

VON DER CORONAKRISE IN DIE SCHULDENKRISE. WARUM DIE CORONAKRISE AUCH DIE SCHULDEN- KRISE IM GLOBALEN SÜDEN VERSCHÄRFT UND WELCHE LÖSUNGSANSÄTZE ES GIBT

Briefingpapier

April 2022

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	2
Länder des Globalen Südens & die Schuldenproblematik – eine Einführung.....	2
Die Coronapandemie und Verschuldung: Aus- und Wechselwirkungen	5
Ein kritischer Blick auf Schuldeninitiativen	7
Zivilgesellschaftliche Forderungen zur Lösung von Schuldenkrisen	11
Weiterführende Quellen	14



Einleitung

Die Coronapandemie ist die größte globale Gesundheitskrise seit Jahrzehnten. Sie macht bereits erreichte Entwicklungsschritte wieder zunichte und verstärkt bestehende Krisen. Eine solche ist die Schuldenkrise in Ländern des Globalen Südens. Zwar stieg die Schuldenrate zahlreicher Länder bereits vor Ausbruch der Pandemie kontinuierlich an, verstärkt durch die Pandemie erreichte die öffentliche Auslandsverschuldung von Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen jedoch ein Rekordhoch.

Eine hohe Schuldenlast stellt Schuldnerstaaten vor große Herausforderungen und beschneidet ihre (finanziellen) Handlungsräume bei der Bekämpfung der Pandemie und ihrer sozialen sowie wirtschaftlichen Folgen. Denn wenn das Geld in die Bedienung der Schulden fließt, muss der Staat sparen: Er kann nicht in das Gesundheitssystem investieren, hat nur begrenzte Mittel, um Impfstoffe zu kaufen, kann keine Sozialprogramme auflegen, um denjenigen zu helfen, die wegen der Pandemie ihren Arbeitsplatz verloren haben, oder um die von den Schulschließungen betroffenen Schüler*innen zu unterstützen. Einige bilaterale Gläubiger haben zwar rasch Schuldenmoratorien beschlossen, das Ausmaß dieser Schuldenerleichterungen greift jedoch zu kurz und trägt nur zu einer geringfügigen Entspannung der Situation bei. Zivilgesellschaftliche Organisationen wiederholen daher seit Ausbruch der Pandemie gebetsmühlenartig, wie nötig und wichtig sowohl umfassende Schuldenerlasse für Länder des Globalen Südens als auch ein Rahmenwerk für eine nachhaltige Lösung von Schuldenkrisen wären.

Das vorliegende Papier gibt im ersten Teil eine Einführung in die Schuldenproblematik und beleuchtet im zweiten Teil die Wechselwirkungen zwischen der Coronapandemie und Verschuldung. Der dritte Teil fasst die im Kontext der Pandemie beschlossenen Schuldeninitiativen und die Kritik an eben diesen zusammen. Der vierte Teil präsentiert zentrale Empfehlungen zivilgesellschaftlicher Organisationen zur nachhaltigen Lösung von Schuldenkrisen.

Länder des Globalen Südens & die Schuldenproblematik – eine Einführung

Was sind öffentliche Schulden eigentlich?

Die Gesamtverschuldung eines Landes setzt sich aus zwei Komponenten zusammen: Schulden des privaten Sektors (*private sector debt*) und Schulden der öffentlichen Hand, also Staatsschulden (*sovereign debt*). Die folgenden Ausführungen fokussieren auf öffentliche Schulden.

Die OECD definiert [öffentliche Schulden](#) als externe Verpflichtungen eines Staates und öffentlicher Stellen. Es sind somit Schulden, die entstehen, wenn Regierungen und andere öffentliche Einrichtungen, aber auch staatliche Unternehmen, Geld bei einem anderen Staat, bei internationalen Finanzinstituten, bei



einer Bank oder von privaten Unternehmen leihen. Zu den öffentlichen Schulden gehören aber auch nicht mehr rückzahlbare Schulden privater Unternehmen, für die ein Staat Garantien übernommen hat.

