem Einkommen werden fast zwei Drittel aller ausstehenden Forderungen von privaten Gläubigern gehalten (siehe *Abbildung 1b*). In Niedrigeinkommensländern stellt sich die Situation anders dar: Hier beträgt der Anteil nur rund 15 Prozent, da privaten Gläubigern das Risiko häufig zu hoch ist, diesen Ländern Kredite zu geben (siehe *Abbildung 1c*). Die mit Abstand wichtigste Gläubigergruppe von Niedrigeinkommensländern sind multilaterale Finanzinstitutionen, die zusammen über die Hälfte der Forderungen halten. Auch bilaterale öffentliche Gläubiger spielen mit rund 34 Prozent der ausstehenden Forderungen eine vergleichsweise wichtige Rolle.

Für die Länder, die berechtigt sind, Umschuldungsverhandlungen im Rahmen des *Common Framework* der G20-Staaten zu beantragen, sieht die Gläubigerzusammensetzung ähnlich wie für Niedrigeinkommensländer aus, nur dass private Gläubiger einen etwas größeren Anteil der gesamten Forderungen halten (siehe *Abbildung 1d*). Dies ist nicht verwunderlich, da die G20-Staaten das Einkommensniveau der Staaten – und nicht etwa die Verschuldungssituation – als Kriterium für den Zugang festgelegt haben, sodass aktuell nur wenige Staaten mit niedrigem mittlerem Einkommen berechtigt sind, Umschuldungsverhandlungen unter dem *Common Framework* zu beantragen.

Betrachtet man nur die Staaten, deren Verschuldungssituation in diesem Schuldenreport als sehr kritisch beurteilt wird, zeigt sich eine annähernd ähnliche Gläubigerzusammensetzung wie bei allen Niedrig- und Mitteleinkommensländern, wobei sowohl multilaterale als auch bilaterale öffentliche Gläubiger einen etwas größeren Anteil der gesamten Forderungen halten. Mit 43 Prozent der Forderungen sind jedoch private Gläubiger weiterhin die wichtigste Gläubigergruppe (siehe *Abbildung 1e*).



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus den *International Debt Statistics* der Weltbank (2022).

**Private Gläubiger**

Die Kreditvergabe privater Gläubiger konzentriert sich stark auf Mittteleinkommensländer (siehe Abbildung 1b): Über die Hälfte ihrer Forderungen betrifft die fünf Staaten **China, Mexiko, Indonesien, Russland** und **Brasilien**; weitere 20 Prozent beziehen sich auf die **Türkei, Indien, Südafrika, Argentinien** und **Kolumbien**.

Trotz dieser hohen Konzentration auf wenige Länder sind Privatgläubiger im Vergleich zu öffentlichen bilateralen und multilateralen Gläubigern in 32 Mittteleinkommensländern, deren Verschuldungssituation in diesem Schuldenreport mindestens als leicht kritisch bewertet wird, die wichtigste Gläubigergruppe (siehe Tabelle 2 „Anteile der Gläubigergruppen“ [online] sowie Box 1, S. 27).<sup>3</sup> Diese 32 Länder entsprechen fast 30 Prozent der Staaten, für die Daten vorhanden sind. Zehn der 32 Länder (**Angola, Argentinien, Ghana, Jamaika, Jordanien, Libanon, Sri Lanka, Montenegro, El Salvador** und **Sambia**) sind sehr kritisch verschuldet (siehe Tabelle 1, S. 28). In 41 weiteren kritisch verschuldeten<sup>4</sup> Staaten halten private Gläubiger mindestens zehn Prozent der ausstehenden Forderungen.

Unter finanziellen Gesichtspunkten ist die Kreditaufnahme bei Privatgläubigern im Vergleich zu bilateralen oder multilateralen öffentlichen Finanzierungsquellen für Schuldnerstaaten wenig attraktiv: Durchschnittlich zahlen Niedrig- und Mittteleinkommensländer fünf Prozent Zinsen auf ausstehende Staatsanleihen.<sup>5</sup> Sehr kritisch verschuldete Staaten wie **Pakistan** oder **Angola** zahlten 2021 sogar bereits rund neun Prozent auf die Aufnahme neuer Gelder am internationalen Kapitalmarkt. Die von öffentlichen Gläubigern zu günstigeren Bedingungen vergebenen Mittel reichen allerdings nicht aus, um die Finanzierungslücken in Ländern des Globalen Südens zu schließen, sodass diesen Ländern keine andere Wahl bleibt, als sich teuer bei privaten Gläubigern zu verschulden.<sup>6</sup>

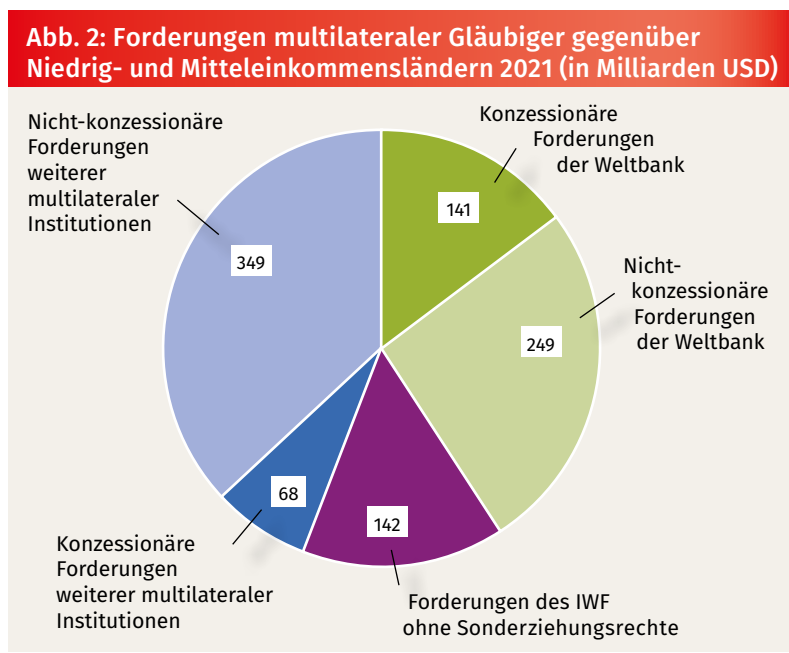
**Multilaterale Gläubiger**

Bei den multilateralen Gläubigern kann zwischen dem IWF einerseits und multilateralen Entwicklungsbanken andererseits unterschieden werden. Der IWF hält mit rund 142 Milliarden US-Dollar etwa 15 Prozent der multilateralen Forderungen gegenüber Niedrig- und Mittteleinkommensländern.<sup>7</sup> In

den Weltbank-Statistiken werden 46 multilaterale Entwicklungsbanken und -fonds aufgezählt. Allerdings ist deren Kreditvergabe stark konzentriert: Unter den multilateralen Entwicklungsbanken ist die Weltbank mit ca. 48 Prozent der Forderungen die mit Abstand wichtigste kreditgebende Institution. Mit bedeutendem Abstand folgen weitere relevante multilaterale Institutionen wie die Asiatische Entwicklungsbank (*Asian Development Bank, ADB*) mit 16 Prozent und die Inter-Amerikanische Entwicklungsbank (*Inter-American Development Bank, IADB*) mit elf Prozent; einen noch deutlicheren Abstand halten die Afrikanische Entwicklungsbank (*African Development Bank, AfDB*) mit fünf Prozent und die Europäische Investitionsbank (*European Investment Bank, EIB*) mit vier Prozent der Forderungen.

In 60 kritisch verschuldeten Staaten und damit in fast der Hälfte der kritisch verschuldeten Länder, für die Daten vorhanden sind, sind multilaterale Gläubiger die wichtigste Gläubigergruppe. Davon sind 14 Länder sehr kritisch verschuldet (siehe Tabelle 1). In 44 kritisch verschuldeten Staaten betragen die Forderungen multilateraler Gläubiger sogar mehr als 50 Prozent (siehe Tabelle 2 [online]).

Insbesondere im Vergleich zu den Bedingungen privater Gläubiger ist die Kreditaufnahme bei multilateralen Institutionen für Schuldnerstaaten eine deutlich günstigere Finanzierungsoption. Der



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus den *International Debt Statistics* der Weltbank (2022).

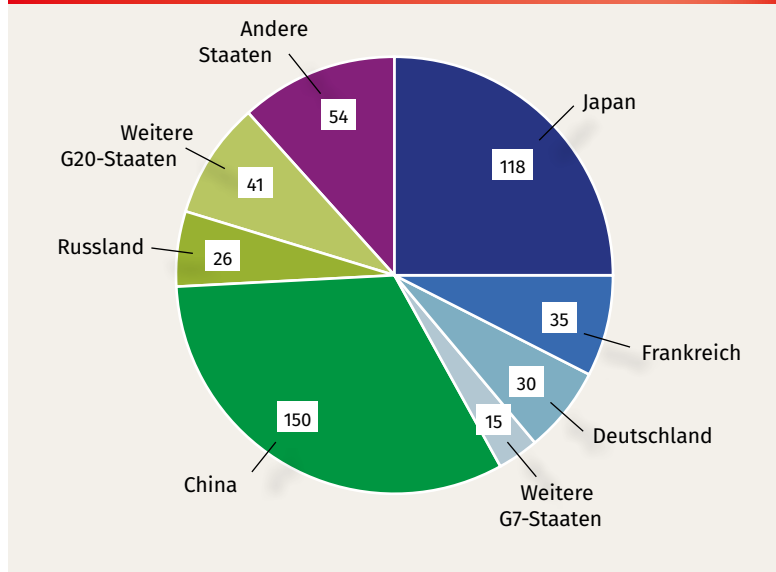
durchschnittlich zu zahlende Zinssatz liegt bei rund 1,7 Prozent und auch die Laufzeiten sind mit durchschnittlich 23 Jahren lang und damit grundsätzlich sehr attraktiv für Niedrig- und Mittlereinkommensländer.<sup>8</sup> Allerdings variieren die Bedingungen unter den 46 multilateralen Institutionen erheblich. So fordern beispielsweise die *Organisation of Arab Petroleum Exporting Countries* oder der *Fondo Latinoamericano de Reservas* Zinssätze von mehr als fünf Prozent und damit sogar mehr als Anleihehalter. Auch die Afrikanische *Export-Import Bank* oder die *Central American Bank for Economic Integration*, die immerhin Platz zehn und elf auf der Liste der wichtigsten multilateralen Institutionen belegen, verlangen durchschnittlich Zinsen von über 3,5 Prozent und sind damit in der Regel teurer als zum Beispiel öffentliche Kredite aus China.

Daran wird deutlich, dass es sich nicht ausschließlich um besonders günstige Kredite handelt, wenn wir von der Kreditvergabe multilateraler Gläubiger reden. Insgesamt erfüllt nur etwa ein Viertel der Kreditvergaben multilateraler Banken und Fonds die Bedingungen, um als konzessionäre Forderungen eingestuft zu werden (siehe Abbildung 2), und auch die Internationale Entwicklungsorganisation (*International Development Association, IDA*), die eine der günstigsten multilateralen Entwicklungsbanken ist, verlangt mit durchschnittlich 1,4 Prozent immer noch fast doppelt so hohe Zinsen wie Japan als zweitwichtigster öffentlicher Gläubiger. Der konsequente Ausschluss sämtlicher multilateralen Forderungen aus jeglichen Umschuldungsverhandlungen, den insbesondere die G7-Staaten bisher eisern verteidigen, lässt sich daher zumindest nicht pauschal mit vermeintlich besonders günstigen Bedingungen multilateraler Kreditvergaben rechtfertigen.

#### Bilaterale Gläubiger

**China** ist heute der wichtigste bilaterale öffentliche Gläubiger und hält nach Angaben der Weltbank Forderungen im Umfang von fast 150 Milliarden US-Dollar (siehe Abbildung 3). Annähernd vergleichbar umfangreich ist nur die Kreditvergabe **Japans**. Zusammen halten die G7-Staaten mit ausstehenden Forderungen in Höhe von knapp 200 Milliarden US-Dollar etwas mehr als 40 Prozent der bilateralen öffentlichen Forderungen gegen alle Niedrig- und Mittlereinkommensländer.

**Abb. 3: Forderungen bilateraler Gläubiger gegenüber Niedrig- und Mittlereinkommensländern 2021 (in Milliarden USD)**



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus den *International Debt Statistics* der Weltbank (2022).

**Deutschland** ist nach Angaben der Weltbank der viertwichtigste öffentliche Gläubiger und hält laut Weltbank Forderungen im Umfang von rund 30 Milliarden US-Dollar gegen 69 Niedrig- und Mittlereinkommensländer (siehe hierzu und zu den folgenden Zahlen in diesem Abschnitt Tabelle 2 [online] sowie Box 1, S.27).<sup>10</sup> Neben China sind **Russland** und **Saudi-Arabien** mit Forderungen in Höhe von 26 und 16 Milliarden US-Dollar wichtige bilaterale Gläubigerstaaten innerhalb der Gruppe der G20. Darüber hinaus sind **Kuwait** mit zwölf Milliarden und die **Verinigten Arabischen Emirate** mit neun Milliarden ausstehenden Forderungen zu regional bedeutenden bilateralen Gläubigern aufgestiegen.

Die Bedingungen, zu denen bilaterale öffentliche Gläubiger Kredite vergeben, variieren stark zwischen den verschiedenen Gläubigerstaaten. Besonders auffällig ist die sehr günstige Kreditvergabe Japans, welches Kredite zu Zinssätzen von durchschnittlich 0,8 Prozent und mit 31 Jahren Laufzeit vergibt. Ausstehende Forderungen anderer G7- und EU-Staaten, insbesondere von den Niederlanden und den USA, sind hingegen deutlich höher verzinst.<sup>11</sup> Vor allem aufgrund des großen Kreditvolumens fallen aber insbesondere die relativ teuren chinesischen Kredite mit Zinssätzen von durchschnittlich 3,2 Prozent ins Gewicht. Damit ist die Aufnahme von Krediten aus China für Schuld-

nerstaaten zwar immer noch deutlich günstiger als die Verschuldung bei privaten Gläubigern, im Vergleich zum zweitwichtigsten öffentlichen bilateralen Gläubiger Japan verlangt die Volksrepublik aber fast viermal so hohe Zinsen.

Eine solche Analyse der Kreditbedingungen ausstehender Forderungen kann nur bedingt etwas über das entwicklungspolitische Engagement einzelner Staaten aussagen.<sup>12</sup> Sie ist aber insofern interessant, als dadurch deutlich wird, dass im Falle von Umschuldungsverhandlungen bereits für die Gleichbehandlung bilateraler öffentlicher Gläubiger mit der Tatsache umgegangen werden muss, dass ausstehende Forderungen unterschiedlicher öffentlicher bilateraler Gläubiger ganz unterschiedlich verzinst sind. Diese Schwierigkeit ergibt sich also nicht erst, wenn multilaterale Forderungen in Restrukturierungsverhandlungen mitberücksichtigt werden.

Bilaterale öffentliche Gläubiger sind in 21 kritisch verschuldeten Staaten die wichtigste Gläubigergruppe. Neun dieser Länder sind sehr kritisch verschuldet. In fünf Staaten besteht eine besonders starke Abhängigkeit des Schuldnerlandes von einem einzelnen Gläubigerstaat:<sup>13</sup> **Bhutan** ist besonders abhängig von **Indien** und **Haiti** von **Venezuela**; drei Staaten (**Dschibuti**, **Laos** und **Tonga**) sind besonders abhängig von **China**. Insgesamt ist China in 56 kritisch verschuldeten Staaten im Verhältnis zu anderen Regierungen der wichtigste öffentliche bilaterale Gläubiger.

Gemessen an der gesamten Auslandsverschuldung der Staaten hält China dabei neben den drei genannten Ländern vor allem gegenüber sechs sehr kritisch verschuldeten Staaten (**Simbabwe**, **Malediven**, **Kongo**, **Mongolei**, **Sambia** und **Pakistan**) sowie gegenüber elf weiteren kritisch verschuldeten Staaten Forderungen in relevantem Umfang.<sup>14</sup> **Indien** ist in zwei weiteren Fällen der wichtigste öffentliche Gläubiger, wobei vor allem der Anteil gegenüber dem **Iran** ins Gewicht fällt. **Russland** ist in zwei Ländern (**Belarus** und **Afghanistan**) der wichtigste öffentliche bilaterale Gläubiger und hält in beiden Fällen Forderungen in relevantem Umfang. **Saudi-Arabien** ist in sechs Ländern der wichtigste öffentliche bilaterale Gläubiger und hält dabei vor allem gegen den sehr kritisch verschuldeten **Jemen** Forderungen in relevantem Umfang.

**Japan** ist in 19 kritisch verschuldeten Staaten der wichtigste öffentliche bilaterale Gläubiger und hält insbesondere gegenüber **Myanmar**, **Vietnam** und **Irak** Forderungen in relevantem Umfang. **Frankreich** ist in acht kritisch verschuldeten Staaten – darunter die ehemaligen französischen Kolonien **Algerien**, **Tunesien**, **Burkina Faso** und **Mauritius** – der wichtigste öffentliche bilaterale Gläubiger. Gemessen an der gesamten Auslandsverschuldung der Staaten ist der Anteil der französischen Forderungen besonders in Mauritius mit rund 22 Prozent von großer Bedeutung.

**Deutschland** ist nach Angaben der Weltbank in fünf kritisch verschuldeten Ländern (**Albanien**, **Armenien**, **Georgien**, **Marokko** und **Peru**) der wichtigste öffentliche bilaterale Gläubiger. Gemessen an der Gesamtverschuldung der Länder ist der Anteil der deutschen Forderungen allerdings mit zwischen einem und sieben Prozent in allen sechs Ländern nicht besonders hoch. Für Peru spielen vielmehr private Gläubiger, für die übrigen vier Staaten multilaterale Gläubiger die wichtigste Rolle. Trotzdem könnte Deutschland auch aufgrund seiner Position als wichtigster öffentlicher bilateraler Gläubiger insbesondere für das sehr kritisch verschuldete Armenien politisch bedeutsam sein, sollte es zu Umschuldungsverhandlungen kommen.<sup>15</sup>

Darüber hinaus gibt es öffentliche bilaterale Gläubiger, die zwar auf global aggregierter Ebene nicht zu den wichtigsten Gläubigerstaaten gehören, die aber für einzelne Schuldnerstaaten besonders relevant sind. So ist **Angola** – dicht gefolgt von der ehemaligen Kolonialmacht **Portugal** – der wichtigste Gläubigerstaat des sehr kritisch verschuldeten Inselstaats **São Tomé und Príncipe**.

### Politische Verantwortlichkeit in Schuldenkrisen

Die bis hierhin erfolgte Betrachtung der Gläubigerlandschaft beantwortet ein Stück weit die Frage, wer im Falle von Schuldenkrisen in der Verantwortung steht, (Teil-)Erlasse zu ermöglichen. Bei bilateralen öffentlichen Forderungen sind dies – je nach politischem System – die jeweiligen nationalen Regierungen und/oder Parlamente. Insbesondere dort, wo die ausstehenden Forderungen von multilateralen und privaten Gläubigern gehalten werden, reicht die Analyse der direkten Gläubiger allein jedoch nicht aus, um die Frage nach der po-



litischen Verantwortlichkeit für die Sicherstellung nachhaltiger und umfassender Schuldenerlasse abschließend zu beantworten. So wird die Politik multilateraler Institutionen letztlich durch deren Mitgliedstaaten bestimmt und verantwortet. Und im Hinblick auf private Gläubiger haben diejenigen Staaten, in denen private Gläubiger ansässig sind oder unter deren Recht Anleiheforderungen begeben wurden, die regulatorischen und rechtlichen Möglichkeiten, die kooperative und gleichrangige Beteiligung privater Gläubiger an Schuldenerleichterungen sicherzustellen, – und stehen damit auch in der politischen Verantwortung, diese Möglichkeiten auszuschöpfen.

Die Analyse einer solchen erweiterten Verantwortlichkeit einzelner Staaten ist insbesondere auch deshalb relevant, da private und multilaterale Gläubiger – wie oben gezeigt – sowohl auf aggregierter als auch auf länderbezogener Ebene im Großteil der Fälle die wichtigsten Gläubiger von Staaten im Globalen Süden sind. Zudem wird der öffentliche Diskurs in Deutschland stark davon dominiert, die Verantwortlichkeit für die Lösung der aktuellen Schuldenkrise allein China zuzuschreiben. Zwar spielt China als wichtigster öffentlicher Gläubiger heute tatsächlich eine wichtige Rolle für die Lösung von Schuldenkrisen im Globalen Süden. Doch die Verantwortlichkeit westlicher Staaten kann nur dann aus dem Blick geraten, wenn wir bei der Analyse der direkten Gläubigerlandschaft als solcher stehen bleiben – und uns nicht fragen, wer im Falle privater oder multilateraler Forderungen in der politischen Verantwortung steht, deren Restrukturierung im Krisenfall zu ermöglichen.

Für eine Analyse der politischen Verantwortlichkeit einzelner Staaten und Staatengruppen werden ausstehende Forderungen<sup>16</sup> daher wie folgt der Verantwortlichkeit einzelner Staaten und Staatengruppen zugeordnet:

- **Bilaterale öffentliche Forderungen** gehören zu 100 Prozent zur Verantwortlichkeit des jeweiligen Gläubigerstaates.
- **Multilaterale Forderungen** werden gemäß dem Stimmgewicht eines Mitgliedstaates auf die Mitgliedstaaten der jeweiligen multilateralen Institutionen zurückgeführt.

- Die Restrukturierung und Streichung **privater Bankkreditforderungen und Forderungen anderer privater Gläubiger** sicherzustellen, wird der Verantwortlichkeit des Staates zugeordnet, in dem der private Gläubiger ansässig ist.<sup>17</sup>
- Die Restrukturierung und Streichung von **Anleiheforderungen** sicherzustellen, wird der Verantwortlichkeit des Staates zugeordnet, unter dessen Recht die Anleihen begeben wurden.<sup>18</sup>

Auf aggregierter Ebene zeigt eine solche Analyse, dass 70 Prozent der ausstehenden Forderungen gegen Niedrig- und Mitteleinkommensländer im gemeinsamen Verantwortlichkeitsbereich der G7- und EU-Staaten liegen. Das bedeutet, dass die G7- und EU-Staaten hauptverantwortlich dafür sind, die Rahmenbedingungen zu schaffen, um die koordinierte und umfassende Restrukturierung dieser Forderungen im Falle von Krisen sicherzustellen. China sowie die weiteren G20-Staaten sind jeweils für sechs Prozent der ausstehenden Forderungen gegen Niedrig- und Mitteleinkommensländer verantwortlich (vgl. *Abbildung 4*).

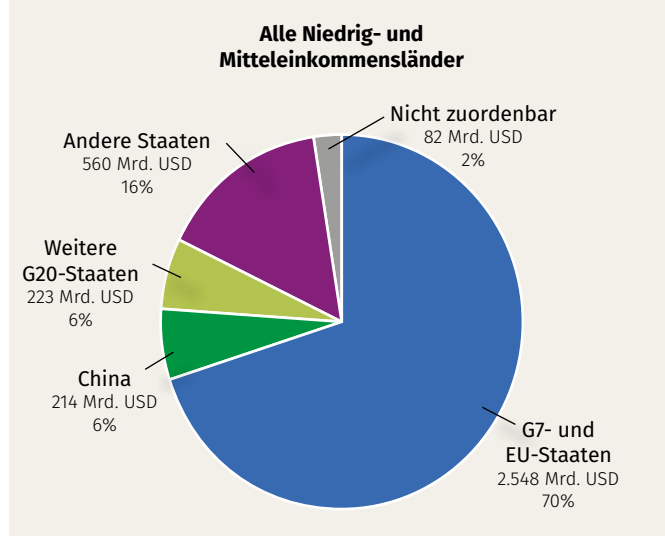
Der große Anteil der politischen Verantwortlichkeit der G7- und EU-Staaten lässt sich anhand zweier Faktoren erklären. Erstens sind sie als wichtigste Anteilseigner der größten multilateralen Kreditgeber für die Mehrheit der ausstehenden multilateralen Forderungen verantwortlich. In IWF und Weltbank halten die G7- und EU-Staaten zusammen mehr als die Hälfte der Stimmrechte und auch in den vier nächstwichtigsten multilateralen kreditgebenden Institutionen, der ADB, IADB, AfDB und EIB, ist ihr Stimmgewicht mit 45, 49, 34 beziehungsweise 100 Prozent erheblich. Zweitens liegt die Sicherstellung der Beteiligung privater Gläubiger an Schuldenerlassen größtenteils in ihrem Verantwortlichkeitsbereich: Rund 38 Prozent der Banken und anderer privater Gläubiger wie beispielsweise Rohstoffunternehmen sind in den G7- und EU-Staaten ansässig. Das größte Gewicht machen jedoch Anleiheforderungen aus, die schätzungsweise zu 97 Prozent unter britischem oder US-amerikanischem Recht begeben wurden und deren Restrukturierung damit der Verantwortlichkeit der G7-Staaten zugeordnet wird.<sup>19</sup>

Nehmen wir nur die in diesem Schuldenreport identifizierten 40 sehr kritisch verschuldeten Staaten in den Blick, ist der Anteil der Forderungen, deren Restrukturierung im Verantwortlichkeitsbereich Chinas und weiterer G20-Staaten liegt, mit 14 und neun Prozent höher (siehe Abbildung 5).<sup>20</sup> Dies liegt daran, dass bilaterale öffentliche Forderungen, die zu einem relevanten Anteil von China und weiteren G20-Staaten vergeben werden, für die Gruppe der sehr kritisch verschuldeten Staaten relevanter sind, während Anleiheforderungen, deren Restrukturierung im Verantwortlichkeitsbereich der westlichen Staaten liegt, eine etwas geringere Rolle spielen (siehe dazu auch Abbildungen 1a und 1d). Der Anteil der Forderungen, deren erfolgreiche Restrukturierung von G7- und EU-Staaten sicherzustellen ist, ist mit 58 Prozent jedoch auch hier sehr hoch.

Zudem ist zu beachten, dass die Zuordnung der politischen Verantwortlichkeit für multilaterale Forderungen nach dem oben beschriebenen Prinzip des Stimmgewichts die politische Relevanz der Hauptanteilseigner multilateraler Institutionen noch unterschätzen dürfte: Bisher bestehen vor allem die G7-Staaten darauf, dass multilaterale Forderungen unter keinen Umständen in Schuldenrestrukturierungen einbezogen werden dürfen. Gäbe es innerhalb der G7 eine Einigung, multilaterale Forderungen miteinzubeziehen, ist nicht damit zu rechnen, dass andere Anteilseigner der multilateralen Institutionen dies verhindern würden. Gemeinsam halten die G7- und EU-Staaten über die Hälfte der Stimmrechte im IWF und in der Weltbank.

Schauen wir uns die Verteilung der politischen Verantwortlichkeit auf der Ebene der einzelnen kritisch verschuldeten Länder an, ergibt sich folgendes Bild: In 52 von 107 kritisch verschuldeten Staaten, für die Daten vorhanden sind, können die G7- und EU-Staaten als hauptverantwortlich für die Lösung von Schuldenkrisen bezeichnet werden. In diesen 52 Staaten – darunter 14 sehr kritisch verschuldete – sind die G7- und EU-Staaten die wichtigste Staatengruppe und politisch für einen mindestens doppelt so hohen Forderungsanteil wie die nächstwichtigste Staatengruppe verantwortlich.

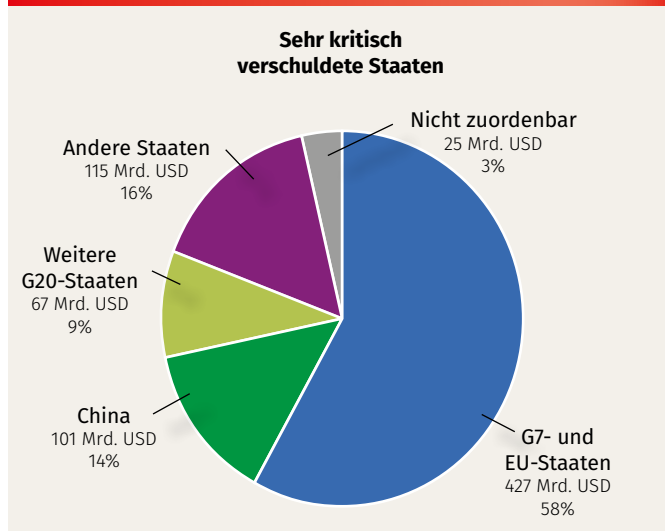
**Abb. 4: Ausstehende Forderungen nach (direkt oder indirekt) politisch verantwortlichen Staatengruppen**



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus den *International Debt Statistics* der Weltbank (2022).

**Anmerkung:** Einzelne Staaten(gruppen) werden direkt oder indirekt als verantwortlich bezeichnet, wenn sie ausstehende bilaterale öffentliche Forderungen direkt oder multilaterale Forderungen indirekt mittels ihrer Stimmanteile verantworten oder wenn sie aufgrund der Ansässigkeit privater Gläubiger oder des Ausgabeorts von Anleiheforderungen hauptverantwortlich dafür sind, die Beteiligung privater Gläubiger an Schuldenerlassen sicherzustellen.

**Abb. 5: Ausstehende Forderungen nach (direkt oder indirekt) politisch verantwortlichen Staatengruppen**



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus den *International Debt Statistics* der Weltbank (2022).

In weiteren 47 kritisch verschuldeten Staaten ist die politische Hauptverantwortlichkeit nicht eindeutig einer Staatengruppe zuzuordnen, da der Forderungsanteil der wichtigsten Staatengruppe nicht mindestens doppelt so hoch ist wie derjenige der zweitwichtigsten Staatengruppe. Dennoch: In 26 dieser 47 Staaten verantworten die G7- und EU-Staaten politisch noch immer den größten Forderungsanteil und in 17 Staaten den zweitgrößten Anteil. In 43 Staaten sind die G7- und EU-Staaten daher gemeinsam mit anderen Staaten hauptverantwortlich für die Lösung der Schuldenkrise (siehe Tabelle 2, online).

Nur bei zwölf kritisch verschuldeten Ländern – darunter die vier sehr kritisch verschuldeten Staaten **Bhutan, Gambia, Sudan** und **Jemen** – sind Staaten außerhalb der G7 und EU die politisch Hauptverantwortlichen. In fünf der zwölf Länder (**Demokratische Republik Kongo, Dschibuti, Guinea, Laos** und **Tonga**) sind chinesische bilaterale Forderungen ausschlaggebend, in jeweils einem Staat sind es russische bilaterale Forderungen (**Belarus**), indische bilaterale Forderungen (**Bhutan**) oder öffentliche bilaterale Forderungen von Venezuela (**Haiti**). In den vier übrigen Staaten (den **Komoren, Gambia, Sudan** und **Jemen**) sind weitere Staaten außerhalb der Gruppe der G7 und der EU gemeinsam hauptverantwortlich für die Lösung potenzieller Überschuldungsproblematiken.

### Fazit

Wenngleich neue Kreditgeber wie China und auch die Golfstaaten Saudi-Arabien und Kuwait zu wichtigen öffentlichen bilateralen Gläubigern aufgestiegen sind, tragen die G7- und EU-Staaten zu meist weiterhin die Hauptverantwortung dafür, dass ausreichende Schuldenerlasse gewährt werden. Denn den Großteil der ausstehenden Forderungen gegen Niedrig- und Mitteleinkommensländer halten private und multilaterale Gläubiger. Die G7- und EU-Staaten sind die wichtigsten Anteilseigner und besitzen damit auch den Löwenanteil der Stimmrechte innerhalb der wichtigsten multilateralen kreditgebenden Institutionen. Auch die Sicherstellung der Beteiligung privater Gläubiger an Schuldenerlassen liegt zum Großteil im Verantwortungsbereich der G7-Staaten, in denen private Gläubiger ansässig sind oder unter deren Recht Anleiheforderungen begeben wurden.

Deutschland hat politisch sowohl in der G7 als auch bei den wichtigen multilateralen Institutionen ein großes Gewicht. Die Bundesregierung sollte sich daher nicht hinter dem Argument der vergleichsweise geringen eigenen öffentlichen bilateralen Forderungen verstecken. Vielmehr sollte sie sich im Kreis der G7 und bei den multilateralen Institutionen dafür einsetzen, den prinzipiellen Ausschluss multilateraler Forderungen von Restrukturierungsverhandlungen zu überdenken sowie die Beteiligung privater Gläubiger an Schuldenerlassen verbindlich zu regeln.

#### Box 1: Erläuterungen zur Tabelle 2 (online)

Der Tabelle 2 „Anteile der verschiedenen Gläubigergruppen an den gesamten öffentlichen Auslandsschulden kritisch verschuldeter Staaten sowie politisch hauptverantwortliche Staatengruppe“ ([abrufbar unter www.erlassjahr.de/produkt/schuldenreport-2023](http://www.erlassjahr.de/produkt/schuldenreport-2023)) sind auf Länderebene für alle leicht kritisch, kritisch und sehr kritisch verschuldeten Staaten folgende und weitere Informationen zu entnehmen:

- Welche Gläubigergruppen (Private, Multilaterale, Bilaterale) wie viel Prozent der ausstehenden Forderungen halten.
- Wie groß der konzessionäre Anteil multilateraler Forderungen ist.
- Wer von den bilateralen öffentlichen Gläubigern der wichtigste Gläubigerstaat ist und wie viel Prozent der ausstehenden Forderungen dieser hält.
- Wie die Angaben der deutschen Forderungen zwischen der Berichterstattung der Weltbank und den Angaben des Bundesfinanzministeriums (BMF) abweichen.
- Wie viel Prozent der ausstehenden Forderungen in der politischen Verantwortlichkeit welcher Staatengruppe liegen und warum welche Staatengruppe als hauptverantwortlich bezeichnet wird.

**Tab. 1: Anteile der verschiedenen Gläubigergruppen an den gesamten öffentlichen Auslandsschulden sehr kritisch verschuldeter Staaten sowie politisch hauptverantwortliche Staatengruppe (Auszug aus Tabelle 2, online)**

Land	Öffentliche Auslandsschulden in Milliarden USD	Anteil multilateraler Gläubiger	Anteil privater Gläubiger	Anteil bilateraler öffentlicher Gläubiger	Politisch hauptverantwortliche Staaten(-gruppe) für die Lösung der Schuldenkrise [Forderungsanteil im Verantwortlichkeitsbereich]
Ägypten	125,63	38%	36%	26%	G7- & EU-Staaten [53%]
Angola	51,24	16%	71%	13%	China [44%] / G7- & EU-Staaten [44%]
Argentinien	155,70	44%	53%	3%	G7- & EU-Staaten [76%]
Armenien	6,70	56%	27%	17%	G7- & EU-Staaten [65%]
Belize	1,28	38%	32%	30%	Andere Staaten (insb. Venezuela) [39%] / G7- & EU-Staaten [37%]
Bhutan	2,99	28%	1%	71%	Weitere G20-Staaten (insb. Indien) [75%]
Cabo Verde	2,02	53%	26%	21%	G7- & EU-Staaten [66%]
El Salvador	11,86	45%	52%	3%	G7- & EU-Staaten [69%]
Eritrea	0,66	85%	5%	10%	G7- & EU-Staaten [48%] / Andere Staaten [31%]
Gambia	0,91	69%	0%	31%	Andere Staaten [39%] / Weitere G20-Staaten [32%]
Ghana	29,30	28%	61%	11%	G7- & EU-Staaten [71%]
Grenada	0,57	65%	17%	18%	G7- & EU-Staaten [41%] / Andere Staaten [23%]
Guinea-Bissau	1,00	56%	32%	12%	Nicht zuordenbar
Jamaika	9,90	40%	54%	6%	G7- & EU-Staaten [73%]
Jemen	6,15	48%	0%	52%	G20-Staaten (insb. Russland, Saudi-Arabien) [45 %]
Jordanien	21,50	38%	44%	18%	G7- & EU-Staaten [72%]
Kenia	37,04	48%	22%	30%	G7- & EU-Staaten [53%]
Kongo	6,34	17%	37%	46%	China [38%] / G7- & EU-Staaten [32%]
Libanon	33,28	5%	94%	1%	G7- & EU-Staaten [96%]
Malawi	2,76	84%	0%	16%	G7- & EU-Staaten [38%] / Andere Staaten [27%]
Malediven	3,12	15%	42%	43%	China [44%] / G7- & EU-Staaten [36%]
Mongolei	11,94	27%	32%	41%	G7- & EU-Staaten [56%] / China [27%]
Montenegro	4,37	17%	60%	23%	G7- & EU-Staaten [64%]
Mosambik	11,07	46%	11%	43%	G7- & EU-Staaten [43%] / Weitere G20-Staaten (insb. China) [33%]
Pakistan	101,40	41%	22%	37%	G7- & EU-Staaten [39%] / China [29%]
Ruanda	5,94	72%	14%	14%	G7- & EU-Staaten [49%] / Andere Staaten [28%]
Sambia	12,50	21%	45%	34%	G7- & EU-Staaten [47%] / China [31%]
São Tomé und Príncipe	0,27	31%	4%	65%	G7- & EU-Staaten [44%] / Andere Staaten (insb. Angola) [42%]
Senegal	15,07	45%	33%	22%	G7- & EU-Staaten [59%]
Simbabwe	4,63	26%	9%	65%	G7- & EU-Staaten [45%] / China [40%]
Somalia	3,33	22%	0%	78%	G7- & EU-Staaten [65%]
Sri Lanka	37,78	29%	43%	28%	G7- & EU-Staaten [61%]
Sudan	16,69	24%	28%	48%	Andere Staaten [43%] / Weitere G20-Staaten [25%]

■ Größte Gläubigergruppe

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis von Daten zur öffentlichen Auslandsverschuldung aus den *International Debt Statistics* der Weltbank.

**Wenngleich neue Kreditgeber wie China oder Saudi-Arabien und Kuwait zu wichtigen öffentlichen bilateralen Gläubigern aufgestiegen sind, tragen die G7- und EU-Staaten zumeist weiterhin die Hauptverantwortung dafür, dass ausreichende Schuldenerlasse gewährt werden.**

- <sup>1</sup> Dieser Artikel analysiert ausschließlich, wer die Gläubiger öffentlicher Schuldner in Ländern des Globalen Südens sind. Es werden daher nur öffentliche und öffentlich garantierte Auslandsschulden berücksichtigt. In der Bewertung der Verschuldungssituation im Artikel „Verschuldete Staaten weltweit“ ab S. 8 in diesem Schuldenreport wird hingegen auch die private Auslandsverschuldung mitberücksichtigt. Die Berichterstattung über private, nicht öffentlich garantierte Auslandsschulden und deren Gläubiger ist jedoch noch intransparenter und unvollständiger als diejenige über öffentliche und öffentlich garantierte Auslandsschulden und wird daher in der Analyse der Gläubigerlandschaft nicht berücksichtigt.
- <sup>2</sup> Für eine vollständige Analyse der Gläubigerlandschaft stehen nicht ausreichend Daten zur Verfügung. Dieser Artikel bezieht sich daher nur auf die 121 Niedrig- und Mitteleinkommensländer, für die Daten der *International Debt Statistics* der Weltbank vorhanden sind. Es handelt sich daher um eine andere Grundgesamtheit als im Artikel „Verschuldete Staaten weltweit“. 32 Staaten, insbesondere solche mit hohem und höherem mittlerem Einkommen, können hier nicht berücksichtigt werden, während ein Mitteleinkommensland, Bulgarien, in diesem Artikel bei der aggregierten Analyse der Gläubiger aller Niedrig- und Mitteleinkommensländer berücksichtigt wird, welches im Artikel „Verschuldete Staaten weltweit“ aufgrund der Zugehörigkeit zur Europäischen Union nicht berücksichtigt wurde (siehe auch Box „Länderauswahl“, S. 9).
- <sup>3</sup> Darunter befinden sich zehn Staaten mit niedrigem mittlerem Einkommen und 22 Staaten mit höherem mittlerem Einkommen.
- <sup>4</sup> Im Schuldenreport wird die Verschuldungssituation von Ländern im Globalen Süden nach den vier Kategorien unkritisch, leicht kritisch, kritisch oder sehr kritisch beurteilt (siehe Box „Methodik“, S. 18-19). Für die bessere Lesbarkeit werden im Folgenden alle Länder, die mindestens ein leicht kritisches Verschuldungsniveau aufweisen, als kritisch verschuldete Staaten bezeichnet.
- <sup>5</sup> Wenn nicht anders gekennzeichnet, beziehen sich die Angaben zu durchschnittlichen Kreditbedingungen im gesamten Artikel auf die Berichterstattung der *International Debt Statistics* der Weltbank (2022).
- <sup>6</sup> Nach Angaben der Vereinten Nationen fehlen jährlich mindestens 4 Billionen US-Dollar, um die Ziele für nachhaltige Entwicklung in Ländern des Globalen Südens bis 2030 zu erreichen, siehe *Pressemitteilung des OHCHR* vom 21. Oktober 2022. Auch eine Vertreterin des nigerianischen *Debt Management Office* betonte am 6. Dezember 2022 im Rahmen der UNCTAD *Debt Management Conference* in Genf die Notwendigkeit ihres Landes, hochverzinsten Kredite privater Gläubiger aufzunehmen, und kritisierte, dass nicht ausreichend günstige Mittel für die Erfüllung der Ziele für nachhaltige Entwicklung zur Verfügung gestellt werden, siehe *Aufzeichnung vom 06.12.2022*, 12 Uhr (Minute 00:14 - 04:50).
- <sup>7</sup> Im Rahmen dieser Analyse werden ausstehende Schulden, die sich aus einer Allokation von Sonderziehungsrechten ergeben, nicht als Schulden gegenüber dem IWF berücksichtigt, da Sonderziehungsrechte in den Bilanzen der Empfängerländer gleichzeitig als Schulden und als Forderungen verbucht werden und so die Verschuldung der Empfängerländer netto nicht erhöhen.
- <sup>8</sup> Es handelt sich hier um gewichtete Durchschnittswerte, bei denen der Umfang der Kreditvergabe einer multilateralen Institution berücksichtigt wird.
- <sup>9</sup> Die IDA ist eine Unterorganisation der Weltbankgruppe, deren Rolle die Armutsbekämpfung in Ländern mit besonders niedrigem Einkommen ist.
- <sup>10</sup> In den vergangenen Jahren hat sich gezeigt, dass die von der Weltbank und dem Bundesfinanzministerium (BMF) berichteten öffentlichen Forderungen Deutschlands stark voneinander abweichen, siehe dazu Stutz, M. (2022): „Deutschland als Gläubiger des Globalen Südens“, in: *erlassjahr.de / Misereor* (Hrsg.): „Schuldenreport 2022“. Da wir uns in diesem Artikel auch für alle anderen Gläubigerdaten auf die Berichterstattung der Weltbank in den *International Debt Statistics* beziehen, nutzen wir diese Quelle auch für die Angaben der öffentlichen deutschen Forderungen. Ein Abgleich mit den vom BMF berichteten Daten war bis zum Redaktionsschluss dieses Schuldenreports nicht möglich, da das BMF die eigenen Angaben – anders als in den Vorjahren – bis zum 01.02.2022 nicht aktualisiert hatte. Mögliche Diskrepanzen zwischen den Angaben der Weltbank und des BMF auf Länderebene sind der Tabelle 2 (online) zu entnehmen: [www.erlassjahr.de/produkt/schuldenreport-2023](http://www.erlassjahr.de/produkt/schuldenreport-2023).
- <sup>11</sup> Die ausstehenden Forderungen der Niederlande sind durchschnittlich zu 7,9 Prozent verzinst, die der USA zu 4,5 Prozent.
- <sup>12</sup> Im Falle der USA und der Niederlande beziehen sich die hohen Zinssätze auf einen sehr geringen Umfang ausstehender Forderungen. Dies liegt daran, dass beide Staaten Gelder für die Entwicklungszusammenarbeit ausschließlich über Zuschüsse und nicht über Kredite vergeben. Japan leistet hingegen mehr als die Hälfte seiner entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in Form vergünstigter Kredite, was die sehr niedrigen Zinssätze und langen Laufzeiten erklärt. China vergibt umfangreiche Kredite zu vergleichsweise hohen Zinssätzen, finanziert damit aber vor allem den Bau physischer Infrastruktur, für den aus westlichen Staaten fast nur teure private Mittel zur Verfügung stehen und die – im Gegensatz zur sozialen Dienstleistungsinfrastruktur – zumindest grundsätzlich das Potenzial haben, im Laufe der Kreditlaufzeit zu wirtschaftlichen Mehreinnahmen zu führen, die die Rückzahlung des Kredites plus Zinsen erlauben. Für die Zusammensetzung der ODA-Zahlungen nach Finanzierungsinstrument siehe OECD: „Total Flows by Donor and Aid Type“.
- <sup>13</sup> Definiert als: Bilaterale öffentliche Gläubiger halten mehr als 50 Prozent der gesamten ausstehenden öffentlichen Auslandsschulden des Schuldnerlandes.
- <sup>14</sup> Definiert als: Bilaterale öffentliche Gläubiger halten mindestens 20 Prozent der gesamten ausstehenden öffentlichen Auslandsschulden des Schuldnerlandes.
- <sup>15</sup> So ist es beispielsweise auch in Verhandlungen im Pariser Club üblich, dass der wichtigste öffentliche Gläubiger den Co-Vorsitz im Gläubigerkomitee stellt.
- <sup>16</sup> Bei der Bestimmung der politischen Verantwortlichkeit wurde der Nominalwert der ausstehenden Forderungen herangezogen. Dadurch werden Unterschiede im Zinsniveau und in der Laufzeit der Forderungen nicht berücksichtigt. Um diese Faktoren mit zu berücksichtigen, wäre es eigentlich wünschenswert, statt des Nominalwertes den Barwert der Forderungen als Grundlage zu nehmen. Dieser ist den *International Debt Statistics* der Weltbank jedoch nicht nach Gläubigern aufgeschlüsselt zu entnehmen.
- <sup>17</sup> Aufgrund von mangelnder Transparenz ist es uns nicht möglich, die einzelnen privaten Gläubigerfirmen zu bestimmen. Bei der Zuordnung der politischen Verantwortlichkeit orientieren wir uns daher an der Einteilung der Weltbank, die Forderungen privater Banken und anderer privater Gläubiger in den *International Debt Statistics* einzelnen Gläubigerstaaten zuordnet.
- <sup>18</sup> Mit einem internationalen Schuldenregister, wie es von *erlassjahr.de* gemeinsam mit Partnern weltweit seit langem gefordert wird (siehe „Vom Common Framework zum Staateninsolvenzverfahren?“, S. 48) und wie es von den G7-Staaten eingerichtet werden könnte, wäre es möglich, systematisch auch die Halter ausstehender Anleiheforderungen auszumachen und bei der Bestimmung der politischen Verantwortlichkeit einzelner Staaten die Ansässigkeit der Halter mitzuberechnen. Aufgrund mangelnder Transparenz ist dies aktuell nicht zu ermitteln. Empirische Studien zeigen jedoch, dass rund 90 Prozent der identifizierbaren Anleihehalter in G7- und EU-Staaten ansässig sind, sodass der Einbezug des Kriteriums der Ansässigkeit bei der Bestimmung der politischen Verantwortlichkeit keinen großen Unterschied machen würde, da Anleiheforderungen auch nach dem Prinzip des Ausgabeortes der Verantwortlichkeit dieser Staatengruppe zugerechnet werden. Zur Identifikation der Anleihehalter siehe Munevar, D. (2021): „Sleep now in the fire. Sovereign Bonds and the Covid-19 Debt Crisis“. Zur Forderung eines internationalen Schuldenregisters siehe Jones, T. (2019): „Licht ins Dunkel bringen!“, in: *erlassjahr.de / Misereor* (Hrsg.): „Schuldenreport 2019“.
- <sup>19</sup> Siehe IWF (2020): „The International Architecture for resolving sovereign debt involving private-sector creditors – recent developments, challenges, and reform options“, S. 22. Da es aufgrund mangelnder Transparenz nicht möglich ist, im Einzelfall nachzuvollziehen, unter wessen Recht einzelne Anleihen begeben wurden, werden ausstehende Anleiheforderungen vollständig dem Verantwortungsbereich der G7-Staaten zugeordnet.
- <sup>20</sup> Gläubigerangaben stehen für 33 der 40 sehr kritisch verschuldeten Staaten zur Verfügung. Unberücksichtigt bleiben hier: Antigua und Barbuda, Bahrain, Oman, Seychellen, Venezuela, Surinam und Panama.

# Mehr Verantwortung wagen

## Die Rolle des IWF bei der Verzögerung von Schuldenkrisen

Von Kristina Rehbein

**Knapp 50 Prozent der besonders kritisch verschuldeten Länder qualifizieren sich für das Umschuldungsrahmenwerk der G20, das sogenannte *Common Framework*. Dessen explizites Ziel ist es, frühzeitig und präventiv Schuldenprobleme zu bewältigen. Über Schuldenerleichterungen zu verhandeln, bevor ein Land seine Zahlungen einstellen muss, kann den Unterschied ausmachen zwischen wirtschaftlichem Niedergang und schneller wirtschaftlicher Erholung.<sup>1</sup> Doch aus Angst vor der Reaktion ihrer Gläubiger verzichten Länder häufig auf frühzeitige Umschuldungen und nehmen lieber das Risiko einer durch eine Schuldenkrise drohenden sozialen und politischen Destabilisierung in Kauf.<sup>2</sup>**

Bei Staatsschulden handelt es sich um die einzige Art von Schulden, bei der im Falle einer Krise der nötige Restrukturierungsprozess nicht durch irgendeine Form von Rechtsrahmen gesteuert wird. Bei der Erkennung und Lösung von Schuldenkrisen im Globalen Süden spielt vielmehr der Internationale Währungsfonds (IWF) eine zentrale Rolle. Die Entscheidung für Restrukturierungsverhandlungen hängt an einer verlässlichen Schuldentragfähigkeitsanalyse des IWF, in der er Risiken und nicht mehr tragfähige Schulden identifiziert.

Zudem spielt die Analyse des IWF in Umschuldungsverhandlungen eine wichtige Rolle für die Festlegung des Schuldenerlasses und bei der Formulierung von Anpassungsmaßnahmen. Doch Schuldnerstaaten zögern häufig, überhaupt Umschuldungsverhandlungen aufzunehmen. Im Folgenden wird diskutiert, inwieweit der IWF dafür mitverantwortlich ist.

### **IWF empfiehlt Schuldenerleichterungen äußerst selten**

IWF-Direktorin Kristalina Georgieva zählt zu den lautesten Stimmen, die öffentlich rasche Schuldenerlasse für kritisch verschuldete Länder fordern. Doch anstatt diese Länder entsprechend zu Umschuldungen zu ermutigen, reagiert der IWF-Stab in der Praxis äußerst zurückhaltend. [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) hat im Zeitraum November 2020 bis einschließlich September 2022 insgesamt 179 Schuldentragfähigkeitsanalysen von 117 Staaten untersucht. In 86 Ländern beschreibt der IWF hohe Schuldenanfälligkeiten, also ein mittleres oder hohes Überschuldungsrisiko beziehungsweise eine Situation, in der die Schuldentragfähigkeit nicht mehr gesichert ist.<sup>3</sup>

Die Analyse zeigt: In gerade einmal zehn dieser Länder bringt der IWF aktiv Schuldenerleichterungen als Möglichkeit im Umgang mit der Situation ins Gespräch. Von diesen zehn Ländern sind jedoch nur vier Länder bisher nicht in Zahlungsverzug geraten oder haben Restrukturierungsverhandlungen begonnen. Nur in diesen vier Fällen (*siehe Tabelle 1*) werden also Schuldenerleichterungen präventiv ins Spiel gebracht. Denn in den anderen sechs Fällen ist auch ohne IWF-Empfehlung klar, dass Schuldenrestrukturierungen alternativlos sind.