Werden diese Schulden im Inland aufgenommen, handelt es sich um Inlandsverschuldung (*domestic debt*). Werden sie jedoch bei externen Stellen im Ausland aufgenommen, ist die Rede von Auslandsverschuldung (*external debt*). Letztere können dabei [anhand ihrer Kreditgeber kategorisiert](#) werden:

- **Bilaterale Gläubiger:** Nimmt ein Staat einen Kredit bei einer Regierung eines anderen Staates auf, dann sind dies **bilaterale Schulden**. Dazu zählen auch Schulden privater Unternehmer, die im Garantiefall von einer staatlichen Institution übernommen werden.
- **Multilaterale Gläubiger:** Kredite eines Staates bei multilateralen Entwicklungsbanken, der Weltbank oder dem Internationalen Währungsfonds (IWF) sind **multilaterale Schulden**.
- **Private Gläubiger:** Handelt es sich bei Gläubigern beispielsweise um Banken, Hedgefonds, Versicherungen oder andere private Geldgeber oder Investor*innen, sind dies **private Schulden**.

Wann sind Schulden problematisch?

Schulden sind per se [nicht problematisch](#), denn sie sind ein wichtiges Finanzierungsvehikel für [staatliche Investitionen](#) in z.B. Gesundheitsversorgung, Bildungssysteme, Klimaschutz oder Investitionen zur Förderung von Gleichberechtigung. So weisen auch Länder des Globalen Nordens hohe Verschuldungsraten auf, meist sogar höhere als Länder mit mittlerem oder niedrigem Einkommen. Aber während Länder mit hohem Einkommen eine hohe Verschuldung aufgrund ihrer Wirtschaftskraft in der Regel gut stemmen können, geraten Länder mit mittlerem oder niedrigem Einkommen im Falle unvorhergesehener Krisen rasch in Zahlungsschwierigkeiten.

Problematisch wird es, wenn Regierungen nicht mehr in der Lage sind, ihre Schuldendienste zu begleichen und die Schuldenlast nicht mehr tragbar ist. Betroffene Staaten finden sich dann rasch in einer [Spirale nach unten](#) wieder, denn: Kann ein Staat seine Schulden nicht mehr bedienen, sinkt das generelle Vertrauen von Investor*innen in die Fähigkeit des Landes, Schulden zurückzuzahlen. Sie reagieren darauf, indem sie Zinssätze für bestehende Kredite erhöhen und weniger bereit sind, neues Geld für neue Investitionen bereitzustellen, da sie befürchten, dass Kredite nicht zurückgezahlt werden. In weiterer Folge steht dem verschuldeten Staat weniger Geld zur Verfügung, nicht nur um seine aktuellen Schulden zu bedienen, sondern auch um wichtige Investitionen in öffentliche Infrastruktur zu tätigen – mit negativen Folgen für das ökonomische Wachstum. Ein geringeres Wachstum bedeutet wiederum geringere Einnahmen für den Staat, um Investitionen zu tätigen und Schulden zu bedienen. Wird diese Negativspirale nicht durch Entschuldungsmaßnahmen oder Moratorien durchbrochen, droht einem verschuldeten Staat der Verlust seiner finanziellen Handlungs- und Zahlungsfähigkeit. Müssen in Folge öffentliche Ausgaben etwa



für Bildung, Gesundheit oder Sozialprogramme gekürzt werden, wirkt sich das meist besonders negativ auf Frauen, Kinder und andere vulnerable Gruppen (Menschen mit Behinderung, Menschen auf der Flucht, etc.) aus.

Status quo der Staatsverschuldung

Bereits vor Ausbruch der Coronapandemie war die Verschuldung vieler Länder mit niedrigem oder mittlerem Einkommen im Vergleich zu ihrer Wirtschaftsleistung auf einem [Rekordhoch](#): So beliefen sich Ende 2019 die öffentlichen Schulden (im In- und Ausland) in Ländern mit niedrigem Einkommen bereits auf 44,2% des Bruttoinlandsprodukts (BIP), in Ländern mit mittlerem Einkommen sogar auf 54,7% des BIP¹. Diese hohen Schuldenraten haben sich sukzessive aufgebaut. Zum Vergleich: 2012 lag die Schuldenrate von Ländern mit niedrigem Einkommen noch bei 30,1% des BIP, jene von Ländern mit mittlerem Einkommen bei 37,1% des BIP. Verändert hat sich in diesem Zeitraum auch die Gläubigerstruktur bei öffentlichen Auslandsschulden: Während die Schulden bei traditionellen Gläubigern, wie den Mitgliedern des Pariser Clubs (siehe Box), zurückgegangen sind, haben jene bei „neuen“ Kreditgebern, insbesondere China, und privaten Kreditgebern zugenommen. Der [Anteil privater Kreditgeber](#) an öffentlichen Auslandsschulden von Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen stieg zwischen 2012 und 2020 von 54% auf 63%.