Zu den vier Ländern, für die der IWF präventiv Schuldenerleichterungen vorschlägt, gehören das einkommensschwache **Malawi** mit einem hohen Überschuldungsrisiko, **Angola** mit noch tragfähiger, aber risikobehafteter Verschuldung sowie die

Inselstaaten **Tonga** und **Seychellen**. Schuldenerleichterungen werden zum einen als Teil eines *contingency plan* im Falle des Eintretens von Risiken empfohlen, zum anderen als wachstumsfördernde Maßnahme oder weil sonst Schuldentragfähigkeit nicht mehr wieder hergestellt werden kann (siehe Tabelle 1). Eine klare Systematik bei der Frage, bei wem der IWF Schuldenerleichterungen präventiv ins Gespräch bringt, ist damit nicht zu erkennen.

In allen anderen Länderfällen mit ähnlich gelagerten Verschuldungsrisiken gibt es keine Empfehlungen oder Szenarien, in denen Schuldenerleichterungen eine Rolle spielen. Zum Beispiel **Mauritius**: Wurde die öffentliche Verschuldung 2021 noch als tragfähig, aber mit hohen Risiken beschrieben, stellten sich die vorhergesagten Entwicklungen der Schuldsituation und des Wirtschaftswachstums als zu optimistisch heraus. 2022 musste daher ein

deutlich erhöhtes Überschuldungsrisiko ausgewiesen werden. Doch obwohl der IWF erwartet, dass die mauritische Schuldenquote „mittelfristig auf einem deutlich erhöhten Niveau bleiben wird“, und deutlich macht, dass die Schuldenquote zwingend reduziert werden müsse, sind die einzige Option, die der IWF ins Gespräch bringt, Haushaltsreformen, um Einnahmen zu erhöhen und Ausgaben zu reduzieren.<sup>5</sup> Von Schuldenerleichterungen als Alternative ist nicht die Rede.

Noch relevanter ist die Frage nach Schuldenrestrukturierungen, wenn der IWF in Krisenzeiten selbst als Kreditgeber einspringt. Gemäß ihren Statuten darf die Institution nur an diejenigen Länder Kredite vergeben, denen die Rückzahlung mit hoher Wahrscheinlichkeit möglich ist. Stellt der IWF fest, dass dies nicht der Fall ist, muss er die Vergabe seines Kredites davon abhängig machen, dass

**Tab. 1: Pre-Default-Länder, denen der IWF Schuldenerleichterungen empfiehlt**

Land und Berichtsjahr	Einkommensniveau	Überschuldungsrisiko laut IWF	Begründung des IWF zur Empfehlung von Schuldenerlassen
<b>Malawi</b> Dezember 2021 Artikel IV-Bericht	Niedrigeinkommensland	Hoch	„Moreover, sizeable support from the international community [...] in the form of nondebt creating flows (e.g., debt relief and budget support) are vital, as the adjustment alone cannot restore debt sustainability.“
<b>Angola</b> Dezember 2021 Artikel-IV-Bericht und Überprüfung des laufenden Programms	Land mit niedrigem mittleren Einkommen	IWF: „Angola’s public debt remains sustainable assuming continued fiscal discipline and implementation of growth-enhancing structural reforms, although risks remain very high.“	„[...] further debt relief may be needed if downside risks were to materialize.“
<b>Tonga</b> August 2022 Artikel-IV-Bericht	Land mit hohem mittleren Einkommen	Hoch	„Given Tonga’s high risk of debt distress and sizable financing needs, Directors underscored the importance of continued financial support from the international community, including through grants and debt relief [...].“
<b>Seychellen</b> August 2021 Bericht zur Programm-anfrage	Hocheinkommensland	IWF: „Staff assesses debt to be sustainable but with significant risks.“	„Develop a contingency plan that would lower the impact of a shortfall in external financing: Authorities could consider further fiscal consolidation and debt restructuring.“

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Angaben aus den genannten IWF-Berichten.

die bisherigen Gläubiger Schuldenerleichterungen zugestehen und so die Schuldenlast gesenkt wird. Von den 86 Ländern, denen der IWF ein mehr oder weniger kritisches Schuldenniveau bescheinigt, haben 73 Länder im Untersuchungszeitraum Mittel im Rahmen eines vollwertigen IWF-Programms bezogen. 19 dieser Länder haben zwischen November 2020 und September 2022 ein Programm neu begonnen. Nur in vier Ländern waren Schuldenrestrukturierungen Teil des Programms oder Bedingung für dessen Bewilligung.<sup>6</sup>

Eigene Auswertungen des IWF zeigen, dass die Finanzorganisation nur in den seltensten Fällen erklärt, dass die Situation des Schuldners nicht tragfähig sei<sup>7</sup> – was die Voraussetzung ist, damit IWF-Kredite an Restrukturierungen zwingend gebunden werden müssen. In der Regel geschieht dies erst, wenn die Situation auch ohne IWF-Einschätzung eindeutig ist, etwa wenn Länder Zahlungen bereits eingestellt haben. Der IWF verfolgt damit einen Beratungsansatz, der Umschuldungsverhandlungen – auch präventiv – so weit wie möglich ausschließt.

### Alternativlose Sparmaßnahmen ...

Eine Untersuchung des IWF von 2019 bestätigt, dass Umschuldungen häufig deshalb in seinen Programmen nicht vorkommen, weil die Beurteilung der Schuldentragfähigkeit auf einer umfangreichen Haushaltskonsolidierung und optimistischen makroökonomischen Rahmenvorgaben beruht.<sup>8</sup> Der IWF kann seinen Ansatz, Restrukturierungen

so weit es geht zu vermeiden, also deshalb verfolgen, weil er einseitig auf Anpassungsmaßnahmen im Schuldnerland setzt: Insbesondere in Ländern, die ihre Zahlungen noch nicht eingestellt haben, sind Sparmaßnahmen seine meist alternativlose Standardoption, um die Schuldenquote zu senken und die Schuldentragfähigkeit wieder herzustellen. Auf diese Weise kann der IWF Kredite auch in Fällen einer möglicherweise untragbaren Schuld vergeben, ohne seine Statuten zu verletzen. Gleichzeitig unterschätzt der IWF jedoch den wachstumshemmenden Effekt dieser Maßnahme. In der Folge verschlechtert sich häufig die wirtschaftliche Situation im Land, sodass auch die Schuldenlast nicht wie erhofft reduziert werden kann. Auch wenn es grundsätzlich möglich ist, dass hoch verschuldete Länder ohne Schuldenrestrukturierungen – etwa nur durch Haushaltsreformen und Sparmaßnahmen – aus einer nicht mehr tragbaren Schuldensituation herausfinden, zeigt die Erfahrung, dass dies nur wenigen gelingt.<sup>9</sup>

### ... und optimistische Vorhersagen

Zudem gibt es auch Fälle, in denen zu optimistische Prognosen des IWF neue Kreditprogramme ermöglichen haben, die ohne Schuldenerleichterung gegebenenfalls nicht hätten genehmigt werden dürfen. Zu optimistisch waren die Prognosen beispielsweise bei der Frage, wie die Wirtschaft in den nächsten Jahren wächst, ob andere Geber zusätzliche Mittel im Programmzeitraum bereitstellen, aber auch in Bezug auf den möglichen Umfang fis-

**Nur wenigen Ländern gelingt es, durch Sparmaßnahmen oder Haushaltsreformen aus einer untragbaren Schuldensituation herauszufinden.**

#### Box 1: Wie optimistische Prognosen auch Schuldenerlasse kleinrechnen

In Länderfällen, die sich bereits im Zahlungsausfall oder in Umschuldungsverhandlungen befinden, können zu optimistische Prognosen dazu führen, dass mögliche Schuldenerleichterungen und damit die Lastenteilung auf Gläubigerseite kleiner gerechnet werden. Dies betrifft auch aktuelle Länderfälle. So fordert der IWF in **Sambia** (in Umschuldungsverhandlungen) und **Sri Lanka** (im Zahlungsausfall) einen Primärüberschuss von 3,2 beziehungsweise 2,3 Prozent. In beiden Fällen weicht diese Annahme erheblich sowohl von der tatsächlichen Entwicklung von schnell wachsenden gleichrangigen Ländern als auch von der eigenen Einschätzung des IWF in Bezug auf die künftige Leistung dieser Länder ab.<sup>12</sup> Auch zeigt das vom IWF eingesetzte „realism tool“<sup>13</sup> für Sambia, dass die angenommene Haushaltskonsolidierung, die Sambia im Rahmen des Programms erreichen soll, im historischen Vergleich außerordentlich hoch ist. Angepasst wurden die Annahmen jedoch nicht.

Da der Umfang des Anpassungsprogramms effektiv den Gesamtbetrag des Schuldenerlasses, den der Schuldner von seinen Gläubigern erhalten muss, bestimmt, kann durch diese Annahmen der errechnete Rahmen für die erforderlichen Verzichte vonseiten der Gläubiger begrenzt werden – mit dem möglichen Ausgang, dass das jeweilige Land keinen Ausweg aus der Schuldenkrise erhält, sondern immer wieder neu verhandeln muss.



kalischer Anpassungen – und wie sich all dies auf die Entwicklung etwa der Schuldenquote auswirkt. **Jordanien, Tunesien<sup>10</sup> und Argentinien<sup>11</sup>** sind gute Beispiele für eine „defensive Kreditvergabe“ auf dieser Basis.

### **Optimistisches Basisszenario intrinsischer Bestandteil**

In (fast) jedem Länderbericht macht der IWF Angaben dazu, für wie realistisch er das Eintreten der Entwicklungen hält, die er als wahrscheinlich angibt. Wertet man die zwischen November 2020 und September 2022 veröffentlichten Länderberichte des IWF aus, zeigt sich, dass die Mehrheit der IWF-Berichte ein optimistisches Basis-Szenario zugrunde legt: In knapp 90 Prozent der entsprechenden Länderberichte gibt der IWF an, dass bei den wirtschaftlichen Aussichten die Abwärtsrisiken („downside risks“<sup>14</sup>) überwiegen.<sup>15</sup> In mehr als 30 Prozent sind diese Risiken und Unsicherheiten außerordentlich hoch.<sup>16</sup> Der IWF erwartet also schlechtere Entwicklungen, gleichzeitig baut er diese aber nicht in die Prognose ein, die er für wahrscheinlich hält und die politische Entscheidungsträger\*innen zur Grundlage etwa für Entscheidungen über die weitere Kreditaufnahme oder die Aufnahme von Umschuldungsverhandlungen machen.

### **„Illustrative“ Szenarien – realistisch, aber unverbindlich**

Stattdessen wird in einigen wenigen Schuldentragfähigkeitsanalysen in einem sogenannten „illustrative adverse scenario“ im Detail visualisiert, wie sich manche Risiken auswirken können. So hat der IWF 2020 im Fall von **Albanien** sichtbar gemacht, wie sich Annahmen verändern, wenn sich Erfolge im Kampf gegen COVID-19 nicht so rasch einstellen wie im Basis-Szenario angenommen. In der gleichen Analyse ging der IWF allerdings mit hoher Wahrscheinlichkeit davon aus, dass ein Teil der dem Alternativszenario zugrundeliegenden Parameter eintreten werde.<sup>17</sup> Doch das Szenario ist explizit „illustrativ“ und damit unverbindlich.

### **Überoptimismus ist historisch und systemisch**

Was sich bei solchen Einzelfällen beobachten lässt, zieht sich systematisch durch die Praxis der Finanzorganisation: Eine Vielzahl von Studien der

letzten 20 Jahre, sei es von unabhängigen Stellen oder von IWF und Weltbank selbst, zeigen eine historische und durchgängige Tendenz des IWF zu optimistischen makroökonomischen Prognosen,<sup>18</sup> insbesondere bei Vorhersagen der mittelfristigen Wirtschaftsleistung und in Bezug auf einkommensschwächere Länder.<sup>19</sup> Die jüngste Studie dieser Art stammt aus dem Jahr 2022: Die Weltbank untersuchte die Prognosepraxis für Länder der Region Nordafrika und Nahost und stellte fest, dass diese „ungenau und übermäßig optimistisch“<sup>20</sup> war.

### **Was der IWF tun kann:**

#### ***Sicherheitspuffer bei Prognosen einbauen***

Da die Angaben des IWF Grundlage für wirtschafts- und schuldenpolitische Entscheidungen von Schuldnern sind, ist es problematisch, wenn die Vorhersagen systematisch zu optimistisch ausfallen. Gleichzeitig kann niemand in die Zukunft sehen; Vorhersagen können also nicht viel mehr als ein informiertes Ratespiel sein. Daher wäre ein nachvollziehbarer Weg, bei den Vorhersagen für ein wahrscheinliches Szenario jeweils einen Sicherheitspuffer einzubauen. Dies gilt gerade für Länder mit hoher Verschuldung: Sie besitzen häufig wenig fiskalischen Handlungsspielraum, sodass kleine Schocks ausreichen, um den *tipping point* zur Schuldenkrise zu erreichen. Konkret betrifft dies die Länder, bei denen der IWF mindestens entweder „ein mittleres Überschuldungsrisiko, aber mit nur begrenztem Spielraum, Schocks zu absorbieren“ oder „Schulden sind tragfähig, aber nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit“ bescheinigt.

Der Sicherheitspuffer könnte so aussehen, dass der IWF die Abwärtsrisiken, die er in seinen Analysen als wahrscheinlich angibt, in das als wahrscheinlich angesehene Szenario mit einrechnet – und entsprechend Prognosen unter anderem zum Wirtschaftswachstum oder zu Spielräumen für fiskalische Anpassungsmaßnahmen gestaltet. Gerade in der aktuellen Zeit ist dies auch deshalb nicht rundheraus abwegig, da in vielen Ländern im Jahr 2022 die möglichen Abwärtsrisiken eingetreten sind – wie der IWF selbst feststellt.<sup>21</sup> Bei der Entscheidung, ob ein IWF-Programm an eine Restrukturierung gebunden wird oder ob in Nicht-Programm-Ländern Schuldenerleichterungen als Option vorgeschlagen werden, könnte die

wahrscheinliche Schuldenentwicklung unter einem der Stress- oder Alternativszenarien<sup>22</sup> zugrunde gelegt werden, anstatt für die Entscheidung das Basis-Szenario heranzuziehen.

### **Sicherheitspuffer beim Umfang von Schuldenerlassen einbauen**

Die Notwendigkeit für einen Sicherheitspuffer gilt vor allem dann, wenn die Prognosen im Basis-Szenario die wichtigste politische Entscheidungsgrundlage dafür sind, ob und wie viel Schuldenerlass ein Land benötigt. Dies trifft auf Länder zu, die sich bereits in Umschuldungsverhandlungen befinden: Im Zentrum jeder Schuldenerlassverhandlung steht die Frage, wie der notwendige Schuldenerlass möglichst korrekt errechnet wird. Genau wie bei Wachstumsvorhersagen ist auch die Berechnung des Schuldenerlassbedarfs zu einem gewissen Grad Spekulation. Gläubiger haben ein genuines Interesse daran, dass nur so viel erlassen wird, wie gerade nötig ist, damit ein Land seine Zahlungen wieder aufnehmen kann. Dieser Widerwille, ausreichend hohe Schuldenerlasse zuzugestehen, hat in der Vergangenheit jedoch zu dem Problem des *too little*<sup>23</sup> geführt, sodass es für die Länder keinen Ausgang aus der Krise gab.

Gerade weil Vorhersagen zur längerfristigen Rückzahlungsfähigkeit genauso Spekulation sind wie die Frage des längerfristigen Wirtschaftswachstums oder andere Größen, ist es für Gläubiger verlockend, sich auf optimistische Prognosen einzulassen, durch die geringere Schuldenerlasse nötig

scheinen. Die Geschichte zeigt, wie zu optimistische Prognosen regelmäßig Schuldenkrisen nur weiter verzögern – mit hohen Kosten für alle Beteiligten. Gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Erwartung eines anhaltenden weltwirtschaftlichen Negativszenarios<sup>24</sup> und weitflächiger Schuldenkrisen in Ländern des Globalen Südens<sup>25</sup> stellt die Gewährung von weniger als den notwendigen Schuldenerleichterungen ein deutlich größeres Risiko für die globale Finanzstabilität dar, als wenn sich rückblickend herausstellt, dass zu viele Schulden erlassen wurden.<sup>26</sup>

Um ein *too little* zu vermeiden, sollte auch der Umfang von Schuldenerlassen mit einem Sicherheitspuffer berechnet werden, etwa indem für die Feststellung des Erlassbedarfs Vorhersagen unter extremeren Stressszenarien zugrunde gelegt werden. Eine andere beziehungsweise zusätzliche Möglichkeit wäre, bereits in der Umschuldungsvereinbarung unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklungen zu berücksichtigen. So könnte vereinbart werden, dass automatisch ein zusätzlicher Betrag gestrichen wird, wenn eines der vom IWF in der Analyse beschriebenen Abwärtsrisiken eintritt.<sup>27</sup>

### **Schuldentragfähigkeitsanalysen unabhängig und öffentlich gestalten**

Damit sich Gläubiger und Schuldner auf einigermaßen realistische Prognosen einigen (können), können zur Erstellung von Basis- und Stressszenarien

**Für Gläubiger ist es verlockend, sich auf optimistische Prognosen einzulassen.**

#### **Box 2: Notwendiger Sicherheitspuffer bei Schuldenerlassen am Beispiel Sambias**

Die Notwendigkeit eines solchen Sicherheitspuffers zeigt sich etwa in **Sambia**, das sich aktuell im Rahmen des *Common Framework* in Umschuldungsverhandlungen befindet: Der IWF gibt im zentralen Länderdokument an, dass die Abwärtsrisiken deutlich überwiegen, etwa im Hinblick auf die angenommenen Kupferpreise, die Entwicklungen in der COVID-19-Pandemie und den Krieg in der Ukraine, aber auch weil das vom IWF zugrunde gelegte fiskalische Anpassungsprogramm außerordentlich ambitioniert ist (siehe auch Box 1). Der IWF berechnet ein Umschuldungsszenario, bei dem die Schuldenerleichterungen die Verschuldung bis 2027 auf ein Niveau bringen sollen, das mit einem mittleren Überschuldungsrisiko mit „substanziellem Spielraum, Schocks aufzufangen“ gleichzusetzen ist.

Auch wenn das der richtige Gedanke ist, so ist davon auszugehen, dass die genannten Abwärtsrisiken (und damit „Schocks“), die der IWF für das Programm sieht, auch im Programmzeitraum eintreten und damit schon vor dem Jahr 2027. Um den Abwärtsrisiken zu begegnen, müsste der „Sicherheitspuffer“ so „erhöht“ werden, dass das gewünschte Verschuldungsniveau früher als 2027 erreicht wird – etwa durch höhere Schuldenerleichterungen oder unmittelbare Streichungen beim Schuldenstand.



Bild: picture alliance

Sambia, Januar 2023: Leere Marktstände auf dem Obst- und Gemüsemarkt in Ndola.

auch von der Kreditvergabe und Einflussnahme der Anteilseigner unabhängige Institutionen und/oder Expert\*innen miteinbezogen werden. Schließlich hat der IWF kein rechtlich festgeschriebenes Monopol auf die Ausarbeitung von Schuldentragfähigkeitsanalysen. Wenn ein Land etwa die Entscheidung zur Restrukturierung trifft, ist der Standpunkt des IWF erst einmal irrelevant.<sup>28</sup> Erst, wenn das Land ein Kreditprogramm beantragt, ist die Schuldentragfähigkeitsanalyse des IWF maßgeblich, da von dieser sein Ja oder Nein zur Kreditvergabe abhängt. Es gibt also keinen rechtlichen Grund, die Schuldentragfähigkeitsanalyse des IWF nicht durch die anderer Akteure beziehungsweise durch eine eigene Analyse des Schuldnerlands zu ergänzen oder gar zu ersetzen.

Doch der Haken dabei ist: Bei sämtlichen von öffentlichen Gläubigern getragenen Erlass-Initiativen, sei es die HIPC-Initiative Anfang der 2000er Jahre oder aktuell das *Common Framework* der G20, sowie bei Verhandlungen im Pariser Club machen die öffentlichen Gläubiger ein IWF-Programm zur Bedingung für die eigene Schuldenrestrukturierung. Dadurch entsteht ein quasi-rechtliches Monopol des IWF, an dem die öffentlichen Gläubiger als gleichzeitig wichtigste Anteilseigner der Finanzorganisation festhalten.

Abgesehen davon, dass die Praxis, den Zugang zu Schuldenrestrukturierungen von der Aufnahme eines IWF-Kredit- und Anpassungsprogramms abhängig zu machen, grundsätzlich infrage zu stellen

ist,<sup>29</sup> sollten die der Schuldentragfähigkeitsanalyse und dem errechneten Erlassbedarf zugrundeliegenden Annahmen öffentliches Gut sein. Das bedeutet, dass diese der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollten, sodass unabhängige Expert\*innen genau wie andere Akteure – vor allem auch aus dem betroffenen Land selbst – die Annahmen überprüfen und eigene, fundierte Vorschläge einbringen können.

Auch sollten Schuldnerländer mit nur geringen Kapazitäten dabei unterstützt werden, diese Vorhersagen auf den Prüfstand zu stellen: zum Beispiel durch einen informellen Pool an ausgewiesenen Expert\*innen (etwa unter dem Dach von UN-Institutionen), die als Prüfer\*innen beziehungsweise Berater\*innen zur Verfügung stehen. Auch die Weltbank – selbst Teil des beanspruchten Monopols bei Schuldentragfähigkeitsanalysen in Niedrigeinkommensländern – schlägt unabhängig erstellte Vorhersagen vor, um den Teufelskreis aus zu geringen Schuldenerlassen und optimistischen Vorhersagen zu vermeiden.<sup>30</sup>

### **Umschuldungen „akzeptierter“ machen**

Das grundsätzliche Problem ist, dass es für Länder, die nicht bereits Zahlungen eingestellt haben, in den Länderdokumenten keine Szenarien gibt, die von der Standardempfehlung der Haushaltskonsolidierung – und damit der internen Anpassung auf Kosten der Bevölkerung eines Landes – als geeigneter Strategie zur Stabilisierung der Schuldenquote abweichen. Andere Szenarien, die

Maßnahmen wie einen teilweisen Schuldenerlass einbeziehen und deren Auswirkungen auf die wirtschaftliche Erholung und die Verbesserung der Schuldenindikatoren berücksichtigen, sind nicht vorhanden.

Dies ist tragisch, da der IWF nicht einfach nur Kredite vergibt oder unverbindliche Vorschläge macht, sondern weil er die Parameter für eine akzeptable makroökonomische Politik vorlegt.

Gäbe es solche Alternativszenarien, könnte das Erfordernis einer Umschuldung in einem wesentlich früheren Stadium erkannt werden. Ebenso könnten Länder Umschuldungen als sinnvolle Option frühzeitig(er) in Erwägung ziehen statt erst dann, wenn es anders nicht mehr geht. Außerdem würde dies möglicherweise zu realistischeren Prognosen führen, da der Anreiz geringer wäre, die Zahlen bei hoher Verschuldung (wenn Umschuldungen nicht Teil des Programms sind) durch die Forderung nach mehr Sparmaßnahmen in die Höhe zu treiben.

Ein Schuldenexperte äußerte in einem Gespräch gegenüber der Autorin dieses Artikels, dass es schwierig sei, solche Szenarien einzubauen, da man einen Schuldenschnitt nicht simulieren könne, ohne auch einen Ausgang zu präjudizieren. Das gilt allerdings genauso für Szenarien, die Anpassungen seitens des Schuldnerlands berechnen – was Standard ist in IWF-Schuldentragfähigkeitsanalysen. Es ist daher nicht nachvollziehbar, warum Prognosen zu Optionen zur Wiederherstellung von Schuldentragfähigkeit bei der Berechnung möglicher Lastenteilungen nicht auch Anpassungen auf der Gläubigerseite enthalten sollten. Das gilt umso mehr, da der IWF als Teil seiner Kreditvergabepolitik in bestimmten Fällen die Option einer Art Schuldenmoratorium<sup>31</sup> bereits vorsieht.

### Schlussbemerkung

Bei der Frage, warum der IWF nicht häufiger frühzeitig und proaktiv Umschuldungen im Einzelfall empfiehlt, geben IWF-Mitarbeiter\*innen im Gespräch an, dass die Finanzorganisation Länder nicht dazu ermutigen dürfe, ihre Zahlungen einzustellen. Ob der IWF das rechtlich tatsächlich nicht darf, darüber sind sich Fachleute uneins – womit dieser Bereich eine Grauzone zu sein scheint.<sup>32</sup> Der IWF vertritt die Position, dass sowohl Zahlungs-

einstellungen als auch das Ersuchen um Schuldenerleichterungen souveräne Entscheidungen eines Landes seien, er also nicht über die Gültigkeit der Schulden entscheiden dürfe – was er tun würde, würde er Umschuldungen empfehlen. Natürlich setzt der IWF einen klaren Anreiz dadurch, dass er seine Kreditvergabe an Schuldenrestrukturierungen binden müsste, sobald die Schulden nicht mehr tragfähig sind – was ihm also rechtlich nicht untersagt ist.

Vor allem aber gibt es einen deutlichen Unterschied zwischen dem Schritt einer (möglicherweise konfrontativen) Zahlungseinstellung und dem Sichtbarmachen von Schuldenerleichterungen als einer Option im Umgang mit Krisenrisiken neben oder als Alternative zu anderen Anpassungsmaßnahmen, die der IWF empfiehlt – insbesondere dann, wenn andere Maßnahmen nicht ausreichend zur notwendigen Reduktion der Schuldenlast führen.

Aus Sicht von [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) trägt der IWF hier eine große Verantwortung, denn er setzt die Parameter, anhand derer Regierungen ihre politischen und ökonomischen Optionen abwägen. Und während sich der IWF hinsichtlich Anpassungen auf Gläubigerseite neutral gibt, so ist er eben keinesfalls neutral, wenn es um Lastenteilung und Anpassungen auf Schuldnerseite geht. Denn ganz egal, ob ein Land einen Kredit beantragt oder im Rahmen einer routinemäßigen Überwachung der Schuldnersituation nur eine Analyse erstellt wird, sind fiskalische Anpassungsmaßnahmen immer Standardempfehlung – und hier ist der IWF keinesfalls zimperlich.<sup>33</sup>

Während der IWF also andeutet, dass es sein Mandat nicht hergebe, über die grundsätzliche Notwendigkeit von Umschuldungen zu entscheiden, so gehört es sehr wohl zu seinem Mandat, für globale Finanzstabilität zu sorgen. Der IWF ist weder Gläubigern noch Schuldern direkt verpflichtet. Anstatt sich von Partikularinteressen instrumentalisieren zu lassen, sollte er sich als Sachwalter globaler ordnungspolitischer Interessen verstehen. Auf diese Weise würde der IWF seine Rolle, für die Aufnahme und Durchführung zeitiger und ausreichend tiefer Schuldenrestrukturierungen einzutreten, verantwortungsvoll einnehmen.

**Der IWF sollte sich als Sachwalter globaler ordnungspolitischer Interessen verstehen, anstatt sich von Partikularinteressen instrumentalisieren zu lassen.**

- <sup>1</sup> Vgl. Georgieva, K. et al. (01.10.2020): „Reform of the International Debt Architecture is urgently needed“.
- <sup>2</sup> So stellte etwa der pakistanische Finanzminister im Oktober 2022 klar, dass das hoch verschuldete Land, das zuvor von einer schweren Flutkatastrophe getroffen worden war, weder seine Zahlungen einstellen, noch Erleichterungen von seinen privaten Gläubigern ersuchen würde, vgl. Rappler (22.09.2022): „Pakistan will not seek Paris Club debt restructuring, says minister“ und Reuters (15.10.2022): „Pakistan seeks rescheduling of \$27 billion in bilateral debt“. Nigeria gab an, dass es Schuldenrestrukturierungen in Erwägung ziehen müsste, doch nahm dies aufgrund der Reaktion von internationalen Investoren kurze Zeit später wieder zurück, vgl. Bloomberg (12.10.2022): „Nigeria Exploring Debt Restructuring, Finance Minister Says“ und CNBC Africa (14.10.2022): „Nigeria says it is not restructuring its debt, can meet obligations“.
- <sup>3</sup> Die IWF-Berichte sind sämtlich auf [www.imf.org](http://www.imf.org) zu finden. Die detaillierte Auswertung liegt bei [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) vor. Ob Schulden noch tragfähig sind oder nicht, bewertet der IWF je nach Einkommensgruppe anders. In Ländern mit niedrigem Einkommen teilt der IWF das Überschuldungsrisiko in mechanische Kategorien ein (niedrig, mittel, hoch, zahlungsunfähig). Damit kann klar zugeordnet werden, wo der IWF ein mögliches Schuldenproblem vermutet. Anders ist es bei Ländern, die Zugang zum Kapitalmarkt haben (meist Mitteleinkommensländer): Dort verwendet der IWF keine mechanischen und einheitlichen Kategorien. Die hier genannte Anzahl der Länder, deren Schuldentragfähigkeit nach Einschätzung des IWF gefährdet sein soll, beruht damit auch auf einer eigenen Auswertung der im jeweiligen IWF-Ländertext beschriebenen Risikoeinschätzungen und Bewertungen. Um dies zu veranschaulichen: Der IWF schreibt zur Schuldentragfähigkeit der Seychellen: „Staff assesses debt to be sustainable but with significant risks“ und in Bezug zu Peru: „Peru has some fiscal space, and the public debt sustainability analysis shows that Peru's public debt is expected to remain sustainable“. Die Seychellen ordnen wir ein zu „gefährdete Schuldentragfähigkeit“, Peru zu „Schuldensituation ist tragfähig“. Peru wird damit nicht zu den 86 Ländern mit hohen Schuldenanfälligkeiten gezählt, anders als die Seychellen.
- <sup>4</sup> Vgl. IWF (2022): „Mauritius: Staff Report for the 2022 Article IV Consultation – Press Release and Staff Report“, IMF Country Report No. 22/223, S. 32.
- <sup>5</sup> Ebd. ab S. 29 ff.
- <sup>6</sup> Im Juli 2020 veröffentlichte die britische *Jubilee Debt Campaign* eine Studie, in der sie zeigte, wie durch dieses zögerliche Verhalten die IWF-Mittel in Ländern mit einem hohen Überschuldungsrisiko weniger für die Krisenbewältigung als für den *Bailout* privater Gläubiger zur Verfügung stehen; vgl. Jubilee Debt Campaign (2020): „IMF loans bailing out private lenders during the Covid-19 crisis“.
- <sup>7</sup> Vgl. IWF (2021): „Review of the debt sustainability framework for market access countries“, IMF Policy Paper, S. 65.
- <sup>8</sup> Vgl. IWF (2019): „2018 Review of Program Design and Conditionality“.
- <sup>9</sup> Vgl. IWF (2018): „Macroeconomic developments and prospects in low-income developing countries – 2018“, S. 48.
- <sup>10</sup> Vgl. Rehbein, K. (2022): „A decade of rosy forecasts: how the IMF underestimated debt risks in the MENA region“, Friedrich-Ebert-Stiftung, Study Economy and Finance.
- <sup>11</sup> Vgl. Kaiser, J. (2022): „Wer zahlt für die Fehler des IWF? – Anmerkungen zum Evaluierungsbericht des jüngsten IWF-Programms mit Argentinien“.
- <sup>12</sup> Vgl. Doyle, P. (2022): „On the IMF's Programs – Zambia and Sri Lanka Editions“.
- <sup>13</sup> Im Jahr 2013 wurde die Methodik des IWF für Schuldentragfähigkeitsanalysen überarbeitet und es wurden sogenannte Realismusinstrumente eingeführt. Ab 2014 mussten IWF-Mitarbeiter\*innen die Annahmen, die den Schuldentragfähigkeitsanalysen zugrunde liegen, einer „Realitätsprüfung“ unterziehen, d. h. die Wahrscheinlichkeit ihrer Vorhersagen auf der Grundlage historischer Fehlerquoten und im Vergleich zu Prognosefehlern in anderen Ländern untersuchen.
- <sup>14</sup> Der Begriff „Downside-Risk“ („Abwärtsrisiko“) bezeichnet potenzielle negative Risiken für die Entwicklung der Wirtschaft oder die Verschuldungssituation des jeweiligen Landes. Abwärtsrisiken können entweder extern, wie z.B. eine Naturkatastrophe, oder intern sein.
- <sup>15</sup> In sieben der 189 untersuchten Länderberichte ist keine ausreichende Risikoanalyse vorhanden oder kann nicht angemessen zugeordnet werden. In zwölf der verbliebenen 182 Länderberichte gibt der IWF an, dass sich Risiken wie Chancen die Waage halten, in einem Bericht heißt es, dass die positiven Chancen überwiegen.
- <sup>16</sup> Es handelt sich um 62 Länderberichte. Es wurden bei der Recherche Begriffe in Bezug zu Risiken wie „außerordentlich hoch“, „deutlich erhöht“, „ungewöhnlich unsicher“ usw. zugrunde gelegt. Zum Beispiel: „risks around the baseline remain exceptionally high and firmly tilted to the downside“ (Moldau im September 2022).
- <sup>17</sup> Vgl. IWF (2020): „Albania – First Post-Program Monitoring, IMF Country Report No. 20/309“, ab S. 39 (Annex III. und Annex IV.), S. 37 Annex II. Risk Assessment Matrix.
- <sup>18</sup> Selektive Auswahl u. a.: Aldenhoff, F.-O. (2007): „Are economic forecasts of the International Monetary Fund politically biased? A public choice analysis“, in: Review of International Organizations, 2(3), S. 239–260; Baker, D. / Rosnick, D. (2003): „Too Sunny in Latin America? The IMF's overly optimistic growth projections and their consequences“, IWF (2011): „Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis“; Mooney, H. / de Soyres, C. (2017): „Debt Sustainability Analyses for Low-Income. WP/17/220“; IWF (2019): „2018 Review of Program Design and Conditionality“.
- <sup>19</sup> Vgl. Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund (2014): „IMF Forecasts: Process, Quality, and Country Perspectives – Evaluation report“.
- <sup>20</sup> Siehe Gatti, R. et al. (2022): „Reality Check: Forecasting Growth in the Middle East and North Africa in Times of Uncertainty“, in: „MENA Economic Update“, Washington: World Bank.
- <sup>21</sup> Vgl. IWF (2022): „Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Countries – 2022“, IMF Policy Paper, S. 10.
- <sup>22</sup> In Stress-Szenarien werden die Auswirkungen verschiedener Schocks und negativer Entwicklungen auf die Schuldensituation und die wirtschaftlichen Aussichten durchgespielt. Mit Alternativszenarien sind etwa die in manchen Länderberichten existierenden illustrativen Abwärtsszenarien gemeint.
- <sup>23</sup> 2013 beschrieb der IWF das Problem des „too little, too late“ im globalen Schuldenmanagement. Es bedeutet, dass regelmäßig zu wenig Schuldenerleichterungen gegeben werden, die zudem zu spät kommen, um Schuldentragfähigkeit und Marktzugang wiederherzustellen. Vgl. IWF (2013): „Sovereign Debt Restructurings – recent developments and implications for the Fund's legal and policy framework“.
- <sup>24</sup> Siehe IWF (2022): „World Economic Outlook October 2022 – Countering the Cost-of-Living Crisis“, S. 16.
- <sup>25</sup> Ebd. S. 18.
- <sup>26</sup> Vgl. Buchheit, L. C. / Gulati, M. (2020): „Avoiding a Lost Decade – Sovereign Debt Workouts in the Post-COVID Era. Capital Markets Law Journal“.
- <sup>27</sup> Dies entspricht der Logik etwa von BIP-indizierten Krediten, bei denen sich Zahlungsbedingungen je nach wirtschaftlicher Entwicklung ändern. Dieses Instrument gibt es schon, die grundsätzliche Logik ist damit am Markt bereits eingeführt.
- <sup>28</sup> Natürlich hat der IWF de facto ein Datenmonopol, das kaum eine andere Institution erfüllen kann. Das bedeutet aber nicht, dass nicht auch andere Institutionen wirtschafts- und schuldenbezogene Prognosen erstellen können.
- <sup>29</sup> Hierzu wäre eine Ausführung vonnöten, die den Rahmen dieses Artikels sprengen würde. Kurz zu erwähnen sei aber, dass bei der 13. UNCTAD *Debt Management Conference* vom 05.-07.12.2022 eine Vertreterin Nigerias die Frage stellte, ob dieses Zugangskriterium nicht überdacht werden sollte, da es Länder gibt, die auch ohne ein IWF-Programm Reformen einleiten. Vgl. Audioaufnahmen zur Tagung (06.12.2022, Aufnahme ab 12 Uhr, Aufnahme „Nigeria“). Die *Vulnerable20* hat etwa den Vorschlag einer Schuldenerlassinitiative für klimavulnerable Staaten auf Basis von ländereigenen *Climate Prosperity Recovery Plans* gemacht.
- <sup>30</sup> Vgl. World Bank (2022): „World Development Report 2022“, Kapitel zu „Managing Sovereign Debt“, S. 221.
- <sup>31</sup> Als Teil seiner Politik für Länder, die IWF-Kredite über ihr normalerweise erlaubtes Limit beantragen und bei denen die Verschuldung zwar als tragfähig, aber nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit gesehen wird. Es geht dabei um die Option einer kurzfristigen Verlängerung von Zahlungsfristen von Forderungen, die während der Programmlaufzeit fällig werden, ohne eine prinzipielle Reduzierung von Schuldendienst oder Schuldenstand; vgl. IWF (29.01.2016): „IMF Survey: IMF Reforms Policy for Exceptional Access Lending“.
- <sup>32</sup> So sagte ein Rechtswissenschaftler im Gespräch mit [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de), dass sich Begrenzungen aus Artikel I (v) der *Article of Agreements* des IWF ergeben könnten, den man so interpretieren kann, dass ein Schuldnerland nicht im Zahlungsausfall sein darf, da sonst keine Zusicherung existieren würde, dass sich ein Land an die Rückzahlungspflicht halten würde. Eine weitere Interpretation kann sich ergeben bei Artikel VIII 2 (a), bei dem es um die Vermeidung und Zahlungsverkehrsbeschränkungen geht. Trotzdem herrscht Skepsis, dass es dem IWF rechtlich klar untersagt ist, diese Rolle zu spielen. Während Zahlungseinstellung und -rückstände ggf. ein Problem darstellen, lösen Umschuldungen diese nicht automatisch aus.
- <sup>33</sup> Vgl. u. a. Ortiz, I. / Cummings, M. (2022): „END AUSTERITY – A Global Report on Budget Cuts and Harmful Social Reforms in 2022-25“ und Rehbein, K. / Stutz, M. (2022): „Die Rolle des IWF in der globalen Schuldenkrise“, E+Z.

# Ukraine: Fight now – pay later

## Eine Analyse zum Schuldenstand und zu Optionen zur Entschuldung

Von Jürgen Kaiser

**Am 25. Oktober 2022 trafen sich auf Einladung von Bundeskanzler Olaf Scholz und EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen mehr als 300 geladene Gäste, um über Perspektiven für den Wiederaufbau der Ukraine nach einem Ende der russischen Aggression zu beraten. Politiker\*innen, Wissenschaftler\*innen, Vertreter\*innen von großen Unternehmen mit Interessen in der Ukraine, Think-Tanks und auch Nichtregierungsorganisationen wie [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) waren dabei.**

Infolge der massiven Zerstörungen im Krieg hat die Ukraine einen enormen externen Finanzierungsbedarf. Bei der internationalen Expert\*innenkonferenz in Berlin im Oktober vergangenen Jahres wurden Summen bis zu fünf Milliarden US-Dollar pro Monat genannt. Demonstrativ kein Thema war demgegenüber die Frage, wie die Ukraine Kreditaufnahmen in dieser Größenordnung jemals zurückzahlen soll. Im Kulissengespräch drückte ein Berater des ukrainischen Präsidenten Selensky es so aus: „Wir sind vollauf damit beschäftigt Schulden zu machen. Wir können jetzt nicht darüber nachdenken, wie wir sie zurückzahlen.“ Selbst Kristalina Georgieva, Chefin des Internationalen Währungsfonds (IWF) und durch die Statuten des IWF zu einer vorsichtigen Ausleihpolitik eigentlich verpflichtet, sprach davon, man könne jetzt nur mit Plan A arbeiten, und der heiße, die Ukraine gegen den Angriff Russlands zu unterstützen, soweit und solange das notwendig sei.

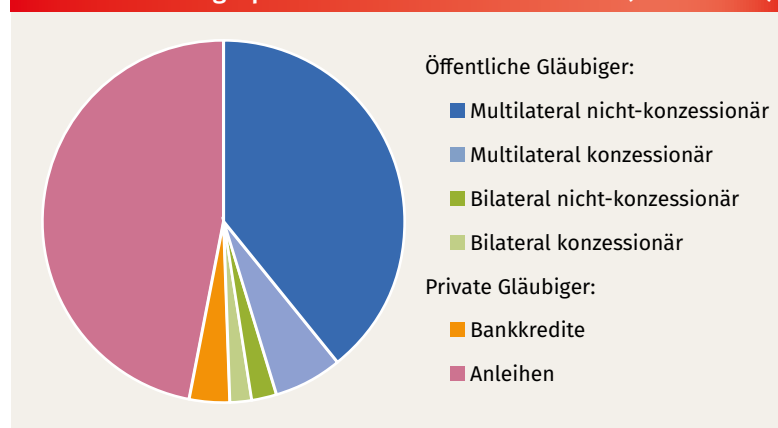
Was könnte ein Plan B denn sein, an dem – so Georgievas Andeutung – man in Washington natürlich auch arbeite? Welche Maßnahmen können ein kriegszerstörtes und überschuldetes Land in Euro-

pa wieder fiskalisch handlungsfähig machen? Dazu muss zunächst der aktuelle Schuldenstand der Ukraine betrachtet werden: Wie er sich zusammensetzt, wer die Gläubiger sind und wie er zustande gekommen ist.

### Verschuldungssituation vor und bei Kriegsausbruch

Die Ukraine war schon vor Kriegsbeginn im Februar 2022 ein kritisch verschuldetes Land,<sup>1</sup> das bei Eintreten eines externen Schocks leicht in die Zahlungsunfähigkeit rutschen konnte. 2020 hatte die ukrainische Volkswirtschaft gegenüber dem Ausland mehr Zahlungsverpflichtungen, als es ihrer jährlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprach, und internationale Grenzwerte für eine tragfähige Überschuldung durchweg überschritten. Das lag auch daran, dass sich die Wirtschaft seit der Fast-Staatspleite von 2015 trotz der militä-

Abb. 1: Gläubigerprofil des ukrainischen Staates (Stand: 2021)



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus den *International Debt Statistics* der Weltbank (2022).

rischen Aggression Russlands im Donbass und auf der Krim zunächst erstaunlich positiv entwickelte – allerdings auf Pump.

Zwei Gläubigergruppen spielten in der Phase zwischen der Annexion der Krim und dem Beginn des offenen Krieges die wichtigste Rolle: Über die Hälfte aller staatlichen Auslandsschulden entfielen auf die Zeichner ukrainischer Staatsanleihen, welche an den internationalen Kapitalmärkten trotz der latenten Kriegssituation gut angenommen, aber auch mit sechs bis zehn Prozent hoch verzinst waren. An zweiter Stelle standen multilaterale Kreditgeber, prominent die Weltbank und europäische Entwicklungsbanken.

Vor dem Hintergrund der sich aufbauenden Aggression Russlands durch den Truppenaufmarsch an der ukrainischen Grenze waren dann vor allem in den letzten Monaten vor Kriegsbeginn drei Trends zu beobachten, die auch die Zeit nach Kriegsbeginn weiter bestimmten (siehe Tabelle 1):

1. der generelle Anstieg der ukrainischen öffentlichen Auslandsverschuldung um 37 Prozent innerhalb eines Jahres zwecks Bewältigung der kriegsbedingten wirtschaftlichen Schwächung des Landes;
2. der allmähliche Rückzug von Anleihegläubigern;<sup>2</sup>
3. die drastische Ausweitung multilateraler Finanzierungen. Größter Beitrag war eine Zusage des IWF im Rahmen des *Rapid Finance Instrument* von rund 1,3 Milliarden US-Dollar.

### Umfangreiche Kreditvergaben als Unterstützung im Krieg

Mit dem Angriff Russlands am 24. Februar 2022 geriet die Ukraine in die Zahlungsunfähigkeit. Mittlerweile hat der andauernde Krieg die ukrainische Wirtschaft hart getroffen. Die Verluste an Menschenleben, die Zerstörung lebenswichtiger Infrastruktur und existenzsichernder Arbeitsverhältnisse haben zu einer Traumatisierung großer Teile der Bevölkerung geführt und summieren sich zu einer gesellschaftlich, wirtschaftlich und fiskalisch untragbaren Situation.

Dass sich die Ukraine nach mehr als einem Jahr Krieg weiter verteidigen kann, liegt nicht zuletzt an der internationalen Unterstützung. Aus vielen Teilen der Welt erhält die Ukraine umfangreiche Hilfen finanzieller und materieller Art. Ein wesentlicher Teil kommt in Form von Schenkungen von Material, Geld oder Dienstleistungen. Diese Art der Unterstützung ist unerheblich für die Schuldensituation der Ukraine. Ein bedeutender Teil stammt jedoch aus multilateralen Finanzquellen und erreicht das Land in Form von Krediten, die überwiegend zu vergünstigten Konditionen vergeben werden. Diese Kredite erweitern auf der einen Seite den Spielraum der ukrainischen Regierung für die Aufrechterhaltung des öffentlichen Lebens und die militärische Selbstverteidigung. Auf der anderen Seite bergen sie die Gefahr, die Nachkriegs-Ukraine in die Zahlungsunfähigkeit geraten zu lassen.

Recherchen des *Ukraine Support Tracker* des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel sowie eigenen Recherchen zufolge können von Kriegsbeginn bis Ende Januar 2023 Zusagen über Kredite, Garantien und Währungsswaps aus bilateralen und multilateralen Quellen im Umfang von 41,7 Milliarden US-Dollar identifiziert werden.<sup>3</sup> Die Gelder stammen mehrheitlich aus europäischen Quellen, nämlich der EU, sowie von einzelnen EU-Mitgliedern. Dazu kommen bislang 2,7 Milliarden US-Dollar vom IWF sowie eine weitere Milliarde von der Interna-

**Tab 1: Entwicklung der Auslandsschulden des ukrainischen Staates (in Millionen US-Dollar)**

	Stand: 31.12.2020 laut Weltbank	Stand: 28.02.2022 laut ukrainischem Finanzministerium
Gesamte öffentliche Auslandsschulden	41.519	56.860
-- davon Anleihen	25.553	24.450
-- davon private Banken	1.996	2.870
-- davon multilaterale Gläubiger	12.429	28.040
-- davon bilaterale öffentliche Gläubiger	1.541	1.500

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus den *International Debt Statistics* der Weltbank (2022) sowie des ukrainischen Finanzministeriums.

tionalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Weitere Mittel kommen von der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Bilaterale Kreditgeber sind Japan, Polen, Kanada, Frankreich, Großbritannien, die USA und Deutschland. Mit ihrer Zusage von 30,2 Milliarden Euro im November 2022 für das Fiskaljahr 2023 aus EU-Haushaltsmitteln hat die EU erstmals seit Kriegsbeginn die USA als größten Unterstützer der Ukraine abgelöst.<sup>4</sup>

Bemerkenswert ist, dass der IWF nach Beginn der Kampfhandlungen die Auszahlungen aus seinem bereits vor dem Krieg laufenden 2,2 Milliarden US-Dollar schweren Programm fortgesetzt hat, obwohl ein externer Schock von solcher Größenordnung eigentlich eine Überprüfung notwendig macht. Wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr von einer tragbaren Schuldensituation des Kreditempfängers ausgegangen werden kann, müsste der IWF die Auszahlungen eigentlich stoppen.

Addiert man diese bis Januar 2023 zugesagten neuen Kredite zu den vom ukrainischen Finanzministerium angegebenen 56 Milliarden US-Dollar (Stand Ende Februar 2022, siehe Tabelle 1), ergeben sich Auslandsschulden des ukrainischen Staates in Höhe von mindestens 97 Milliarden US-Dollar.

Die Auslandsschulden betragen damit, gemessen an der von der Weltbank für 2022 vorläufig berechneten um 30,4 Prozent gegenüber 2021 geschrumpften Wirtschaftsleistung, etwa 80 Prozent. Noch dramatischer dürfte sich wegen der zeitweiligen Blockade der ukrainischen Weizenexporte das Verhältnis Schuldenstand zu jährlichen Exporteinnahmen entwickelt haben. Dieser für die Zahlungsfähigkeit an ausländische Gläubiger noch wichtige Indikator spiegelt den Zugang zu harter Währung aus dem Export von Gütern und Dienstleistungen wider und lag Ende 2020 bereits 60 Prozentpunkte über dem kritischen Niveau von 150 Prozent.