Der Pariser Club

Der Pariser Club ist ein informeller Zusammenschluss bilateraler Gläubiger. Zu seinen 22 Mitgliedern zählen europäische Staaten (u.a. Deutschland, Frankreich, Schweiz, Österreich), Australien, Kanada, Israel, die USA, Japan, Südkorea und Brasilien. Ziel des Gremiums ist es, koordiniert tragfähige Lösungen für Schuldenkrisen zu finden. So versucht der Pariser Club zwischen in Zahlungsschwierigkeiten geratenen Schuldnerländern und seinen staatlichen Gläubigern zu vermitteln und Umschuldungsvereinbarungen zu erreichen. Nach eigenen Angaben hat der Pariser Club seit seiner Gründung im Jahr 1956 bereits [477 Vereinbarungen mit 101 verschuldeten Ländern](#) im Gesamtwert von 612 Mrd. US-Dollar getroffen. Jedoch wird er aufgrund seiner [Intransparenz](#) auch kritisiert, und seine Bedeutung wird zunehmend in Frage gestellt, zumal China nicht Mitglied beim Pariser Club ist.

[Nach Ausbruch der Pandemie stiegen die Staatsschulden nochmals an](#) und erreichten 2020 49,9% des BIP (Länder mit niedrigem Einkommen) bzw. 64% des BIP (Länder mit mittlerem Einkommen) – ein Anstieg von knapp sechs bzw. zehn Prozentpunkten innerhalb eines Jahres. Problematisch dabei ist, dass dieser Schuldenanstieg nicht von einem entsprechenden Wirtschaftswachstum oder einem Anstieg der Exporte begleitet wurde. Im Gegenteil: Sinkende Rohstoffpreise, der Zusammenbruch des Tourismussektors, Produktionsrückgänge und damit verbundene Lieferengpässe sowie ein Rückgang bei Auslandsinvestitionen

¹ Diese Zahlen wirken im Vergleich zu den Schuldenständen europäischer Staaten zunächst gering - Österreich verzeichnete beispielsweise 2019 einen Schuldenstand in Höhe von [70,5% des BIP](#). Europäische Staaten haben jedoch aufgrund ihrer hohen Wirtschaftskraft und Bonität Zugang zu Krediten mit günstigeren Konditionen und können ihre Schulden meist problemlos bedienen. Anders Länder des Globalen Südens: Sie stehen bereits bei geringeren Schuldenraten rasch vor der Herausforderung, ihre Schuldendienste nicht mehr bedienen zu können.



und Rücküberweisungen aus dem Ausland (*remittances*) führten in vielen Ländern zu [massiven Einnahmeausfällen](#), die sie zumindest teilweise durch Aufnahme weiterer Kredite zu kompensieren versuchten. 2020 rutschte erstmals ein Land – [Sambia](#) – im Kontext der COVID-19-Pandemie in die Zahlungsunfähigkeit, d.h. Sambia konnte seine Kredite und die damit verbundenen Zinsen und Zinseszinsen² nicht mehr zurückzahlen (mehr zu Sambia: siehe Box). 2021 folgten weitere Länder, u.a. [Belize](#), [Suriname](#) und [Argentinien](#). 135 Länder des Globalen Südens gelten aktuell als mehr oder weniger [kritisch verschuldet](#), d.h. die Schulden dieser Länder befinden sich im Verhältnis zu ihrer Wirtschaftsleistung auf einem zu hohen Niveau.