### Entlastungsbedarf und bisherige Schuldenerleichterungen

Bei laufenden und auf unbestimmte Zeit andauernden Kriegszerstörungen ist es äußerst schwierig, einen Entlastungsbedarf zu berechnen.<sup>5</sup> Auf

der Grundlage des aktuellen Schuldenprofils und der Tatsache, dass es kaum erwartbar ist, den Aggressor nach Kriegsende zu einer Wiedergutmachung für die angerichteten Schäden heranzuziehen,<sup>6</sup> können derzeit zwei Vorhersagen unabhängig von Zeitpunkt und Ergebnis des Kriegsausgangs getroffen werden:

- Die Ukraine wird nach Kriegsende nicht zu einem „normalen“ Schuldner-Gläubiger-Verhältnis mit den externen Kreditgebern zurückkehren. Es ist ausgeschlossen, dass die Ukraine mittelfristig ihren Schuldendienst wieder aufnimmt und Zahlungsverpflichtungen aus der Vorkriegszeit ebenso zurückzahlt wie die neuen Kredite, die während des Krieges gewährt wurden.
- Die aktuellen Instrumente der internationalen Gemeinschaft reichen nicht für eine angemessene Schuldenregelung der Ukraine. Der *Evian Approach* des Pariser Clubs<sup>7</sup> könnte theoretisch eine weitreichende Streichung der Forderungen anderer Regierungen ermöglichen. Diese sind aber, wie oben dargestellt, relativ klein. Und ein Versuch, vergleichbare Schuldenerleichterungen durch private Gläubiger zu dekretieren – wie der Pariser Club es regelmäßig versucht – könnte zu jahrelangen juristischen Auseinandersetzungen mit nicht-kooperativen Privatgläubigern führen. Vor allem bliebe durch eine Vereinbarung im Pariser Club aber auch die gravierend angestiegene Verschuldung bei den multilateralen Gebern der Ukraine unberührt.<sup>8</sup>

Vor diesem Hintergrund trugen die westlichen Gläubiger im Sommer 2022 dem Dilemma Rechnung, dass sie weder die Ukraine durch Einstellung ihrer Unterstützung dem Aggressor ausliefern wollen, noch aktuell auf nennenswerte Rückzahlungen aus der Ukraine zählen können. Sie sprachen folgerichtig drei zunächst bis Ende 2023 befristete, aber darüber hinaus ausdehbare Moratorien aus:

- Zunächst gewährten Pariser Club-Gläubiger im Juli 2022 der Ukraine ein Schuldenmoratorium bis Ende 2023, das bis Ende 2024 ausgedehnt werden kann.<sup>9</sup>



- Kurz darauf gewährten die bedeutendsten Inhaber ukrainischer Staatsanleihen ein vergleichbares Moratorium. Die Gruppe schließt die Schwergewichte *Black Rock, Fidelity, Amia Capital* und *Gemmsstock* ein.<sup>10</sup> Die vorläufigen Einsparungen belaufen sich auf rund sechs Milliarden US-Dollar bis 2024.
- Schließlich setzte auch der IWF im September 2022 Zahlungsforderungen an die Ukraine im Umfang von rund 635 Millionen US-Dollar aus.<sup>11</sup>

### Wie viel Schuldenerlass braucht die Ukraine?

Angesichts der bereits gewährten Schuldenerleichterungen ist die vom IWF im Oktober 2022 veröffentlichte und im Dezember 2022 nur leicht modifizierte Schuldentragfähigkeitsanalyse besonders bemerkenswert. Der IWF sagt dort voraus, dass die ukrainischen Schulden zwar bis Ende 2022 deutlich steigen werden, danach aber auf hohem Niveau stagnieren (*siehe Abbildung 2*).<sup>14</sup>

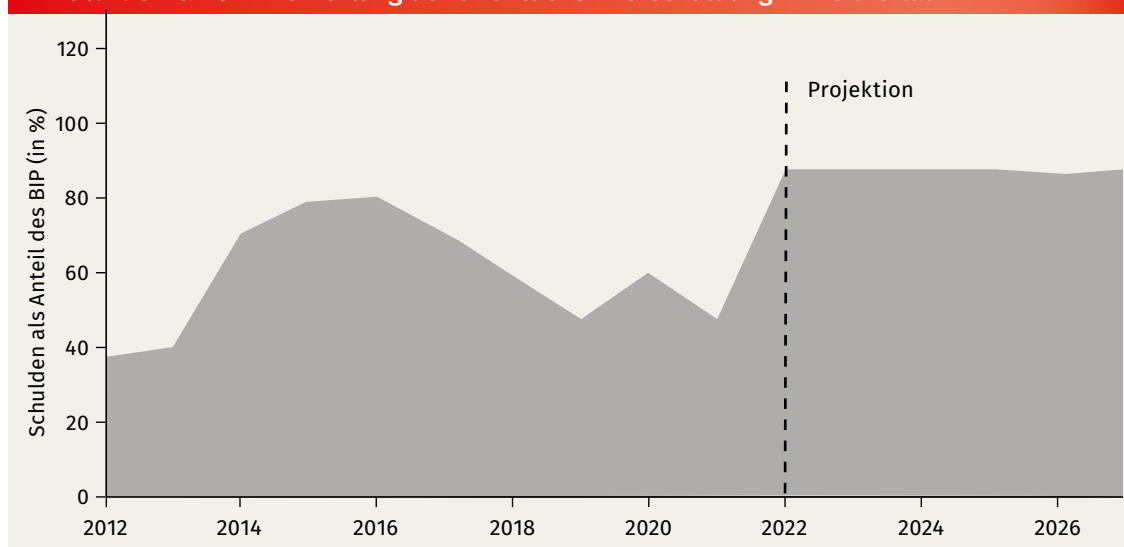
**Die Katastrophe, die die Ukraine ereilt hat, könnte globale Reformen der unzulänglichen Schuldenarchitektur anstoßen.**

Diese vorläufigen Entlastungen sind sinnvolle und vor allem fiskalisch schnell wirksame Maßnahmen. Sie unterstreichen allerdings auch deutlich die Notwendigkeit, eine dauerhafte Lösung in den Blick zu nehmen. Innovation im Bereich des globalen Schuldenmanagements, wie sie international schon öfter angestrebt wurde – etwa mit dem Vorschlag eines *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* des IWF von 2001<sup>12</sup> oder dem Vorstoß der G77 in der UN-Vollversammlung 2014/15<sup>13</sup> – und wie die Bundesregierung sie mit der Verpflichtung zur Schaffung eines Staateninsolvenzverfahrens im Koalitionsvertrag anstrebt, ist deshalb im Fall der Ukraine unerlässlich. Ironischerweise könnte damit die Katastrophe, die die Ukraine ereilt hat, globale Reformen der unzulänglichen Schuldenarchitektur anstoßen – Reformen, die mächtige Gläubigerländer, die heute die Ukraine unterstützen, lange blockiert haben.

Fragt man sich, wie dieses positive Bild zustande kommt, findet sich darauf die Antwort in der Analyse des IWF: Er nimmt ab 2023 ein reales Wirtschaftswachstum an, das zwischen 3 und 3,5 Prozent jährlich oszilliert.<sup>15</sup> Diese Annahme ist in hohem Maße unrealistisch. Denn entweder wird der Krieg weitergehen, was voraussichtlich zu einer langsamen weiteren Erosion der Wirtschaftsleistung führen wird. Oder der Krieg endet in einer Weise, die einen Wiederaufbau des Landes zulässt: Dann wird erfahrungsgemäß bereits im ersten Jahr ein erheblicher Teil des vorjährigen Einbruchs aufgeholt werden können, um danach erst auf einen konstanteren Wachstumspfad einzuschwenken.

Die Frage nach dem Sinn der IWF-Vorhersage hat daher weniger mit der Realität einer Nachkriegs-Ukraine zu tun als mit den Vergabe-Voraussetzungen des Kreditgebers IWF. Dieser darf laut

**Abb. 2: Ukraine – Entwicklung der öffentlichen Verschuldung im Zeitverlauf**



Quelle: Angepasste Darstellung nach Vorlage einer Grafik aus IWF (2022): „Ukraine: Request for Purchase under the Rapid Financing Instrument“; Country Report 22/323.

seinen Statuten Kredite nur ausreichen, wenn die Rückzahlung zumindest „mit hoher Wahrscheinlichkeit“ gewährleistet ist. Mit anderen Worten: Der IWF ist von seinen einflussreichen westlichen Gebern gedrängt worden, der Ukraine zur Seite zu stehen, und „berechnet“ nun die Rückzahlungsaussichten so, dass dies nach seinen Statuten auch möglich ist.<sup>16</sup>

### Optionen für eine wirksame Entschuldung nach Kriegsende

Ein Optionenmenü, bei dem die Überwindung der untragbaren Schulden der Ukraine mit der Finanzierung des Wiederaufbaus verbunden wird, könnten einige bewährte Instrumente wieder aufnehmen:

- Für alle bilateralen und multilateralen Forderungen an eine Nachkriegs-Ukraine muss eine kohärente Umschuldung unter Einschluss aller Forderungen ausgehandelt werden. Wichtig wäre dabei eine von unabhängiger Seite erstellte Schuldentragfähigkeitsanalyse, um eine erneute Politisierung auszuschließen. Vorstellbar ist für eine solche Regelung das Verhandlungsformat einer „Schuldenkonferenz“ nach dem Vorbild der Londoner Konferenz von 1952/53, bei der die (west-)deutschen Vor- und Nachkriegsschulden in einem kohärenten Verfahren auf ein tragfähiges Niveau reduziert werden konnten.<sup>17</sup>

- Die Uneintreibbarkeit privater nicht umgeschuldeter Forderungen an die Ukraine sollte vor den Gerichten der wichtigsten Finanzplätze (New York und London) für mehrere Jahre dekretiert werden – etwa nach dem Vorbild der „Immunisierung“ der irakischen Öleinnahmen nach dem zweiten Golfkrieg.<sup>18</sup>
- Private Gläubiger sollten die Möglichkeit erhalten, ihre Forderungen mit hohen Abschlägen von mindestens 90 Prozent in Investitionen in den Wiederaufbau in der Ukraine umzuwandeln (sog. *Debt to Equity Swaps*).
- Der IWF sollte den Krieg in der Ukraine dringend zum Anlass nehmen, seine Politik der Zinsaufschläge zu überdenken. Diese belastet Länder, die IWF-Ressourcen länger als vorgesehen oder über die Quote des Landes hinaus in Anspruch nehmen. Im Fall der Ukraine sind das in den Jahren 2021 bis 2023 allein 423 Millionen US-Dollar.<sup>19</sup>

Wie sicher eine Nachkriegs-Ukraine allerdings eine weitgehende Regelung ihrer Auslandsschulden erwarten kann, ist alles andere als vorhersehbar. Nach dem Ende der geopolitischen Konfrontation wird erfahrungsgemäß der zuvor hingebungsvoll unterstützte ukrainische Staat wieder zu einem Schuldner mutieren, von dem Rückzahlungen er-



Bild: picture alliance

**Bucha, im April 2022:** Die Stadt im Nordwesten von Kiew wurde zum Sinnbild der Gräueltaten des Krieges.

wartet werden, auf die auch IWF, EU und Co. ungern verzichten – wie in etlichen früheren Staatsschuldenkrisen auch schon.

Dass Überschuldung nicht nur durch großzügige Schuldenerlasse, sondern durch klassische Austeritätspolitik plus weiterhin fließende Neukredite bewältigt werden könnte, deutet der IWF in den letzten beiden Schuldentragfähigkeitsanalysen im sehr dezent Kleingedruckten<sup>20</sup> schon an: Er unterscheidet zwischen „Untragbarkeit“ der Schulden und einem möglichen „Schuldenstress“. Erstere erfordere außergewöhnliche Maßnahmen wie Umschuldungen, während letzterer auch mit den genannten sehr traditionellen Maßnahmen zu bewältigen sein könnte. Im Text der IWF-Berichte werden die beiden Begriffe verdächtig inkohärent verwendet: mal so, mal so.

**Nach Ende des Krieges werden vom ukrainischen Staat Rückzahlungen erwartet werden, auf die auch IWF, EU und Co. ungern verzichten – wie in etlichen früheren Staatsschuldenkrisen auch schon.**

<sup>1</sup> Im Artikel „Verschuldete Staaten weltweit“ ab S. 8 in diesem *Schuldenreport* sind die wichtigsten Indikatoren der ukrainischen Verschuldung auf der Grundlage von Angaben der Weltbank und des IWF zum 31.12.2021 ausgewiesen.

<sup>2</sup> Die Ukraine hätte im Sommer 2022 auf neu platzierte Staatsanleihen einen Coupon von über 40 Prozent anbieten müssen, womit die Finanzierung über den westlichen Kapitalmarkt praktisch keine Option mehr war, siehe *Debt Justice UK* (2022): „Rising Interest rates and Falling Currencies in lower income countries“.

<sup>3</sup> Antezza, A. et al. (2022): „The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?“, Kiel Working Paper, No. 2218. Der IWF geht in seiner letzten Schuldentragfähigkeitsanalyse vom Dezember 2022 von einer deutlich geringeren Summe von 18,65 Mrd. US-Dollar aus. Diese wird allerdings nicht detailliert aufgeschlüsselt und bleibt deshalb an dieser Stelle unberücksichtigt, siehe IWF (2022): „Ukraine: Program Monitoring with Board Involvement“; CR 22/387; S. 25.

<sup>4</sup> Ein wichtiger Unterschied ist dabei, dass die finanzielle Unterstützung der USA vollständig als verlorener Zuschuss gewährt wird, während die EU ausschließlich Kreditmittel vergibt.

<sup>5</sup> Die Schätzung der direkten Schäden an ziviler Infrastruktur einschließlich produktiver Einrichtungen und Wohnbebauung liegen nach Angaben des IWF bis Dezember 2022 bei 127 Milliarden US-Dollar (siehe IWF 22/387, S. 5). Rechnet man die durch den Krieg ausgelösten Verluste infolge unterbrochener Wirtschaftstätigkeit hinzu, kommt man auf insgesamt mehr als 500 Milliarden US-Dollar.

<sup>6</sup> Unter anderem wird auch diskutiert, ob für Reparationen eingefrorene russische Gelder herangezogen werden können. Die Durchsetzbarkeit jenseits der – auch bereits rechtlich problematischen – Heranziehung eingefrorener Vermögenswerte russischer Oligarch\*innen erscheint jedoch fraglich. Sie wird deshalb hier nicht weiter berücksichtigt. Zum Stand der Diskussion siehe: Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags (2022): „Reparationen im Kontext des Ukrainekrieges“, WD2-3000-050/22.

<sup>7</sup> 2004 hat der Pariser Club der westlichen Gläubigerländer erstmals die Möglichkeit geschaffen, dass auch Mitteleinkommensländer wie die Ukraine echte Schuldenerleichterungen statt lediglich Streckungen der Zahlungsverpflichtungen erhalten können. Zudem gestatten die *Evian Terms*, anders

als frühere Regelwerke, eine sehr flexible Anpassung der Schuldenerleichterungen an die Bedürfnisse des Schuldnerlandes; siehe Club de Paris (ohne Datum): „*Evian Approach*“.

<sup>8</sup> Allein die Rückzahlungserwartungen auf die aktuell ausstehenden Kredite des IWF liegen 2023 bis 2026 bei rund 2,5 Milliarden US-Dollar jährlich, siehe IWF (2022): CR 22/387, S. 42.

<sup>9</sup> Die seltsam unbestimmte Bezeichnung „Pariser Club-Gläubiger“ spiegelt wider, dass sich alle bedeutenden westlichen Partner sowie Japan am Moratorium beteiligen beziehungsweise von anderen bilateralen öffentlichen Gläubigern gemäß den Gepflogenheiten des Clubs erwartet wird, dass sie sich beteiligen. Da aber Russland weiterhin Mitglied des Pariser Clubs ist, konnte in Paris kein formaler konsens-basierter Beschluss zustande kommen, und die Entscheidung wird auch nicht auf der Club-Website dokumentiert.

<sup>10</sup> Bloomberg (20.07.2022): „BlackRock, Fidelity, Paris Club back Ukraine’s Debt Delay Plan“.

<sup>11</sup> Bemerkenswert an der Aussetzung der Zahlungen an den IWF ist, dass gleichzeitig laufende und sogar neu zugesagte IWF-Finanzierungen dadurch nicht beeinträchtigt werden, obwohl es dem IWF nach seinen Statuten eigentlich untersagt ist, neue Finanzierungen bereitzustellen, wenn die Schuldentragfähigkeit und damit die Rückzahlungsfähigkeit des Schuldners nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit gewährleistet sind.

<sup>12</sup> Der vom IWF 2001 vorgeschlagene *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* hätte auf der Grundlage der Verfassung des IWF, dem fast alle Länder der Welt angehören, ein weltweit verbindliches Staateninsolvenzverfahren geschaffen. Allerdings hatte der IWF sich selbst die Rolle des Schiedsrichters zugewiesen. 2003 wurde das Vorhaben auf Druck des Privatsektors trotz der Unterstützung der damaligen Bundesregierung und einiger anderer Staaten beerdigt.

<sup>13</sup> 2014 beschloss die UN-Vollversammlung auf Initiative der G77, also der Vertretung der sog. Entwicklungs- und Schwellenländer, die Ausarbeitung eines verbindlichen Staateninsolvenzverfahrens innerhalb eines Jahres. Auf Druck der EU und der anderen Industrieländer kam es aber 2015 nur zur Verabschiedung unverbindlicher Umschuldungs-Leitlinien, welche seither keine erkennbare Wirkung entfaltet haben.

<sup>14</sup> Alle folgenden Daten und die Abbildung aus IWF (2022): „Ukraine: Request for Purchase under the Rapid Financing Instrument“; Country Report 22/323.

<sup>15</sup> Ebd. Annex Table 1.2.

<sup>16</sup> Dies ist keineswegs der erste Fall, in dem der IWF so agiert: 2018 vergab er auf Geheiß der Trump-Administration den größten Kredit seiner Geschichte an Argentinien, um die Wiederwahl des konservativen Präsidenten Macri in Argentinien zu unterstützen. Die Wahl ging gleichwohl verloren, aber die linksperonistische argentinische Regierung ringt seither mit einer untragbaren multilateralen Verschuldung.

<sup>17</sup> Siehe *erlassjahr.de* (ohne Datum): „*Londoner Schuldenabkommen*“.

<sup>18</sup> Kaiser, J. / Queck, A. (2004): „Odious Debts – Odious Creditors? International Claims on Iraq“, FES Dialogue on Globalization. Zur Rolle, die nationale Gesetze an diesem Punkt spielen können, siehe Stutz, M. (2022): „*Das Potenzial nationaler Gesetze für die faire Lösung globaler Schuldenkrisen*“, *erlassjahr.de*-Fachinformation 71. Zur neueren Diskussion um nationale gesetzliche Regelungen zur Absicherung internationaler Schuldenrestrukturierungen siehe „*Die Macht der Legislative*“ ab S. 44 in diesem *Schuldenreport*.

<sup>19</sup> Auch dazu hat es bereits einen Vorstoß im US-Kongress gegeben: VOA News (20.08.2022): „*IMF Fees on War-Torn Countries Closer to Elimination*“.

<sup>20</sup> Vgl. IWF (2022): CR 22/323 S. 25.

# Die Macht der Legislative

## Wie nationale Gesetze zu einer fairen Lösung für die globale Schuldenkrise beitragen können

Von Malina Stutz

**Klagen von privaten Gläubigern gegenüber Staaten, die sich um Schuldenrestrukturierungen bemühen, haben im Laufe der letzten dreißig Jahre kontinuierlich zugenommen.<sup>1</sup> Für die faire und zeitige Lösung von Schuldenkrisen stellt diese Praxis ein ernstzunehmendes Problem dar. Das Beispiel Sri Lanka zeigt, dass Gesetze, die die Klagemöglichkeit von privaten Gläubigern einschränken, wirksam gegensteuern könnten.**

Schon vor der Pandemie war **Sri Lanka** einer der am kritischsten verschuldeten Staaten weltweit.<sup>2</sup> Spätestens mit dem Ausbruch von COVID-19 galt der südasiatische Inselstaat unter Finanzfachleuten als sicherer Kandidat für die nächste Staatspleite. Zunächst setzte Sri Lanka – wie viele weitere kritisch verschuldete Staaten – jedoch alles daran, Umschuldungsverhandlungen unbedingt zu vermeiden.<sup>3</sup> Als im April 2022 schließlich nur noch frei verfügbare Devisenreserven im Umfang von weniger als 50 Millionen US-Dollar den mehr als vier Milliarden US-Dollar gegenüberstanden, die der sri-lankische Staat allein 2022 an Rückzahlungen ans Ausland hätte abführen müssen, traf das Land eine grundsätzlich begrüßenswerte Entscheidung: Statt nur die nächsten fälligen Zahlungen nicht zu bedienen, kündigte Colombo an, die gesamten Auslandsverbindlichkeiten neu verhandeln zu wollen und vorübergehend die Zahlungen komplett einzustellen.

Nur wenige Wochen nach dieser Ankündigung erhob die *Hamilton Reserve Bank Ltd.* am 21. Juni 2022 Klage vor einem Gericht in New York und forderte die vollständige und vorzeitige Auszahlung ihrer Forderungen. Seit Beginn 2020 hatte die Privatbank mit Sitz auf der karibischen Inselgruppe St. Kitts und Nevis Staatsanleihen des Landes aufgekauft, die auf den Sekundärmärkten stark unter

Wert gehandelt wurden. Durch Investitionen in zwei Anleihen, die im Juli 2021 und im Januar 2022 fällig geworden waren und von Sri Lanka trotz der bereits verheerenden sozialen Lage im Land noch pünktlich bedient wurden, hatte die Bank bereits hohe Gewinne erzielt. In New York klagt die Bank nun auf die vollständige Rückzahlung ihrer Anteile an einer weiteren Anleihe, die im Juli 2022 fällig geworden wäre und von Sri Lanka nach der Zahlungseinstellung nicht mehr bedient wurde. Wird der Klage entsprochen, macht Hamilton damit einen Gewinn von schätzungsweise mehr als 40 Prozent – und dabei sind noch nicht die Verzugszinsen mitberücksichtigt, die die Bank ebenfalls einklagt.<sup>4</sup> Sri Lanka beauftragte die Anwaltskanzlei *Clifford Chance* mit der Verteidigung und plädierte bereits im September 2022 auf Abweisung der Klage. Noch ist kein Urteil gefallen (Stand: Februar 2023).

Wenngleich es sich bei den eingeklagten 250 Millionen US-Dollar nur um einen Bruchteil der gesamten öffentlichen Auslandsschulden des Landes von rund 37 Milliarden US-Dollar handelt, droht der Klageprozess die kommenden Umschuldungsverhandlungen empfindlich zu stören. Solange die übrigen Gläubiger Sri Lankas nicht sicher sein können, wie der Prozess in New York ausgeht, dürfte ihre eigene Bereitschaft, sich an Umschuldungen zu beteiligen, nicht besonders hoch sein. Problematisch ist diesbezüglich auch, dass in der fraglichen Anleihe noch keine *Collective Action Clause* (CAC) der neuesten Generation aufgenommen ist und eine Sperrminorität von mindestens 25 Prozent eine verbindliche Restrukturierung damit unmöglich macht: Mit 250,19 Millionen US-Dollar der insgesamt eine Milliarde schweren Anleihe hält *Hamilton* aus offensichtlich strategischen Gründen genau diese Sperrminorität.

**Der Klageprozess droht die Umschuldungsverhandlungen Sri Lankas empfindlich zu stören.**

### Klagepraxis stellt Schuldnerstaaten vor Herausforderungen

Klagen gegenüber Schuldnerstaaten, die sich um die Restrukturierung ihrer Forderungen bemühen, nehmen kontinuierlich zu. Während in den 1980er Jahren nur etwa fünf Prozent der Umschuldungsverhandlungen von Klagen einzelner Gläubiger begleitet wurden, stieg die Quote bis Mitte der 2010er Jahre auf gut 50 Prozent.<sup>5</sup> Diese Klagepraxis vornehmlich privater Gläubiger bringt vielfältige Herausforderungen für die faire und effiziente Lösung von Staatsschuldenkrisen mit sich:

- **Erhöhung der Kosten von Restrukturierungsverhandlungen:** Für viele – insbesondere kleinere – Schuldnerstaaten sind bereits die Kosten und personellen Ressourcen, die ein langwieriger Rechtsstreit in Anspruch nimmt, eine hohe Belastung. Hinzu kommen zusätzliche Kosten durch einen Kapitalmarktausschluss während des Prozesses, da es Ländern, die sich in einem Rechtsstreit mit einzelnen Gläubigern befinden, meist nicht möglich ist, neue Anleihen abzusetzen.<sup>6</sup>
- **Ungleichbehandlung verschiedener Gläubigergruppen:** In vergangenen Schuldenrestrukturierungen wurden Anleihehalter systematisch prioritär gegenüber öffentlichen bilateralen Gläubigern bedient. Die Sorge vor möglichen Klagen wurde häufig explizit als Grund für die Priorisierung angegeben.<sup>7</sup>
- **Verzögerte Aufnahme von zeitnahen Restrukturierungen:** Regierungen von Schuldnerstaaten haben ihre Entscheidung, Restrukturierungsverhandlungen nicht aufzunehmen, wiederholt mit der Sorge vor möglichen Klagen begründet.<sup>8</sup> Die frühzeitige Aufnahme von Restrukturierungen ist im Falle von Überschuldung jedoch für alle Seiten vorteilhaft.<sup>9</sup> Einige Schuldnerstaaten begründeten sogar die Nicht-Inanspruchnahme der von den G20-Staaten angebotenen Stundung des Schuldendienstes im Rahmen der *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI)<sup>10</sup> mit der Befürchtung, dass die vorübergehende Zahlungseinstellung an öffentliche Gläubiger von einzelnen privaten Gläubigern als „Kreditereignis“ und damit als Anlass gewertet werden könnte, die vorzeitige und vollständige Rückzahlung ihrer Forderungen vor Gericht einzuklagen.<sup>11</sup>
- **Erschwerter Abschluss von Restrukturierungsverhandlungen:** Die bevorteilte Behandlung einzelner Gläubiger gefährdet die Bereitschaft übriger Gläubiger, selbst notwendige Erleichterungen zu gewähren – aus Angst, dass die eigenen Zugeständnisse nur der bevorteilten Auszahlung der klagenden Gläubiger dienen.
- **Verhinderung notwendiger Erlasse:** In Restrukturierungsverhandlungen reicht häufig bereits die Androhung von Klagen, um ein für Gläubiger sehr vorteilhaftes Ergebnis zu erzielen, durch das die Schuldentragfähigkeit langfristig jedoch nicht wiederhergestellt werden kann. Dies war beispielsweise 2015 in der Ukraine der Fall.<sup>12</sup>

### Neue Dynamik für nationale Gesetze

Zivilgesellschaftliche Akteure aus dem Globalen Süden wie aus dem Globalen Norden fordern schon lange die Verabschiedung nationaler Gesetze, um die Klagepraxis privater Gläubiger einzuhegen.<sup>13</sup> Im Zuge der sich zuspitzenden globalen Schuldenkrise seit 2020 und der Weigerung privater Gläubiger, sich an Schuldenerleichterungen zu beteiligen, hat die Diskussion über das Potenzial solcher Gesetze nun neuen Aufschwung erhalten: Im New Yorker Parlament wurden 2020 und 2021 zwei Gesetze zur Beratung eingebracht, die darauf abzielen, die Klagemöglichkeiten privater Gläubiger vor New Yorker Gerichten einzuschränken.<sup>14</sup> Auch in Belgien gibt es Ambitionen, ein noch umfassenderes Gesetz zu verabschieden, als es dieses ohnehin bereits in unserem Nachbarstaat gibt. Darüber hinaus wird das Potenzial solcher Gesetze auch in der akademischen Debatte verstärkt diskutiert und es werden konkrete Gesetzesvorschläge erarbeitet.<sup>15</sup>

Sogar der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank, die lange zurückhaltend waren, gesetzgeberische Maßnahmen zu empfehlen, äußern sich seit 2020 wiederholt positiv bezüglich der potenziellen Wirkung nationaler Gesetze auf effizientere Schuldenrestrukturierungen.<sup>16</sup> Es ist daher zu begrüßen, dass zumindest in Teilen der Bundesregierung der Erlass eines Gesetzes zur Eindämmung der Klage- und Vollstreckungsmöglichkeiten privater

Gläubiger als prüfungswürdige Option angesehen wird und dass das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung eine Studie zu diesem Zweck in Auftrag gegeben hat.