Die Coronapandemie und Verschuldung: Aus- und Wechselwirkungen

COVID-19-Pandemie als Ursache für steigende Schulden

Ob ein Staat als kritisch verschuldet gilt, hängt also nicht nur von der Höhe seiner Kredite, sondern auch von seiner Wirtschaftsleistung und insbesondere den staatlichen Einnahmen (etwa durch Steuern, Dividenden oder aus anderen Quellen) ab. Die [aktuelle Verschärfung der Situation](#) in vielen Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen ist vor allem auf den pandemiebedingten Einbruch [staatlicher Einnahmen zurückzuführen](#). Die globalen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie führten zu einer globalen wirtschaftlichen Rezession, einem Einbruch der globalen Nachfrage, des globalen Tourismus sowie einem Zusammenbrechen globaler Lieferketten. Damit einher ging – zumindest zu Beginn der Pandemie – auch ein [Preisverfall primärer Rohstoffe, insbesondere von Rohöl und Edelmetallen](#).³ Für viele Länder des Globalen Südens, die hochgradig abhängig vom Export unverarbeiteter Rohstoffe oder vom Tourismus sind, bedeutete dies eine stark abfallende Wirtschaftsleistung und einen gravierenden Einbruch der Staatseinnahmen, wie am Beispiel Sambia zu sehen ist (siehe Box). Hinzu kommt in vielen Ländern des Globalen Südens ein [Verfall der nationalen Währung](#) sowie eine Steigerung der Preise für beispielsweise Nahrung. Um auf diese wirtschaftlichen, aber auch auf gesundheitliche und soziale Folgen der Pandemie zu reagieren, und ihre Liquidität zu sichern, nahmen insbesondere Länder mit mittlerem Einkommen neue Schulden auf. So konnten zumindest einige dringende Investitionen in Gesundheitssysteme getätigt, Überbrückungshilfen für Unternehmen finanziert, aber auch Schuldendienste geleistet werden. Durch die Aufnahme neuer Kredite wuchs jedoch der Schuldenstand dieser Länder. [Sinken zeitgleich zu steigenden Schulden wirtschaftliche Erträge und staatliche Einnahmen, droht Staaten eine Schuldenkrise](#).

² Hierbei handelt es sich noch nicht um die Rückzahlung der Kredite. Zudem werden bei der Umschuldung Zinsen zusätzlich noch häufig kapitalisiert. Das hat zur Folge, dass die Schulden um ein Vielfaches steigen, als die ursprünglich aufgenommenen Kredite.

³ Ab der zweiten Hälfte 2021 stiegen die Rohstoffpreise wieder. Einen Einschnitt bildet zudem der russische Einfall in die Ukraine, der die Rohstoff-Preise zum Teil explodieren ließ, das trifft insbesondere auf Weizen und Getreide zu. Da ein Großteil der Entwicklungsländer jedoch abhängig von Lebensmittelimporten ist, besteht die Gefahr, dass sich diese Länder durch teure Lebensmittelkäufe weiter verschulden.



Sambias Zahlungsunfähigkeit

Am Beispiel **Sambia** werden die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf öffentliche Schulden besonders deutlich. Die [Verschuldung Sambias](#) war bereits vor der Pandemie kritisch (2019 beliefen sich die öffentlichen Schulden auf 97,4% des BIP), und COVID-19 verschärfte die Situation weiter (2020 betrug das Verhältnis öffentliche Schulden/BIP 128,7%), was schlussendlich zur Zahlungsunfähigkeit des Landes führte. So musste Sambia am 13.12.2020 als erstes Land aufgrund der Auswirkungen der Pandemie seine Schuldendienstzahlungen einstellen. Das Land konnte die [Zinsen in Höhe von 3 Mrd. US-Dollar](#) für ausstehenden Eurobonds nicht mehr bedienen und konnte mit den Anleihegläubigern [keine Einigung auf ein Zinsmoratorium](#) erzielen.

Sambia ist der [zweitgrößte Kupferproduzent Afrikas](#) und ist in hohem Maße [abhängig von den Erträgen aus dem Kupferexport](#). Aufgrund der weltweiten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie (Lockdowns etc.) sank die globale Nachfrage nach Kupfer und damit auch dessen Preis drastisch. Das hatte zur Folge, dass Sambia weniger Steuereinnahmen und Devisen verzeichnen konnte, die jedoch notwendig gewesen wären, um Zinszahlungen an Gläubiger bedienen zu können.