### Auch in Deutschland vielversprechend

Wenngleich der Großteil der Anleiheverträge von Ländern im Globalen Süden unter britischem oder New Yorker Recht geschlossen sind, ist die Verabschiedung nationaler Gesetze zur Eindämmung der Klage- und Vollstreckungsmöglichkeiten auch in Deutschland zentral:

- Ein vollstreckungsrechtlich konzipiertes Gesetz kann die Vollstreckung von Forderungen in Deutschland unabhängig davon einschränken, unter welchem Recht die Forderungen begeben wurden.<sup>17</sup> Sofern die im Gesetz genannten Bedingungen zutreffen, wäre es Gläubigern dann nicht mehr möglich, anderswo erstrittene Rechtstitel etwa durch die Pfändung von Vermögenswerten des Schuldnerstaates, die sich in Deutschland befinden oder über Deutschland transferiert werden sollen, durchzusetzen.
- Die Verabschiedung eines nationalen Anti-Holdout-Gesetzes in Deutschland würde es progressiven Kräften in Großbritannien oder den USA erleichtern, entsprechende Gesetze auch in ihren Jurisdiktionen zu erlassen. Zudem wäre ein Gesetz in Deutschland ein wichtiger Bezugspunkt für die deutsche Regierung, um auf bilateraler und internationaler Ebene für die Schaffung entsprechender Gesetze auch in anderen Ländern einzutreten.
- Der Erlass eines nationalen Gesetzes macht es notwendig – und bietet damit die Chance – konkret zu definieren, wann Restrukturierungsverhandlungen als fair und eine abgeschlossene Restrukturierung als erfolgreich angesehen werden sollen. Daher ist es wichtig, dass die Kriterien, die im Gesetzestext aufgenommen werden, mit den Prinzipien fairer und transparenter Staatsschuldenrestrukturierungen übereinstimmen, die zum Beispiel in der einschlägigen UN-Resolution vereinbart wurden.<sup>18</sup>

### Vollstreckungsschutz gewähren und Grundrechte beachten

Im Detail unterscheiden sich die aktuell diskutierten Gesetzesvorschläge zum Teil erheblich voneinander.<sup>19</sup> Allen gemein ist jedoch, dass sie nicht nur darauf abzielen, das Klageverhalten einzelner besonders aggressiver Gläubiger, sogenannter Geierfonds<sup>20</sup>, zu unterbinden, sondern dass sie multilaterale Restrukturierungsverhandlungen gegen Klagen aller Gläubiger absichern sollen. Dies ist unbedingt zu begrüßen, da Klagen zwar zum Großteil, aber keinesfalls ausschließlich von Geierfonds vorgebracht werden.

Damit das Potenzial nationaler Gesetze voll ausgeschöpft wird, müssen jedoch weitere Kriterien beachtet werden (siehe Box 1). Besonders wichtig ist dabei, dass die Gewährung der sozialen und ökonomischen Grundrechte der Bevölkerung als explizites Ziel im Gesetzestext benannt wird und Schuldenerlasse, die zur Gewährung dieser Rechte unabdingbar sind, notfalls auch gegen die Interessen der Gläubigermehrheit rechtlich abgesichert werden können.<sup>21</sup> Zudem ist die Gewährung eines vorübergehenden Vollstreckungsschutzes zentral und sollte dem Schuldnerstaat für den gesamten Zeitraum der Verhandlungen, in dem er die Verhandlungen in guter Absicht führt, gewährt werden. Nur so kann vermieden werden, dass sich Schuldnerstaaten letztlich dazu gezwungen sehen, unzureichenden Erlassen zuzustimmen. Ein solcher vorübergehender Vollstreckungsschutz hätte auch die Klage der *Hamilton Reserve Bank* gegenüber Sri Lanka von vornherein unterbinden können.

**Die Gewährung der Grundrechte der Bevölkerung muss als explizites Ziel im Gesetzestext benannt werden.**

### Fazit

In der richtigen Ausgestaltung leisten nationale Gesetze einen wichtigen Beitrag zur fairen und effizienten Lösung der aktuellen Schuldenkrise. Sie sind auch als Korrektiv einer aus dem Gleichgewicht geratenen Rechtspraxis notwendig, in der der Rechtsweg zunehmend einseitig genutzt wird, um Gläubigerrechten zur Durchsetzung zu verhelfen, ohne dabei die mit diesen Rechten potenziell in Konflikt stehenden Grundrechte der Bevölkerung eines verschuldeten Staates in angemessener Weise zu berücksichtigen.

Da Reformen der Schuldenarchitektur auf internationaler Ebene in der Vergangenheit häufig durch Blockbildungsprozesse verhindert wurden, ist es zudem ein entscheidender Vorteil, dass nationale Gesetze zunächst keinen Konsens auf internationaler Ebene benötigen. Die Verabschiedung entsprechender Gesetze liegt vielmehr im Handlungsspielraum nationaler Parlamente.

Auch die deutsche Regierung, die sich in ihrem Koalitionsvertrag einen neuen internationalen Schuldenmanagementkonsens zum Ziel gesetzt hat, sollte diesen Handlungsspielraum nutzen und noch in dieser Legislaturperiode ein deutsches *Anti-Holdout-Gesetz* verabschieden sowie sich international – insbesondere im Rahmen der G7-Staaten – für den Erlass entsprechender Gesetze auch in anderen Ländern wie Großbritannien und den USA einsetzen.

### Box 1: Wichtige Elemente eines nationalen Gesetzes zur Eindämmung der Klagepraxis

- **Alle Länder**, unabhängig vom Pro-Kopf-Einkommen oder sonstigen Klassifizierungen, sollten vom Schutz des Gesetzes profitieren.
- **Alle Gläubiger**, unabhängig von der spezifischen Geschäftstätigkeit, sollten vom Gesetz erfasst werden.
- Die Sicherstellung der **Gleichbehandlung der Gläubiger** sollte zentraler Bestandteil des Gesetzes sein.
- Dem Schuldnerland sollte während der Verhandlungen ein **vorübergehender Vollstreckungsschutz** gewährt werden. Dadurch wird verhindert, dass unkooperative Gläubiger ihre Forderungen bereits vor Abschluss der Verhandlungen auf dem Rechtsweg eintreiben.
- Nationale Gesetze sollten **vorwärtsgerichtet Wirksamkeit entfalten** und so auch künftig stattfindende Restrukturierungen absichern.
- Die **Gewährung der sozialen und ökonomischen Grundrechte der Bevölkerung** muss explizites Ziel eines entsprechenden Gesetzes sein. Schuldnerlande, die zur Gewährung dieser Rechte notwendig sind, müssen notfalls auch gegen die Interessen der Gläubigermehrheit rechtlich abgesichert werden können.

<sup>1</sup> Ausführlicher zum Thema des Beitrags: Stutz, M. (2022): „Das Potenzial nationaler Gesetze für die faire Lösung globaler Schuldenkrisen: Eine Übersicht und Bewertung bestehender Gesetze und Gesetzesvorschläge“, erlassjahr.de-Fachinformation 71.

<sup>2</sup> Bereits im Schuldenreport 2020 zählte Sri Lanka zu den zwölf Staaten, deren Verschuldungssituation besonders kritisch bewertet wurde.

<sup>3</sup> Siehe u.a. Rehbein, K. (2022): „Keine Staatspleiten – keine Schuldenkrisen? Ein Blick auf einzelne Krisenfälle“, in: erlassjahr.de / Misereor (Hrsg.): „Schuldenreport 2022“, S. 22-23.

<sup>4</sup> Aus der Anklageschrift der *Hamilton Reserve Bank Ltd.* wird ersichtlich, wann die Bank die entsprechenden Forderungen auf dem Sekundärmarkt aufgekauft hat. Angenommen, die Bank hat dafür den Durchschnittspreis bezahlt, zu dem die Anleihe in dem Zeitraum gehandelt wurde, ergibt sich ein Gewinn von etwa 77 Millionen US-Dollar, beziehungsweise rund 42 Prozent.

<sup>5</sup> Schumacher, J. / Trebesch, C. / Enderlein, H. (2018): „Sovereign defaults in court“, Working Paper Series der Europäischen Zentralbank No. 2135.

<sup>6</sup> Ebd. S. 25ff.

<sup>7</sup> Siehe u.a. Stutz (2022), S. 5.

<sup>8</sup> Schumacher et al. (2018), S. 25.

<sup>9</sup> Siehe dazu unter anderem Trebesch, C. / Asonuma, T. (2016): „Sovereign debt restructurings: Preemptive or Post-Default?“, Andritzky, J. / Schumacher, J. (2019): „Long-Term Returns in Distressed Sovereign Bond Markets. How Did Investors Fare?“, IMF Working Paper No. 19/13.

<sup>10</sup> Zur Vorstellung und Bewertung der DSSI siehe unter anderem Stutz, M. (2021): „Schuldenrestrukturierung in Corona-Zeiten: Gruppenbasiert, koordiniert – aber letztlich rein symbolisch?“, in: erlassjahr.de / Misereor (Hrsg.): „Schuldenreport 2021“.

<sup>11</sup> Sogenannte *Cross-default*-Klauseln sind häufig Bestandteil internationaler Kreditverträge und ermöglichen es einem Gläubiger, Kreditverträge aufzukündigen und die sofortige Rückzahlung der geliehenen Summe einzufordern, sofern der Schuldner gegenüber einem anderen Gläubiger in Verzug gerät. Der Gedanke dahinter ist, dass Gläubiger, deren Forderungen absehbar verletzt werden, nachteilig behandelt werden könnten, wenn andere Gläubiger, deren Forderungen zuerst nicht bedient wurden, vor Gericht erfolgreich die volle Rückzahlung ihrer Forderungen einklagen. Besonders gläubigerfreundliche Varianten der *Cross-default*-Klauseln erlauben es, Klagen auch dann vorzubringen, wenn die Gläubiger, deren Forderungen nicht bedient wurden (im Falle der DSSI die öffentlichen Gläubiger), den Klageweg gar nicht beschreiten.

<sup>12</sup> Medienberichten zufolge schafften es Anleihehalter der Ukraine 2015 durch

Androhung von Klagen und den damit verbundenen hohen Kosten für die Ukraine, eine nach allgemeiner Ansicht sehr vorteilhafte Behandlung durchzusetzen. Siehe dazu u. a. Schumacher, J. / Trebesch, C. / Enderlein (2018), insbesondere S. 49 ff. und die dort zitierten Quellen.

<sup>13</sup> Siehe unter anderem Gambini, A. (2016): „Das neue belgische Anti-Geier-Gesetz: eine unperfekte aber wichtige Lösung eines enormen Problems“, in: erlassjahr.de / Misereor (Hrsg.): „Schuldenreport 2016“. Für aktuelle Forderungen siehe u.a. African Sovereign Debt Justice Network (18.04.2022): „African Sovereign Debt Justice – Network’s Statement on the Occasion of the 2022 Spring Meetings of the IMF and the World Bank“; Civil7 Germany (2022): „Communiqué 2022 – Progress towards an equitable world must be more than a promise!“, S. 11; erlassjahr.de / Misereor (2022): „Schuldenreport 2022, Empfehlungen an die Bundesregierung“.

<sup>14</sup> Siehe: *New York State Senate Bill S6627; New York Taxpayer and International Debt Crises Protection Act*. Zur Vorstellung und Bewertung der Gesetzesvorschläge siehe Stutz (2022).

<sup>15</sup> Siehe dazu u. a. Buchheit, L. / Gulati, M. (2021): „The Duty of Creditors to Cooperate in Sovereign Debt Workouts“; Reichert-Facilides, D. (2022): „Draft Proposal for a Foreign Sovereign Debt Restructuring Law“; sowie Friedrich-Ebert-Stiftung / erlassjahr.de (2022): „Solving global debt crises, involving private creditors – the role of national legislation in G7 countries“.

<sup>16</sup> Weltbank (2022a): „Global Economic Prospects Special Focus: Resolving High Debt after the Pandemic“, S.60; Weltbank (2022b): „Potential Statutory Options to Encourage Private Sector Creditor Participation in the Common Framework“; IWF-Direktorin Kristalina Georgieva im Rahmen der *Pressekonferenz des International Monetary and Financial Committee am 21.04.2022*, ab Min. 42; sowie IWF (2020): „The International Architecture for Resolving Sovereign Debt Involving Private-Sector Creditors – Recent Developments, Challenges, And Reform Options“, Policy Paper No. 2020/043.

<sup>17</sup> Zur Definition vollstreckungsrechtlich konzipierter Gesetze siehe Stutz (2022), S. 22.

<sup>18</sup> Vereinte Nationen (2015): „Resolution ‚Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring Processes“.

<sup>19</sup> Für einen detaillierten Vergleich bestehender Gesetze und Gesetzesvorschläge siehe Stutz (2022).

<sup>20</sup> Als „Geierfonds“ werden Investmentfonds bezeichnet, die sich darauf spezialisiert haben, Forderungen in Krisenzeiten zu einem günstigen Preis aufzukaufen, um diese dann auf dem Rechtsweg in voller Höhe und mit Verzugs- und Strafszinsen einzufordern.

<sup>21</sup> Dazu, wie dies potenziell gewährleistet werden könnte, siehe Stutz (2022), S. 31.

# Vom Common Framework zum Staateninsolvenzverfahren?

## Reformschritte zu einem neuen Schuldenmanagementkonsens

Von Kristina Rehbein und Klaus Schilder

**Die Bundesregierung spricht sich in ihrem Koalitionsvertrag dafür aus, im Bereich des internationalen Schuldenmanagements mehr Fortschritt zu wagen und die Schaffung eines Staateninsolvenzverfahrens zu unterstützen. erlassjahr.de und Misereor zeigen auf, welche kurzfristig realisierbaren Reformen es für ein faires Verfahren brauchen würde.**

Am 5. Januar 2023 wurde bekannt, dass das westafrikanische Wirtschaftsschwergewicht **Ghana** als viertes Land im Rahmen des G20 *Common Framework* Umschuldungsverhandlungen beantragen wird.<sup>1</sup> Vorausgegangen war ein mehrmonatiger Verzögerungsprozess, da die Schuldenrestrukturierungen unter dem *Common Framework* bei den ersten drei Antragstellern **Sambia**, **Tschad** und **Äthiopien** bisher weder schnell noch nachhaltig umgesetzt wurden und sich auch bei Ländern außerhalb des *Common Framework*, wie etwa **Sri Lanka**, zeitnahe und koordinierte Schuldenerlasse schwierig gestalten. Ghana fordert Medienberichten zufolge daher Garantien dafür, dass der Umschuldungsprozess beschleunigt und für das Land vorhersehbarer gestaltet werden soll.

Ein Jahr zuvor, im Februar 2022, verpflichteten sich die Finanzminister\*innen und Zentralbankpräsident\*innen der G20 auf ihrem Treffen, ihre „Anstrengungen zu verstärken, um das Common Framework rechtzeitig, ordnungsgemäß und ko-

ordiniert umzusetzen“, um „den Schuldnerländern mehr Sicherheit zu geben“<sup>2</sup>. Auch Bundesfinanzminister Christian Lindner unterstrich, dass sein Ministerium die bessere und schnellere Umsetzung von Schuldenrestrukturierungen unterstütze und für weitere Verbesserungen eintrete.<sup>3</sup>

Die Bundesregierung spricht sich in ihrem Koalitionsvertrag 2021-2025 dafür aus, mehr Fortschritt zu wagen, auch im Bereich des internationalen Schuldenmanagements. Auf Seite 121 vereinbarten die Parteien der Ampelkoalition die Unterstützung eines "kodifizierte[n] internationale[n] Staateninsolvenzverfahren[s], das alle Gläubiger miteinbezieht und Schuldenerleichterungen für besonders gefährdete Ländergruppen umsetzt"<sup>4</sup>. Bis Ende 2022 gab es jedoch weder auf nationaler noch auf internationaler Ebene eine erkennbare politische Initiative zur Schaffung eines solchen Verfahrens.

Die bisherigen politischen Diskussionen innerhalb (und außerhalb) Deutschlands waren vielmehr darauf bedacht, dass man das *Common Framework* durch eventuelle alternative Vorschläge nicht „schwächen“ dürfe. Damit nahmen Deutschland und andere Gläubigerstaaten den faktischen Stillstand in der Umsetzung des *Common Framework* hin – ungeachtet des im Koalitionsvertrag formulierten Handlungsauftrags. Auf Vorschläge für neue Elemente der Schuldenarchitektur zum Beispiel von Schuldnerländern<sup>5</sup> wurde nicht reagiert.



Inzwischen scheint sich diese Haltung zu ändern. Ausdruck dafür ist die Schaffung eines neuen Austauschformats, angeregt durch den IWF, des sog. *Sovereign Debt Roundtable*. Dieses Format soll auch Akteure einschließen, die nicht Teil der G20 sind, und hat zum Ziel, Widerstände gegen die Notwendigkeit von Schuldenerlassen zu überwinden.<sup>6</sup>

Auch wenn es also aktuell keinen Konsens in der internationalen Gemeinschaft für ein internationales Staateninsolvenzverfahren gibt, sollte die Schaffung eines solchen grundsätzlich das Ziel der eigenen Politik bleiben. Entsprechend sollte die Bundesregierung günstige Gelegenheiten nutzen, um den Boden für ein kodifiziertes Staateninsolvenzverfahren zu bereiten. Neben dem *Sovereign Debt Roundtable* sollte dies auch die in den Vereinten Nationen diskutierte vierte internationale Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im Rahmen der UN-Generalversammlung 2025 sein. Dies ist der Ort, um inklusive Debatten über ein kodifiziertes Staateninsolvenzverfahren zu führen und die Bundesregierung sollte genau auf diese Debatten hinwirken.

Für die Zwischenzeit schlagen [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) und Misereor zur raschen Umsetzung der Ankündigungen der Regierungsparteien im Folgenden einen Fahrplan bestehend aus sechs politischen Reformschritten vor. Diese setzen sich aus kurzfristig realisierbaren politischen Reformen zusammen, die Schuldenrestrukturierungen im Sinne von grundlegenden Prinzipien eines Staateninsolvenzverfahrens<sup>7</sup> innerhalb und außerhalb des *Common Framework* effektiver und fairer gestalten. Dadurch kann einem kodifizierten Staateninsolvenzverfahren nähergekommen werden. Als Startpunkt sollte die Bundesregierung eine unabhängige und öffentlich zugängliche Evaluierung der ersten Schuldenrestrukturierungen im Rahmen des *Common Framework* beauftragen.

**Die Schaffung eines Staateninsolvenzverfahrens sollte Ziel der deutschen Politik bleiben.**

## Schritt 1: Durchsetzung der Gleichbehandlung aller Gläubiger

### *Bisheriger Ablauf im Common Framework*

Im *Common Framework* wird – genau wie im Pariser Club – nur über öffentliche bilaterale, nicht aber über private Forderungen verhandelt. Wie bereits bei Umschuldungen durch den Pariser Club wird das Schuldnerland auch unter dem *Common Framework* von seinen öffentlichen Gläubigern dazu verpflichtet, mit seinen privaten Gläubigern – und auch mit den nicht im Pariser Club bzw. *Common Framework* beteiligten bilateralen öffentlichen Gläubigern – Zugeständnisse im gleichen Umfang auszuhandeln, wie sie vom Pariser Club beziehungsweise den G20-Staaten eingeräumt wurden: die sogenannte *Comparability of Treatment*-Klausel. Dieses Prinzip der Gleichbehandlung soll sicherstellen, dass die Forderungen der Mitglieder der G20 und des Pariser Clubs nicht nachrangig zu den Forderungen von Nichtmitgliedern (Regierungen von Drittstaaten oder privaten Gläubigern) behandelt werden.

Doch das *Common Framework* bietet Schuldnerländern keinerlei rechtliche oder andere Mittel, um eine solche Gleichbehandlung der Gläubiger im Konfliktfall verbindlich und effektiv durchzusetzen. Vielmehr liegt bei der Klausel, analog zum Pariser Club, die Last der Durchsetzung allein beim Schuldner, während öffentliche Gläubiger durch „moralische Überzeugungsarbeit“ Anreize für die Beteiligung zu setzen versuchen. Die Erfahrung vergangener Schuldenkrisen zeigt, dass eine effektive Einbeziehung privater Gläubiger in der Praxis häufig nicht funktioniert hat.<sup>8</sup> Trotzdem wurde in den Diskussionen über die Reform des *Common Framework* bislang keine Antwort auf die Frage gefunden, was passiert, wenn der Schuldner Gleichbehandlung zwar ersucht, diese aber nicht erreicht wird. Dies kann zu einer Verzögerung in Umschuldungsprozessen, zur Ungleichbehandlung zwischen Gläubigern und letztlich zur Zustimmung des Schuldners zu nicht ausreichenden Schuldenerlassen führen.

Auch bei Verzögerungen in Umschuldungsprozessen liegt der Fokus auf der Sanktionierung des Schuldners, etwa durch die Nicht-Gewährung von Erlassen oder das Zurückhalten von Überbrü-

ckungskrediten durch den Internationalen Währungs-fonds (IWF). Anreize dafür, dass die Gläubiger den Umschuldungsprozess vorantreiben, fehlen hingegen weitestgehend. Ob die Einbeziehung unkooperativer Gläubiger ohne jegliche Sanktionsmechanismen verbessert werden kann, ist zumindest fraglich.

Nun gibt es seitens des IWF und der Weltbank bereits Überlegungen, um die Problematik der Ungleichbehandlung zu überwinden. So sollen die G20-Staaten klären, mit welchen Parametern und Verfahren erreicht werden kann, dass Schuldnerländer mehr Klarheit bei der Aushandlung von Zugeständnissen anderer Gläubiger haben. Außerdem sollen private Gläubiger früher in Umschuldungsverhandlungen eingebunden werden und nicht erst dann, wenn bereits die Entscheidung über den Umfang der Schuldenerleichterungen seitens öffentlicher Gläubiger feststeht. Damit würden private Gläubiger ein Mitspracherecht über die Erleichterungen bekommen, die sie gemäß der Gleichbehandlungsklausel dem Schuldner gewähren sollen.

Diese Schritte allein reichen aus Sicht von erlass-jahr.de und Misereor aber nicht, um eine Gleichbehandlung zwischen den verschiedenen Gläubigern zu gewährleisten. Denn es fehlt privaten Gläubigern nicht (nur) an Klarheit darüber, was denn eine vergleichbare Behandlung eigentlich bedeutet. Ihre Bereitschaft für eine Beteiligung hängt vielmehr entscheidend davon ab, ob sie im Falle einer Nichtbeteiligung auf Forderungen ganz oder teilweise verzichten müssten. Können Gläubiger damit rechnen, dass sie gegebenenfalls bei einer Nichtbeteiligung voll ausbezahlt würden – etwa weil sie den Klageweg beschreiten, auf einen *Bailout* durch öffentliche Mittel bauen oder das Schuldnerland unter Druck setzen können –, besteht kein Anreiz zur Kooperation.

Um die Umsetzung des *Common Framework* zu verbessern, braucht es aus Sicht des Bundesfinanzministers insbesondere mehr Klarheit über die verschiedenen Schritte und einen Zeitplan zum Ablauf des Umschuldungsprozesses. Der Fokus der Bundesregierung liegt daher auf Reformen zur Überwindung eines solchen Informationsdefizits. Dazu zählen Vorschläge für mehr oder wenige enge

Zeitvorgaben für die auf Gläubigerseite notwendigen Verfahrensschritte. Weiterhin ungelöst bleibt hingegen die Frage, mit welchen Konsequenzen zu rechnen ist, wenn Fristen ohne Ergebnis verstreichen. Aus zivilgesellschaftlicher Sicht wäre es daher zielführender, bei Verzögerungen des Umschuldungsprozesses durch den Gläubiger klare (auch rechtliche) Konsequenzen festzulegen. Drohende Sanktionen würden Verfahren besser beschleunigen als alleinig detailliert ausgearbeitete Zeitpläne und Verfahrensabläufe.

### Reformvorschlag zu Schritt 1

Die Bundesregierung sollte – im Verbund mit anderen Gläubigern – verschuldete Länder bei Schuldenrestrukturierungen und -erlassen dabei unterstützen, die Gleichbehandlung aller Gläubiger verbindlich durchzusetzen.

Dazu zählt insbesondere:

- **Schuldner zu ermutigen, eine Zahlungseinstellung anzudrohen** – sofern sie im guten Glauben verhandelt haben –, um so den Druck auf unkooperative Gläubiger zu erhöhen;
- **sowie die politische, finanzielle und rechtliche Unterstützung des Schuldners dabei.** So kann sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass in Umschuldungsverhandlungen Schuldenerlasse gutwilliger Gläubiger und Brückenfinanzierungen durch Auszahlungen aus IWF-Programmen auch dann gewährt werden, wenn einzelne Gläubiger den Restrukturierungsvereinbarungen nicht zustimmen wollen oder der Schuldner Rückzahlungen gegenüber unkooperativen Gläubigern einstellt. Dabei sollte vorab öffentlich klargestellt werden, dass der Schuldner in gutem Glauben verhandelt hat und der Grund für den Zahlungsausfall vielmehr darin liegt, dass der Gläubiger eine Umschuldung verweigert. Dies gilt insbesondere dann, wenn Deutschland selbst Forderungen hält und damit dem Gläubigerkomitee angehört.
- **gesetzgeberisch tätig zu werden**, damit unkooperative Gläubiger multilateral vereinbarte Schuldenrestrukturierungen nicht auf dem Rechtsweg unterlaufen können;<sup>9</sup>
- **sowie bestehende UN-Prinzipien für Schuldenrestrukturierungen anzuerkennen.** Im Falle einer Klage eines Holdout-Gläubigers gegen die Zahlungseinstellung eines Schuldnerlandes könnten dann diese Prinzipien vor nationalen Gerichten herangezogen werden.

## Schritt 2: Keine De-facto-Ausnahme multilateraler Gläubiger

### Bisheriger Ablauf

In mindestens 44 kritisch verschuldeten Ländern halten multilaterale Gläubiger mehr als 50 Prozent der Forderungen (siehe Artikel „Gläubiger weltweit“ ab S. 20). Unabhängig davon, ob es sich dabei um die Weltbank, die Europäische Investitionsbank oder kleinere „Multis“ wie die *Organisation of Arab Petroleum Exporting Countries* handelt, wird diese Gläubigergruppe bisher nicht in Schuldenrestrukturierungen einbezogen. Schon beim Vorgänger des *Common Framework*, dem Schuldenmoratorium *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI) der G20, stand die Frage im Raum, ob multilaterale Entwicklungsbanken an der Initiative beteiligt werden sollten, um die Ziele der Initiative zu erreichen.

Bislang beharren vor allem die Pariser Club-Mitglieder – mit unterschiedlichen Argumenten<sup>10</sup> – auf der Aufrechterhaltung eines bevorzugten Status dieser Gruppe, dem sogenannten *preferred creditor status*<sup>11</sup>. Gleichzeitig verlangt vor allem der in der G20 bedeutendste Gläubiger China den Einbezug multilateraler Gläubiger. Denn werden ihre Forderungen ausgenommen, bedeutet dies, dass die übrigen Gläubiger zu umso höheren Zugeständnissen bereit sein müssen.

Das Prinzip der Gleichbehandlung muss dabei nicht eine quantitativ gleiche Behandlung bedeuten. Verschiedene Gläubiger können Schuldtitel mit unterschiedlichen Eigenschaften halten, die mit unterschiedlichen Risiken (und Renditen) verbunden sind. Es kann daher gerechtfertigt sein, verschiedene Forderungen im Hinblick auf die Höhe und Art der Erleichterungen unterschiedlich zu behandeln.<sup>12</sup>

Grundsätzlich sollten Interim-Finanzierungen bei Schuldenrestrukturierungen nach einem definierten *cut-off-date* (zum Beispiel bei Beginn von Umschuldungsverhandlungen) ausgenommen bleiben – eine Funktion, die oft (aber nicht nur) multilaterale Finanziere übernehmen. Anstatt also multilaterale Gläubiger stets grundsätzlich auszunehmen, sollte ihr Einbezug davon abhängig gemacht werden, ob Erleichterungen zur Wiederherstellung der Schuldentragfähigkeit notwendig sind.

Die Bundesregierung verweist bei der Frage nach Verbesserungen bei Schuldenrestrukturierungen grundsätzlich auf die fehlende Kooperationsbereitschaft der chinesischen Regierung, die die G7 handlungsunfähig mache. China wiederum fordert sowohl allgemein als auch im Hinblick auf konkrete Umschuldungen – wie zuletzt in Sambia – den Einbezug multilateraler Entwicklungsbanken.

Da die G7-Staaten als größte Anteilseigner einiger der zentralen Institutionen fungieren, liegt diese Entscheidung direkt in ihrem Einflussbereich. Sie könnten der chinesischen Regierung anbieten, der Forderung zu entsprechen, wenn China im Gegenzug bei zentralen Fragen mehr Kooperationsbereitschaft zeigt, also zum Beispiel gewährleistet, dass keine seiner eigenen Forderungen und Institutionen ausgenommen werden.

### Reformvorschlag zu Schritt 2

Die Bundesregierung sollte sich, zum Beispiel innerhalb der G7 und des Pariser Clubs, dafür einsetzen, dass der uneingeschränkte und prinzipielle Ausschluss sämtlicher multilateraler Forderungen überwunden wird, die Forderungen multilateraler Gläubiger in Schuldenrestrukturierungen also einbezogen werden.

Konkret kann sie:

- bei Schuldenrestrukturierungen von Ländern, bei denen sie selbst Gläubiger ist, auf den Einbezug der multilateralen Gläubiger hinwirken (zum Beispiel in den Fällen Sri Lanka und Ghana);
- unabhängig prüfen lassen, ob eine Situation vorliegt, in der Schuldentragfähigkeit in kritisch verschuldeten Ländern ohne den Einbezug von multilateralen Gläubigern nicht mehr herstellbar ist;
- innerhalb der Weltbank, die innerhalb der Gläubigergruppe der Multilateralen eine herausragende Stellung besitzt, einen Strukturprozess anstoßen, durch den die Weltbank nach dem Vorbild der Entstehung der HIPC-Initiative Mitte der 1990er Jahre eine gestaltende Rolle bei der Schaffung neuer Verfahren einnimmt, die auch multilaterale Forderungen berücksichtigen;
- unabhängig prüfen lassen, wie haltbar die regelmäßig vorgebrachten Argumente für den Ausnahmestatus der Multilateralen sind.

### Schritt 3: Ermöglichung unabhängiger, transparenter und partizipativer Schuldentragfähigkeitsanalysen

#### Bisheriger Ablauf

Nach den derzeitigen Bestimmungen des *Common Framework* ist das Schuldnerland verpflichtet, ein Kredit- und wirtschaftliches Anpassungsprogramm beim IWF zu beantragen, um unter dem *Common Framework* verhandeln zu dürfen. Notwendige Schuldenerleichterungen sollen sich sowohl an einer von IWF und Weltbank erstellten Schuldentragfähigkeitsanalyse bemessen als auch an den gemeinsamen Erwägungen der in G20 und Pariser Club beteiligten Gläubiger ausgerichtet werden.<sup>13</sup>

Die Berücksichtigung der Zumutbarkeit für den Gläubiger steht im Widerspruch zu dem Prinzip, Entlastungen danach zu gewähren, was gemäß einer unabhängigen Schuldentragfähigkeitsanalyse notwendig wäre, um das Schuldnerland wieder auf einen Pfad nachhaltiger wirtschaftlicher Erholung zu bringen. Regeln, die dem Gläubiger so viel Macht zur Durchsetzung der eigenen Interessen geben, stehen dem zentralen Ziel eines rechtsstaatlichen Insolvenzverfahrens, die Handlungsfähigkeit des Schuldners auch im Interesse der verbliebenen Gläubigeransprüche wiederherzustellen, entgegen.

Für eine rasche, vorhersehbare und nachhaltige Entschuldung ist es daher zentral, klarzustellen, auf welcher Grundlage Entscheidungen über den zu gewährenden Schuldenerlass getroffen werden. Statt die eingeräumten Erleichterungen von den Zugeständnissen der Mehrzahl der Gläubiger abhängig zu machen, sollte der Umfang von Schuldenerleichterungen auf Basis des Ergebnisses einer von Gläubiger- und Schuldnerinteressen unabhängigen Schuldentragfähigkeitsanalyse festgelegt werden. Sprich: Der Schuldenerlassbedarf, den die Schuldentragfähigkeitsanalyse identifiziert, sollte nicht weiter verhandelbar sein. Ein solches Prinzip galt bereits bei der Entschuldungsinitiative, die Anfang der 2000er Jahre für hoch verschuldete arme Länder (HIPC) geschaffen wurde, um sie darin zu unterstützen, dem Teufelskreis aus zu geringen und zu späten Schuldenerlassen endlich zu entkommen.

Die im Rahmen einer Schuldentragfähigkeitsanalyse erstellten Berechnungen und die ihnen zugrunde liegenden Annahmen für den Schuldenerlassbedarf sind nicht öffentlich – und damit weder zugänglich für weitere *Stakeholder* wie etwa private Gläubiger noch für die im Schuldnerland betroffene Bevölkerung. Dadurch, dass ein Land bei der Verhandlung seiner Schulden im *Common Framework* und im Pariser Club zwingend ein IWF-Kreditprogramm beantragen muss, besitzt der IWF de facto ein Monopol sowohl auf die Erstellung von Schuldentragfähigkeitsanalysen als auch auf die Formulierung der Anpassungsprogramme, die die Lastenteilung zwischen der Bevölkerung des Schuldnerlandes und den Gläubigern bestimmen.

Wie der Artikel „Mehr Verantwortung wagen“ in diesem Schuldenreport (ab S. 30) aufzeigt, sind Schuldentragfähigkeitsanalysen des IWF jedoch häufig von zu optimistischen Annahmen geprägt, sodass der Schuldenerlassbedarf zu gering eingeschätzt wird. Zudem ist der IWF nicht gefeit vor der politischen Einflussnahme insbesondere seiner zentralen Anteilseigner.

Dieser Teufelskreis aus zu geringen Schuldenerlassen und zu optimistischen Vorhersagen kann durch verschiedene Maßnahmen vermieden werden, die sich an dem Prinzip der Unparteilichkeit orientieren, der zentralen Grundlage eines Staateninsolvenzverfahrens. So können Informationen aus verschiedenen Quellen zugelassen werden und in die Analyse miteinfließen. Zudem kann über die Annahmen, die der Schuldentragfähigkeitsanalyse zugrunde liegen, frühzeitig Transparenz hergestellt werden. Dies kann auch der Vertrauensbildung mit Nicht-G20-Gläubigern wie privaten Gläubigern dienen.

**Für eine rasche, vorhersehbare und nachhaltige Entschuldung ist es zentral, klarzustellen, auf welcher Grundlage Entscheidungen über den zu gewährenden Schuldenerlass getroffen werden.**

### Reformvorschlag zu Schritt 3

Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen:

- dass sich der Umfang von Schuldenerlassen allein auf den in einer Schuldentragfähigkeitsanalyse errechneten Schuldenerlassbedarf stützt;
- und dass die Schuldentragfähigkeitsanalyse mit realistischen Prognosen arbeitet. Um dies zu erreichen, sollten die Prognosen entweder von unabhängigen Expert\*innen erarbeitet oder für eine unabhängige Überprüfung transparent zugänglich gemacht werden.
- dass die dem errechneten Erlassbedarf zugrundeliegenden Annahmen vor Beginn des Verfahrens veröffentlicht werden, um eine Überprüfung auch anderer betroffener Stakeholder zu ermöglichen;
- dass nicht nur Schuldentragfähigkeitsanalysen des IWF zugelassen werden, sondern dass auch konkurrierende Analysen in das Verfahren einbezogen werden.
- dass verpflichtend die Auswirkungen von wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen auf politische, soziale und ökonomische Grundrechte im Schuldnerland geprüft werden. Das Ergebnis dieser menschenrechtlichen Prüfung sollte in die Gestaltung von Anpassungsprogrammen einbezogen werden.

Ziel sind Schuldenerlasse, die eine nachhaltige wirtschaftliche und gesellschaftliche Erholung der Volkswirtschaft ermöglichen.

### Schritt 4: Ernennung einer unparteiischen Schiedsstelle

#### Bisheriger Ablauf

Widerstreitende Gläubigerinteressen führen in Umschuldungsverhandlungen regelmäßig zu Konflikten zwischen Gläubigern oder zwischen Gläubigern und Schuldner, die zur Verzögerung oder zum Stillstand des Prozesses führen. Helfen könnte eine unabhängige Schiedsstelle. Eine solche ist im *Common Framework* – genau wie bei Schuldenrestrukturierungen im Pariser Club oder in anderen Formaten – jedoch nicht vorgesehen.

Für das Bundesfinanzministerium liegt, wie oben schon beschrieben, die Reformpriorität auf der Definition fester Zeitabläufe im *Common Framework*, um das Verfahren zu beschleunigen und Verzögerungen zu vermeiden. Gleichzeitig bleibt jedoch offen, was genau geschieht, wenn die Frist zur Bildung eines Gläubigerkomitees oder zur Einigung zwischen Schuldner und Gläubigern verstreicht. Die G20-Staaten könnten sich darauf einigen, dass bei fehlender Einigung zu einem von den G20-Staaten festgelegten Datum automatisch ein\*e unabhängige\*r Mediator\*in eingeschaltet wird. Schon in der Vergangenheit hat in Pattsitu-

ationen eine unabhängige und von allen Seiten akzeptierte Mediation vereinzelt zur Auflösung von Blockaden und zur Sicherstellung nachhaltiger Ergebnisse geführt.<sup>14</sup> Damit würde auch dem für ein Staateninsolvenzverfahren zentralen Prinzip der Unparteilichkeit Rechnung getragen.

### Reformvorschlag zu Schritt 4

Die Bundesregierung sollte sich im Kreise internationaler Gläubiger dafür einsetzen, in Konflikten zwischen Schuldner und Gläubigern sowie zwischen Gläubigergruppen einen unabhängigen und unparteiisch vermittelnden Akteur einzusetzen, der für die Weiterführung der Verhandlungen und die Erzielung eines ausgewogenen Ergebnisses sorgt. Ein solcher vermittelnder Akteur könnte, wie auch von der Gruppe der *Vulnerable20* vorgeschlagen, vom UN-Generalsekretär vorgeschlagen werden. Nach einer Erprobungsphase mit ad-hoc-Schiedsverfahren könnte eine *Sovereign Debt Workout*-Institution geschaffen werden, wie die UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) sie vorgeschlagen hat.<sup>15</sup>

Die Schaffung einer solchen Institution könnte auf den Vorarbeiten zum *Common Framework* aufbauen und Konflikte mit Nicht-Pariser-Club-Gläubigern wie China entschärfen, die aktuelle Prozesse als zu sehr von den Vorgaben westlicher Staaten getrieben sehen.

## Schritt 5: Automatisches Schuldenmoratorium für klimaverwundbare Staaten

### Bisheriger Ablauf

Ein Schuldenmoratorium, also die Einigung zwischen Gläubiger und Schuldner auf eine zeitlich befristete Aussetzung des Schuldendienstes, kann insbesondere Staaten in akuten (Schulden-)Krisen Luft zum Atmen verschaffen. Das gilt sowohl für Staaten, die Umschuldungsverhandlungen ersuchen, als auch für Staaten, die plötzlich von externen Schocks wie etwa Klimakatastrophen getroffen werden. Ein automatisches Moratorium kann zudem umfassende Umschuldungsverhandlungen erleichtern und beschleunigen.

Bislang sehen jedoch weder das *Common Framework* der G20 noch der Pariser Club ein automatisches Schuldenmoratorium vor.<sup>16</sup> Zwar heißt es vom Bundesfinanzministerium, dass das betroffene Land beim zuständigen Gläubigerkomitee ein temporäres Schuldenmoratorium für die Dauer der Verhandlungen im *Common Framework* beantragen könne. Doch das Moratorium ist kein fester Bestandteil des Verfahrens. Vielmehr muss das Komitee den Antrag im Konsens annehmen. Viel effektiver wäre ein automatisches Moratorium, das ohne Verzögerungen und mit rechtlicher Absicherung für alle Seiten eintreten würde.

Das gilt auch für Staaten, die von externen Schocks getroffen werden. Zur Weltklimakonferenz COP27 stellte die britische Exportkreditagentur UKEF im November 2022 die Einführung sogenannter „Climate Resilient Debt Clauses“ in ihren Kreditverträgen vor:<sup>17</sup> Länder niedrigen Einkommens sowie kleine Inselstaaten können im Falle einer Naturkatastrophe oder eines Klimaschocks mit diesen Klauseln für zwölf Monate die Aussetzung ihrer fälligen Schuldendienstzahlungen an die UKEF beantragen. Die Intention hinter den Klauseln ist zu begrüßen, denn sie können die Angst von kritisch verschuldeten Ländern vor dem Stigma des schlechten Schuldners bei Zahlungseinstellung deutlich verringern. Zudem kann im Falle einer Naturkatastrophe ein Moratorium dabei unterstützen, unmittelbar nach dem Ereignis Mittel für die Nothilfe freizusetzen, und so zur Bewältigung von Schäden und Verlusten nach Naturkatastrophen beitragen.

Ein automatisches Moratorium kann zudem verhindern, dass sich einzelne Gläubiger vor anderen Anspruchsberechtigten Zugriff auf vorhandenes Kapital des Schuldners verschaffen. Dadurch erhöht sich auch im Hinblick auf eine Umschuldung die Bereitschaft der Gläubiger, sich kooperativ an Umschuldungsverhandlungen zu beteiligen. Denn es ist davon auszugehen, dass die Schuldentragfähigkeit des Landes nach einer solchen Naturkatastrophe neu bewertet werden muss.

Allerdings ist dafür wichtig, dass ein Moratorium alle Gläubiger eines Landes einschließt. Wird das Moratorium hingegen nur von einem Teil der Gläubiger gewährt, würde das die Verhandlungsbereitschaft der weiter ausbezahlten Gläubiger schwächen, da ein Teilmoratorium es dem Schuldnerland ermöglicht, diese weiterhin zu bedienen. Entsprechend hat die Initiative Einschränkungen. Denn die Kreditvergabe der britischen Exportkreditagentur macht nur einen sehr geringen Anteil an der weltweiten Kreditvergabe aus. Darüber hinaus besteht das Problem, dass die Klimaresilienz-Klauseln auf Länder mit niedrigem Einkommen und kleine Inselstaaten beschränkt ist. Sinnvoller wäre es, allen klimaverwundbaren Ländern im Falle einer Naturkatastrophe ein automatisches Schuldenmoratorium zu ermöglichen.

### Reformvorschlag zu Schritt 5

Die Bundesregierung sollte sich an der britischen Initiative ein Beispiel nehmen und in ihrer Kreditvergabe die Möglichkeit der automatischen Aussetzung des Schuldendienstes im Falle von Naturkatastrophen ermöglichen – unabhängig vom Einkommensniveau des Landes.

Darüber hinaus sollte sich die Bundesregierung international für die Ermöglichung von (automatischen) Schuldenmoratorien einsetzen, die alle Gläubiger einbeziehen. So könnte sie dafür eintreten, dass die G7-Staaten mit den wichtigsten Finanzplätzen Zahlungseinstellungen bei einer Naturkatastrophe politisch legitimieren. Auch könnte die Bundesregierung die Schaffung einer internationalen Institution ins Gespräch bringen, an die sich ein Schuldnerland im Falle einer Naturkatastrophe wenden kann, um ein umfassendes Moratorium zu organisieren.<sup>18</sup> Gesetzgeberische Schritte, die die Gewährung eines vorübergehenden Vollstreckungsschutzes vorsehen, könnten bei der Durchsetzung eines automatischen Moratoriums unterstützen<sup>19</sup> (siehe auch oben, Reformschritt 1).

## Schritt 6: Schaffung eines zentralen und umfassenden Datenregisters

### Bisheriger Ablauf

Das Schuldnerland ist verpflichtet, dem Gläubigerkomitee, das aus den öffentlichen bilateralen Gläubigern der G20 und des Pariser Clubs gebildet wird, alle notwendigen Informationen zu seinem Schuldenstand und Schuldendienst zu übermitteln. Eine Verpflichtung, diese Daten auch öffentlich zugänglich zu machen, gibt es jedoch nicht. Details zu Umschuldungsvereinbarungen im Rahmen des *Common Framework* – so wie auch im Pariser Club – werden ebenfalls nicht öffentlich zugänglich gemacht. Pariser Club und G20 sind selbst also nicht zu Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit bereit – verlangen aber gleichzeitig vom Gläubigerland China mehr Transparenz in seinem Gläubigerverhalten.

Dabei sollte Transparenz ein wichtiger Bestandteil von Umschuldungsverhandlungen sein: Ohne Informationen können zum Beispiel Bevölkerung und Parlament im Schuldnerland keine Rechenschaft von ihrer Regierung einfordern. Auch die Durchsetzung des Gleichbehandlungsprinzips kann nicht von unabhängiger Seite und betroffenen Stakeholdern überprüft werden. Schuldnerländern entgegen außerdem wichtige Informationen zum Ablauf vergangener Umschuldungen, die für eigene Verhandlungen hilfreich sein können.

Bundesfinanzminister Lindner verwies im Kontext der deutschen G7-Präsidentschaft 2022 auf seine Vorhaben zur Verbesserung von Schuldentransparenz.<sup>20</sup> In der 77. Sitzung der UN-Generalversammlung wurde am 14. Dezember 2022 eine Resolution verabschiedet, die die Schaffung eines „zentralen Datenregisters“ empfiehlt, das auch Informationen zu Schuldenrestrukturierungen aufzeichnet. Schon 2015 hatte erlassjahr.de ein „Sovereign Debt Restructuring Liaison Office“ vorgeschlagen, das Schuldnerländer, die Verhandlungen aufnehmen müssen, durch gesammelte *best practices* unterstützen sollte.<sup>21</sup>

erlassjahr.de fordert zudem bereits seit mehreren Jahren zusammen mit Partnern weltweit die Einführung eines verbindlichen Schuldenregisters, durch das auch Gläubiger verpflichtet werden, ihre

Forderungen offenzulegen.<sup>22</sup> Eine ähnliche Forderung, die die (Sanktionierung fehlender) Transparenz von Gläubigern vorsieht, wurde kürzlich von Vertretern der chinesischen Regierung bei einer internationalen Konferenz erhoben.<sup>23</sup>

### Reformvorschlag zu Schritt 6

Die Bundesregierung sollte sich im Rahmen der G7 und der G20 für die Schaffung eines internationalen Schuldenregisters bei einer unabhängigen Institution einsetzen und dafür finanzielle Unterstützung bereitstellen.

Im Rahmen dieses Registers sollten auch finale Vereinbarungen über Schuldenrestrukturierungen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht sowie *Best-Practice*-Beispiele zu Umschuldungen gesammelt werden.

Bis zur Schaffung eines solchen internationalen Registers sollte die Bundesregierung ihre eigenen Umschuldungsabkommen veröffentlichen bzw. darauf hinwirken, dass Abkommen des Pariser Clubs öffentlich zugänglich gemacht werden.

### Fazit

Mit der Formulierung dieser sechs Schritte zur Annäherung an ein Staateninsolvenzverfahren fordern erlassjahr.de und Misereor die Bundesregierung auf, sich mit Nachdruck international dafür einzusetzen, dass sich hochverschuldete Länder im Falle von Umschuldungsverhandlungen im Sinne der Prinzipien fairer und geordneter Schuldenrestrukturierungen<sup>24</sup> künftig auf ein faires und geordnetes Verfahren verlassen können. Die hier vorgestellten Reformvorschläge sind dabei kein Widerspruch zum *Common Framework*, sondern unterstützen vielmehr die Erreichung seiner Zielsetzung.

Die vorgeschlagenen Reformschritte tragen zudem zur Schaffung eines *Level Playing Field* zwischen Gläubigern und Schuldnern bei und helfen so, Machtgefälle zu verringern und zu überwinden, die in der Vergangenheit oftmals gerechte und faire Schuldenrestrukturierungen verhindert oder zumindest erschwert haben. Wir erwarten nun von der Bundesregierung zeitnah einen konkreten Arbeitsplan, um dem selbst formulierten Anspruch zur Schaffung eines Staateninsolvenzverfahrens gerecht zu werden.



Bild: Daria Becker/erlassjahr.de

**Treffen der G7-Finanzminister\*innen unter deutschem Vorsitz 2022 in Bonn:** Aktivist\*innen fordern die verpflichtende Beteiligung von Privatgläubigern an Umschuldungen und die Verabschiedung entsprechender nationaler Gesetze.

- 1 Vgl. Reuters (05.01.2023): „Exclusive: Ghana poised to request debt relief under G20 Common Framework – sources“.
- 2 Vgl. G20: „G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting Communiqué“, 17.-18.02.2022, Jakarta, Indonesien, Übersetzung durch erlassjahr.de.
- 3 Vgl. BMF (2022): „Internationale Schuldenstrategie zur Entlastung hoch verschuldeter Länder“.
- 4 Vgl. Bundesregierung (2021): „Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der SPD, Bündnis 90/die Grünen und der FDP“.
- 5 Vgl. etwa V20 (27.10.2021): „V20 Statement on Debt Restructuring Option for Climate-Vulnerable Nations – Statement by the V20 Presidency“.
- 6 Vgl. Reuters (16.12.2022): „China agrees to formation of global sovereign debt ‘roundtable’ -IMF chief“.
- 7 2015 hat die UN-Generalversammlung neun Prinzipien für faire und geordnete Schuldenrestrukturierungen verabschiedet (vgl. UN General Assembly: „Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring Processes“, Resolution vom 29.07.2015), die jedoch in der Folge weder bei der Schaffung neuer Verfahren noch bei Schuldenrestrukturierungen im Einzelfall eine große Rolle spielten. Ein konkreter Vergleich des Ablaufs aktueller Schuldenerlassverhandlungen zu Abläufen nach Prinzipien eines Staateninsolvenzverfahrens findet sich hier: UNCTAD (2015): „Sovereign Debt Workouts: Going forward. Roadmap and Guide“, insbesondere Kapitel III.
- 8 Vgl. Weltbank (2022): „Global Economic Prospects Special Focus – Resolving High Debt After the Pandemic. Lessons from Past Episodes of Debt Relief“ und Schlegel, M. / Trebesch, C. / Wright, M. (2019): „The Seniority Structure of Sovereign Debt“, CESifo Working Paper No. 7632. Im letzten Umsetzungsbericht zur HIPC-Initiative schreibt der IWF noch 2019, dass die Beteiligung kommerzieller Gläubiger in der Initiative weiterhin eine Herausforderung bleibe und schwach ausgefallen sei, vgl. IWF (2019): „Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Statistical Update“, IMF Policy Paper.
- 9 Vgl. auch Stutz, M. (2022): „Das Potenzial nationaler Gesetze für die faire Lösung globaler Schuldenkrisen: Eine Übersicht und Bewertung bestehender Gesetze und Gesetzesvorschläge“, erlassjahr.de-Fachinformation 71.
- 10 Zuletzt, am 19.01.2023, begründete das Bundesfinanzministerium in Reaktion auf eine Kleine Anfrage der Linken den Ausnahmestatus damit, dass insbesondere hochverschuldete arme Länder hoch konzessionäre Ausleihungen und Zuschüsse der multilateralen Entwicklungsbanken erhalten, die die Schuldentragfähigkeit nicht oder entsprechend wenig belasten würden. Eine Auswertung der Angaben der Weltbank zeigt jedoch, dass in mehr als der Hälfte der sehr kritisch verschuldeten Länder weniger als 50 Prozent der multilateralen Kredite zu konzessionären, geschweige denn zu „hoch-konzessionären“ Bedingungen vergeben wurden (siehe auch Artikel „Gläubiger weltweit“ ab S. 20 in diesem Schuldenreport). Multilaterale Entwicklungsbanken mit diesem Argument pauschal aus jeglichen Umschuldungsverhandlungen heraushalten zu wollen, erscheint also nicht belastbar. Siehe für weitere Argumente und die Auseinandersetzung damit Kaiser, J. (2021): „Häufig vorgebrachte Argumente gegen die Beteiligung von multilateralen Entwicklungsbanken an Schuldenerlassen – und was von ihnen zu halten ist“, erlassjahr.de-Fachinformation 67.
- 11 Damit ist gemeint, dass diese Gläubigergruppe bei Restrukturierungen bevorzugt behandelt und de facto ausgenommen wird.
- 12 Vgl. Kaiser, J. (2021), S. 6 zum Barwertprinzip.
- 13 Vgl. G20 (13.11.2020): „Statement“: „The need for debt treatment, and the restructuring envelope that is required, will be based on an IMF-WBG Debt Sustainability Analysis (DSA) and the participating official creditors’ collective assessment [...]“.
- 14 Dies war etwa im Jahr 1969 in Indonesien der Fall. Siehe zu diesem Fall Kaiser, J. (2013): „Resolving Sovereign Debt Crises – Towards a Fair and Transparent International Insolvency Framework“, Study Friedrich-Ebert-Stiftung.
- 15 Vgl. UNCTAD (2015): „Sovereign Debt Workouts: Going forward. Roadmap and Guide“.
- 16 Vgl. Antwort des BMF auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Claudia Möhring und der Fraktion DIE LINKE (BT-Drucksache 20/5297 vom 19.01.2023). Manchmal, wenn die Situation nichts anderes mehr zulässt, setzen Länder ihre Zahlungen aus, wie zuletzt Ghana, Sambia und Sri Lanka – und setzen damit de facto ein Moratorium um. Dies geschieht allerdings häufig ungeordnet, erst nach langen Verzögerungsprozessen und ohne politische oder rechtliche Absicherung durch die Gläubigerseite.
- 17 Vgl. UK Government (08.11.2022): „UK Export Finance launches new debt solution to help developing countries with climate shocks“.
- 18 Vgl. dazu Kaiser, J. (2020): „Der nächste Sturm kommt mit Sicherheit: Entschuldung als Krisenreaktion in Zeiten des Klimawandels“, erlassjahr.de-Fachinformation 64.
- 19 Zu diesem Zweck könnte in einem nationalen Gesetz, das Schuldnerstaaten einen vorübergehenden Vollstreckungsschutz gewährt, eine Naturkatastrophe als Anhaltspunkt definiert werden, der nahe legt, dass Schuldnerstaaten sich in konstruktiver Weise um die Restrukturierung ihrer Forderungen bemühen.
- 20 Vgl. BMF (2022): „Internationale Schuldenstrategie zur Entlastung hoch verschuldeter Länder“.
- 21 Vgl. Kaiser, J. (2015): „Das Sovereign Debt Restructuring Liaison Office‘ – Ein greifbares Ergebnis des UN-Prozesses für ein Staateninsolvenzverfahren“, erlassjahr.de-Fachinformation 48.
- 22 Jubilee Debt Campaign (2019): „Transparency of loans to governments The public’s right to know about their debts“.
- 23 Vgl. Aussage im Rahmen eines Panels der UNCTAD Debt Management Conference, Aufzeichnung vom 06.12.2022, 10 Uhr (ab Minute 35:13 bis 46:22).
- 24 Wie erlassjahr.de und andere Akteure die grundlegenden Prinzipien eines Staateninsolvenzverfahrens verstehen, vgl. erlassjahr.de (2021): „Von Gläubigern und Schuldner\*innen – Informationen und Lösungsideen zur Schuldenkrise im Globalen Süden“, Kapitel 5, sowie UNCTAD 2015.



# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ADB	–	Asian Development Bank (dt. Asiatische Entwicklungsbank)
AfDB	–	African Development Bank (dt. Afrikanische Entwicklungsbank)
AOSIS	–	Alliance of Small Island States (dt. Allianz der kleinen Inselstaaten)
Bill.	–	Billionen
BIP	–	Bruttoinlandsprodukt
BMF	–	Bundesministerium der Finanzen
BMZ	–	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAC	–	Collective Action Clause
DSSI	–	Debt Service Suspension Initiative
EIB	–	European Investment Bank (dt. Europäische Investitionsbank)
ESM	–	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU	–	Europäische Union
EURODAD	–	European Network on Debt and Development
G20	–	Gruppe der 20
G7	–	Gruppe der 7
GUS	–	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HIPC	–	Heavily Indebted Poor Countries (dt. hoch verschuldete arme Länder)
IADB	–	Inter-American Development Bank (dt. Inter-Amerikanische Entwicklungsbank)
IDA	–	International Development Association (dt. Internationale Entwicklungsorganisation)
IDS	–	International Debt Statistics der Weltbank
IMF	–	International Monetary Fund (dt. Internationaler Währungsfonds)
IWF	–	Internationaler Währungsfonds
jährl.	–	jährlich
k. A.	–	keine Angaben
LIC	–	Low Income Country (dt. Niedrigeinkommensland)
MDRI	–	Multilateral Debt Relief Initiative
Mio.	–	Millionen
Mrd.	–	Milliarden
NRO	–	Nichtregierungsorganisation
OECD	–	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SDGs	–	Sustainable Development Goals (dt. Ziele für nachhaltige Entwicklung)
SDRM	–	Sovereign Debt Restructuring Mechanism
sog.	–	sogenannt
SZR	–	Sonderziehungsrechte
UNCTAD	–	United Nations Conference on Trade and Development (dt. Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung)
UNO	–	United Nations Organisation (dt. Vereinte Nationen)
USD	–	US-Dollar
V20	–	Vulnerable Twenty

**Tab. 1: Überschuldungsgefährdete Länder weltweit**

Indikator  Länder nach Regionen	Öffentliche Schulden		Öffentliche Schulden		Auslandsschul-		Auslandsschul-		Auslandsschul-		Risiko der Über-
	/ BIP	Trend <sup>1</sup>	/ Staatseinnahmen	Trend <sup>1</sup>	denstand / BIP	Trend <sup>1</sup>	denstand / Export-	Trend <sup>1</sup>	denstand / Export-	Trend <sup>1</sup>	scheidung laut IWF <sup>2</sup>
<b>Südasiens, Südostasien, Pazifik</b> (nicht kritisch: Brunei Darussalam, Kambodscha, Nauru; keine Daten: Nordkorea, Palau)											
Afghanistan*	k. A.		k. A.		k. A.		k. A.		k. A.		
Bangladesch*	35,5	▲	379,7	▲	20,9	▲	183,5	▲	11,4	▲	
Bhutan*	132,4	▲	399,4	▲	125,3	—	401,9	▲	15,5	▲	
China, VR	71,5	▲	268,6	▲	15,4	—	70,6	—	8,8	—	
Fidschi*	83,0	▲	402,4	▲	46,5	▲	164,5	▲	4,0	—	
Indien	83,4	▲	412,9	▲	19,5	—	90,6	—	23,9	▲	
Indonesien	41,2	▲	302,7	▲	36,1	—	164,2	—	28,8	▲	
Kiribati*	17,6	▼	15,8	—	k. A.		k. A.		k. A.		
Laos*	93,5	▲	682,3	▲	97,2	—	217,1	—	9,1	▼	
Malaysia	69,0	▲	377,1	▲	69,3		100,7		10,8		
Malediven*	124,8	▲	468,8	▲	86,8	▲	97,1	▲	19,2	▲	
Marshallinseln*	19,8	▼	29,1	▼	k. A.		k. A.		k. A.		
Mikronesien*	15,0	▼	20,3	▼	k. A.		k. A.		k. A.		
Mongolei*	79,8	▼	243,7	▼	260,7	—	339,0	—	25,7	▼	
Myanmar*	62,3	▲	441,4	▲	22,0	▲	106,0	▲	17,6	▲	
Nepal*	45,8	▲	193,5	▲	24,3	▲	297,3	▲	9,4	▲	
Pakistan*	74,9	▲	602,8	▲	38,2	▲	360,0	▲	34,1	▲	
Papua-Neuguinea*	50,9	▲	347,5	▲	65,5	▼	159,3	—	38,0	▲	
Philippinen	57,0	▲	367,7	▲	27,0	▲	121,1	▲	12,2	▲	
Salomonen*	16,5	▲	50,6	▲	29,2	▲	103,2	▲	2,8	▼	
Samoa*	46,3	—	126,8	▼	57,3	—	402,9	▲	14,2	▲	
Sri Lanka	103,1	▲	1.245,4	▲	68,6	▲	375,0	▲	31,4	▼	
Thailand	58,4	▲	288,6	▲	43,2	▲	68,4	▲	5,9	—	
Timor-Leste*	10,0	—	26,0	▲	11,7	▲	58,0	▲	2,0	▲	
Tonga*	47,5	—	98,4	—	41,2	▲	230,2	▲	3,6	▼	
Tuvalu*	6,0	▼	6,0	▼	k. A.		k. A.		k. A.		
Vanuatu*	48,2	—	103,7	—	50,6	▲	197,5	▲	6,8	▲	
Vietnam	39,7	—	213,3	—	39,3	—	39,9	—	5,9	▼	
<b>Subsahara-Afrika</b> (nicht kritisch: Botswana, Eswatini)											
Angola*	86,4	—	373,1	—	100,7	▲	197,7	▲	33,3	▲	
Äquatorialguinea	42,8	—	279,8	▲	k. A.		k. A.		k. A.		
Äthiopien*	53,0	—	480,0	—	27,1	▼	315,9	▼	21,1	—	
Benin*	50,3	▲	356,7	▲	36,8	▲	156,6	▲	8,7	▲	
Burkina Faso*	52,4	▲	249,2	▲	55,0	▼	168,3	▼	8,1	▼	
Burundi*	66,6	▲	281,5	—	33,2	▲	269,3	▲	8,2	▼	
Cabo Verde*	142,3	▲	628,9	▲	108,5	▲	427,4	▲	11,2	▲	
Côte d'Ivoire*	52,1	▲	328,1	▲	44,0	▲	187,6	▲	10,9	▼	
Dschibuti*	46,0	—	228,8	▲	97,7	▲	60,9	▲	1,0	▼	
Eritrea	176,3	—	526,7	▼	k. A.		k. A.		k. A.		
Gabun	65,8	—	446,5	▲	45,3	—	94,6		14,1		
Gambia*	83,8	—	498,8	—	49,8	▲	541,3	▲	39,3	▲	
Ghana*	82,1	▲	576,6	▲	47,8	▲	245,5	▲	21,9	▲	
Guinea*	42,5	—	311,5	▲	33,6	▲	45,8	▼	1,6	▼	
Guinea-Bissau*	78,5	▲	406,0	—	67,8	▲	917,7	▲	38,6	▲	
Kamerun*	45,5	▲	321,9	▲	36,1	▲	210,9	▲	17,4	▲	
Kenia*	67,8	▲	406,0	▲	60,3	▲	563,6	▲	160,0	▲	
Komoren*	26,0	▲	152,5	▲	25,5	▲	222,2	▲	3,4	▼	
Kongo, Demokratische Republik*	24,5	▲	177,5	▲	15,5	—	39,1	—	2,0	▼	

**Fortsetzung Tab. 1: Überschuldungsgefährdete Länder weltweit**

Indikator  Länder nach Regionen	Öffentliche Schulden		Öffentliche Schulden / Staatseinnahmen		Auslandsschuldenstand / BIP		Auslandsschuldenstand / Exporteinnahmen		Auslandsschuldenstand / Exporteinnahmen		Risiko der Überschuldung laut IWF:
	Öffentliche Schulden / BIP	Trend¹	Öffentliche Schulden / Staatseinnahmen	Trend¹	Auslandsschuldenstand / BIP	Trend¹	Auslandsschuldenstand / Exporteinnahmen	Trend¹	Auslandsschuldenstand / Exporteinnahmen	Trend¹	
Kongo, Republik*	103,6	▲	433,7	▲	70,5	▲	89,1	▲	11,7	▲	
Lesotho*	53,5	—	111,6	▲	63,9	▲	111,2	▲	20,9	▲	
Liberia*	53,2	▲	194,9	▲	56,4	▲	203,4	—	6,4	▲	
Madagaskar*	53,1	▲	472,7	▲	37,3	▲	158,0	▲	5,0	▲	
Malawi*	64,0	▲	410,3	▲	25,7	▲	204,3	—	7,1	—	
Mali*	51,9	▲	234,1	—	34,8	▲	116,9	▲	5,3	▲	
Mauretanien*	51,7	▼	235,2	—	59,2	▼	145,9	▼	12,5	▼	
Mauritius	93,6	▲	393,4	▲	108,7	▲	144,3	▲	29,2	▲	
Mosambik*	106,4	—	385,1	—	398,6	▲	948,4	▲	109,3	▲	
Namibia	70,1	▲	236,8	▲	66,5		204,7		47,2		
Niger*	51,2	▲	279,7	▲	32,8	▲	330,3	▲	14,7	▲	
Nigeria*	36,6	▲	505,1	▲	18,0	▲	144,4	▲	16,2	▲	
Ruanda*	73,3	▲	298,0	▲	75,7	▲	396,3	▲	44,9	▲	
Sambia*	119,1	▲	513,8	▲	124,7	▲	204,9	▼	13,8	—	
São Tomé und Príncipe*	72,4	▼	261,3	▼	55,4	—	373,5	▲	3,2	▼	
Senegal*	73,2	▲	376,3	▲	107,0	▲	466,1	▲	28,2	▲	
Seychellen	76,2	▲	244,2	▲	361,1	▲	499,4	▲	k. A.		
Sierra Leone*	79,3	▲	378,7	▼	60,5	▲	233,2	▲	12,0	▲	
Simbabwe	66,9	▲	397,9	▲	53,7	▼	209,0	▼	8,9	▼	
Somalia*	45,9	▼	936,7	▼	45,3	▼	263,4	▼	k. A.		
Südafrika	69,0	▲	256,0	▲	41,3	—	119,5	▼	18,7	▼	
Sudan	182,0	—	1.943,3	—	68,1	—	367,6	▼	49,7	▲	
Südsudan*	64,7	▲	150,3	—	45,9	▲	67,9	▲	8,8	—	
Tansania*	40,7	—	282,1	—	42,2	—	284,6	—	19,6	▲	
Togo*	63,7	▲	375,7	▲	41,1	▲	176,8	▲	8,6	▲	
Tschad*	55,9	▲	338,8	—	25,5	▼	73,9		7,5		
Uganda*	51,8	▲	368,0	▲	48,3	▲	311,7	▲	12,2	▲	
Zentralafrikanische Republik*	47,6	—	348,4	▲	41,5	▲	312,2	▲	4,9	▲	
<b>Lateinamerika, Karibik</b> (keine Daten: Kuba)											
Antigua und Barbuda	101,4	▲	485,2	—	k. A.		k. A.		k. A.		
Argentinien	80,9	—	442,1	▲	59,2	—	328,3	—	28,8	▼	
Bahamas	103,3	▲	532,8	▲	42,5	▲	159,8	▲	13,3		
Barbados	135,1	—	467,5	—	48,6	▲	165,9	▲	9,9		
Belize	82,2	—	356,4	▲	85,0	—	138,1	▲	58,9	▲	
Bolivien	80,5	▲	320,7	▲	40,6	▲	138,7	▲	12,8	▲	
Brasilien	93,0	—	295,0	—	38,9	▲	174,8	—	44,8	▲	
Chile	36,3	▲	139,7	▲	72,4	▲	227,7	—	k. A.		
Costa Rica	68,2	▲	431,6	▲	56,4	▲	140,6	—	12,8	▼	
Dominica*	102,7	▲	173,1	—	69,1	▲	322,2	▲	16,6	▼	
Dominikanische Republik	63,1	▲	405,4	▲	48,8	▲	207,3	▲	15,7	▲	
Ecuador	62,3	▲	182,7	▲	54,5	▲	208,0	▲	22,4	▼	
El Salvador	82,4	▲	311,9	—	74,4	—	233,9	—	68,5	▲	
Grenada*	70,3	—	221,3	—	67,9	▲	175,9	▲	12,6	▲	
Guatemala	30,8	▲	249,0	—	32,0	—	167,1	—	9,5	▲	
Guyana*	42,9	—	230,8	▲	26,6	▼	113,8	▲	6,6	▼	
Haiti*	24,2	▲	291,6	▲	12,4	—	202,9	▲	2,0	▲	
Honduras*	50,2	▲	198,7	▲	45,3	—	147,2	▲	14,7	—	
Jamaika	92,3	—	305,1	—	133,9	▲	371,4	▲	28,5	▲	
Kolumbien	64,6	▲	233,5	▲	56,2	▲	303,6	▲	44,8	—	

**Fortsetzung Tab. 1: Überschuldungsgefährdete Länder weltweit**

Länder nach Regionen	Indikator		Öffentliche Schulden		Öffentliche Schulden / Staatseinnahmen		Auslandsschuldenstand / BIP		Auslandsschuldenstand / Exporteinnahmen		Auslandsschuldenstand / Exportdienstleistungen		Risiko der Überschuldung laut IWF <sup>2</sup>
	Öffentliche Schulden / BIP	Trend <sup>1</sup>	Öffentliche Schulden / Staatseinnahmen	Trend <sup>1</sup>	Auslandsschuldenstand / BIP	Trend <sup>1</sup>	Auslandsschuldenstand / Exporteinnahmen	Trend <sup>1</sup>	Auslandsschuldenstand / Exportdienstleistungen	Trend <sup>1</sup>			
Mexiko	57,6	—	250,4	—	48,0	—	113,8	—	14,5	▲			
Nicaragua*	49,4	▲	170,7	▲	108,8	—	216,2	—	20,6	▼			
Panama	58,4	▲	321,6	▲	177,4		414,3		k. A.				
Paraguay	37,2	▲	196,8	▲	56,2	▲	148,9	▲	8,5	▼			
Peru	36,4	▲	173,1	▲	42,2	▲	129,7	▲	7,8	▼			
St. Kitts und Nevis	65,2	▲	197,0	▲	8,9	▼	18,4	▼	2,5				
St. Lucia*	92,2	▲	389,0	▲	51,2	▲	95,7	▲	4,9	▲			
St. Vincent und die Grenadinen*	89,3	▲	185,7	▼	59,5	▲	400,3	▲	23,7	▲			
Suriname	125,7	▲	463,0	▲	k. A.		k. A.		k. A.				
Trinidad und Tobago	60,6	▲	264,4	▲	25,5		49,8		80,2				
Uruguay	65,1	▲	230,6	▲	94,2		319,8		19,3				
Venezuela	240,5	▲	4.003,4	▲	k. A.		k. A.		k. A.				
<b>Nordafrika, Naher Osten</b> (nicht kritisch: Kuwait, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate; keine Daten: Libyen, Syrien)													
Ägypten	89,2	—	469,3	—	36,6	▼	241,6	▲	31,5	▲			
Algerien	63,0	▲	210,6	▲	4,5	▲	17,4	▲	0,5	—			
Bahrain	128,5	▲	609,7	▲	k. A.		k. A.		k. A.				
Irak	59,1	▲	167,8	▲	12,3	—	32,3	—	5,3	▲			
Iran	42,4	—	525,1	▲	2,9	▲	13,1	▲	0,4	▲			
Jemen*	69,7	—	987,5	▼	k. A.		k. A.		k. A.				
Jordanien	91,9	▲	363,2	▲	92,9	▲	286,1	▲	20,3	▲			
Katar	58,4	▲	172,8	▲	161,5	▲	274,8	▲	k. A.				
Libanon	361,0	▲	k. A.		381,7	▲	603,5	▲	65,9	▼			
Marokko	68,9	▲	285,1	▲	50,1	▲	136,6	▲	13,6	▲			
Oman	107,6	▲	317,4	▲	93,0	▲	173,4	▲	k. A.				
Palästinensische Gebiete	50,4	▲	199,1	▲	k. A.		k. A.		k. A.				
Tunesien	81,8	—	319,6	—	91,4	—	203,7	▲	21,2	▲			
<b>Europa, Zentralasien</b> (nicht kritisch: Aserbaidschan, Kosovo, Turkmenistan)													
Albanien	73,9	—	273,7	—	63,1	—	206,3	▲	14,5	▼			
Armenien	63,4	▲	263,1	▲	98,2	▲	277,9	▲	37,8	▲			
Belarus	41,2	▼	116,4	—	63,5	—	82,7	—	8,6	▼			
Bosnien und Herzegowina	35,4	—	86,6	—	58,1	—	123,0	▼	13,8	—			
Georgien	49,7	▲	194,9	▲	99,8	—	231,0	▲	29,5	▲			
Kasachstan	25,1	▲	146,8	▲	83,6	▼	249,1	▲	45,2	—			
Kirgisistan*	61,1	▲	180,0	—	115,8	▲	269,8	—	17,0	▼			
Moldau*	33,2	—	103,8	—	64,2	—	209,1	▲	68,1	▲			
Montenegro	86,6	▲	200,9	▲	177,9	▲	361,4	▲	48,2	▼			
Nordmazedonien	60,6	▲	200,7	▲	82,0	▲	116,6	—	16,2	—			
Russland	17,0	▲	46,3	▲	27,8	—	76,2	▼	16,0	▼			
Serbien	57,1	—	131,9	—	71,3	▲	182,8	▲	28,7	▲			
Tadschikistan*	44,4	—	161,1	—	66,7	—	167,1	▼	12,3	▼			
Türkei	41,8	▲	152,9	▲	54,2	—	150,7	▼	25,4	▼			
Ukraine	47,6	▼	128,8	▼	69,5	▼	142,0	▼	15,2	▼			
Usbekistan*	35,8	▲	137,7	▲	56,2	▲	207,7	▲	24,5	▲			

<sup>1</sup> ▲ Anstieg um mehr als 10 Prozent; ▼ Rückgang um mehr als 10 Prozent; — Stagnation (Veränderung um weniger als 10 Prozent)

<sup>2</sup> □ niedriges Überschuldungsrisiko; □ mittleres Überschuldungsrisiko; □ hohes Überschuldungsrisiko; □ zahlungsunfähig; □ keine Risikoeinschätzung durch IWF und Weltbank; Bewertungen, die älter sind als 2019, wurden hier nicht aufgenommen.

\* Länder sind für das Umschuldungsrahmenwerk *Common Framework* der G20 qualifiziert.

**Quellen:** *International Debt Statistics 2022* der Weltbank für alle Auslandsschulden, außer da, wo es ab Dezember 2022 IWF-Länderanalysen gegeben hat. Für die Angaben zu den Indikatoren der öffentlichen Verschuldung in einzelnen Ländern der *IWF World Economic Outlook October 2022*. Für einzelne Länder, bei denen aus diesen beiden Quellen Daten fehlten, entweder nationale Quellen (Finanzministerium, Zentralbank) oder IWF-Länderanalysen.

Als Werk für Entwicklungszusammenarbeit der katholischen Kirche kämpft Misereor für Gerechtigkeit und Bildung, gegen Hunger, Krankheit, Ausgrenzung und Menschenrechtsverletzungen. Gemeinsam mit einheimischen Partnern setzt sich Misereor unabhängig von Hautfarbe, Herkunft, Geschlecht und Religion für die Menschen ein, denen das Recht auf ein Leben in Würde, Freiheit und mit ausreichender und gesunder Versorgung verwehrt bleibt. Seit der Gründung von Misereor im Jahr 1958 wurden mehr als 113.000 Projekte in Afrika und dem Nahen Osten, in Asien und Ozeanien, in Lateinamerika und der Karibik gefördert.

### **Misereor fördert Eigeninitiative**

Misereor-Projekte fördern die Hilfe zur Selbsthilfe, sodass die Menschen nicht dauerhaft von Unterstützung abhängig sind. Daher setzen sich Misereor-Projektpartner zum Beispiel für Kleinbäuerinnen und Kleinbauern ein, bilden Jugendliche in zukunftsfähigen Berufen aus und unterstützen Kleingewerbe.

### **Misereor setzt auf Partnerschaft**

Bei der Projektarbeit baut Misereor ganz auf seine lokalen Partner. Diese Organisationen, Gemeinden oder Selbsthilfegruppen kennen die Lage vor Ort am besten und genießen das Vertrauen der Betroffenen. Gemeinsam mit ihnen gestalten sie die Entwicklung vor Ort und werden dabei von Misereor beraten und finanziell unterstützt.

### **Misereor redet den Mächtigen ins Gewissen**

Misereor bekämpft nicht nur Armut, Hunger und Unrecht, sondern auch deren Ursachen. Als politische Lobby der Benachteiligten hinterfragt Misereor das global vorherrschende Wirtschaftsmodell, pocht auf entschiedenere Schritte gegen den Klimawandel und prangert ungerechte Gesellschaftsstrukturen in den Ländern des Globalen Südens an.

### **Misereor lebt vom Engagement vieler Menschen**

Misereor steht für gelebte Solidarität mit den in Armut Lebenden: Engagierte Einzelpersonen und Gruppen, Pfarrgemeinden und Institutionen organisieren Solidaritätsläufe, Fastenessen und Wallfahrten, unterstützen Kleinbäuerinnen und Kleinbauern durch den Kauf fair gehandelter Produkte und fördern Entwicklungsprojekte mit Spenden, Schenkungen oder Erbschaften.

[www.misereor.de/schuldenkrise](http://www.misereor.de/schuldenkrise)

Das deutsche Entschuldungsbündnis „erlassjahr.de – Entwicklung braucht Entschuldung e. V.“ setzt sich dafür ein, dass den Lebensbedingungen von Menschen in verschuldeten Ländern mehr Bedeutung beigemessen wird als der Rückzahlung von Staatsschulden. erlassjahr.de wird von mehr als 500 Organisationen aus Kirche, Politik und Zivilgesellschaft bundesweit getragen und ist eingebunden in ein weltweites Netzwerk nationaler und regionaler Entschuldungsinitiativen.

### **erlassjahr.de will erreichen,**

- dass einkommensschwache Länder bei künftigen Schuldenkrisen in einem fairen und transparenten Verfahren Schuldenerlasse erhalten können – statt weiterhin von Gnade und Einsicht ihrer Gläubiger im Einzelfall abhängig zu sein.
- dass Auslandsschulden, die unter Missachtung internationaler Rechtsstandards zustande gekommen sind und die die Erreichung von international vereinbarten Entwicklungszielen verhindern, gestrichen werden.
- dass Standards für verantwortliche Kreditvergabe und Kreditaufnahme entwickelt und durchgesetzt werden, um die gemeinsame Verantwortung von Gläubigern und Schuldern festzuschreiben.

### **Gemeinsam aktiv**

Der Einsatz für faire Entschuldung wäre nicht möglich ohne die Unterstützung der Mitträgerorganisationen und vieler engagierter Einzelpersonen.

### **Gemeinsam sind wir aktiv für faire Entschuldung.**

[www.erlassjahr.de](http://www.erlassjahr.de)

# SCHULDENREPORT 2023

eine gemeinsame Publikation von  
erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung e.V. und Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.  
[www.erlassjahr.de](http://www.erlassjahr.de) [www.misereor.de](http://www.misereor.de)