Eine Lösung der Schuldenkrise Sambias erweist sich als komplex, da sich Sambias Schulden auf eine [Vielzahl verschiedener Gläubiger](#) verteilen. So entfallen nur knapp 5,3% auf bilaterale Gläubiger ohne China, die im Kontext der Pandemie zumindest grundsätzlich zu Schuldenmoratorien bereit wären. Die restlichen Schulden entfallen zu 19% auf multilaterale Gläubiger, zu 26% auf China und zu 48% auf private Gläubiger, die bislang nur zu geringen Zugeständnissen bereit sind. Aktuell nimmt Sambia ein Schuldenmoratorium der G20 (*Debt Service Suspension Initiative*, DSSI) in Anspruch und beantragte im Januar 2021 zusätzlich eine Umschuldung unter dem *Common Framework* der G20 – das Verfahren ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Ein Abschluss wird wohl noch länger auf sich warten lassen, da das *Common Framework* eine Beteiligung privater Gläubiger an den Schuldenerleichterungen verlangt.

Steigende Verschuldung beeinträchtigt Krisenbewältigung

Angesichts steigender Gesundheitsausgaben und eines gleichzeitigen Wegfalls wichtiger Einnahmequellen blieb vielen Ländern des Globalen Südens nichts anderes übrig, als zusätzliche Kredite aufzunehmen – auch wenn sie bereits kritisch verschuldet waren. Um die [immer größer werdenden Schuldenberge zu tilgen](#), sehen sich viele Länder gezwungen, öffentliche Ausgaben zu kürzen und Sparmaßnahmen zu implementieren. Und das in einer Zeit, in der öffentliche Investitionen zur Bewältigung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie besonders wichtig wären. In Sambia, beispielsweise, fließen 8,9% des BIP in den Auslandsschuldendienst, jedoch nur 4,6% in Bildung und gerade mal 1,7% in den Gesundheitssektor. [Der Schuldendienst ist also fünfmal so hoch wie die Ausgaben für das Gesundheitswesen](#). Und das in einem Land, in dem bereits vor der Krise mehr als 58% der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze lebten.



Langfristig schränkt eine hohe Verschuldung auch die Fähigkeit von Staaten ein, ihre Widerstandsfähigkeit gegenüber zukünftigen Krisen auszubauen. [Ohne ernstzunehmende Umschuldungsmaßnahmen kann eine solche Situation schnell zu einer Negativspirale führen.](#) Denn fehlende Widerstandsfähigkeit macht diese Länder anfälliger für zukünftige Krisen, seien es Pandemien, Fluten oder Dürren, und damit einhergehende Schäden. Gleichzeitig müssten sie für den Wiederaufbau nach Fluten oder Erdbeben zusätzliche Kredite zu hohen Zinsen aufnehmen: Der Schuldenberg wüchse weiter und der Handlungsspielraum der Staaten würde weiter minimiert. Hinzu kommt, dass steigende Schulden und – vor allem – nicht beglichene Zinszahlungen die Möglichkeiten von Staaten unterlaufen, sich Geld zu leihen. Geld, das gerade in Ländern des Globalen Südens dringend benötigt wird, um in den Wiederaufbau einer krisenresistenten und klimaneutralen Wirtschaft, die Stärkung von Gesundheits- und Bildungssystemen sowie die Unterstützung vulnerabler Gruppen zu investieren. Auch die Erreichung der Agenda 2030 und ihrer 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung rückt damit in weite Ferne.

Um Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen bei der Bekämpfung der COVID-19-Krise und ihrer sozialen und wirtschaftlichen Folgen zu unterstützen, gilt es deren finanziellen Handlungsspielraum zu erhalten bzw. wiederherzustellen. Dafür braucht es umfassende und nachhaltige Schuldenerleichterungen und -erlasse.



Ein kritischer Blick auf Schuldeninitiativen

Seit Ausbruch der COVID-19-Pandemie Anfang 2020 haben bilaterale und multilaterale Gläubiger mehrere Initiativen gestartet, um Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen durch Schuldenerleichterungen und -erlasse bei der Pandemiebekämpfung zu unterstützen. Die G20 und der Pariser Club einigten sich noch im April 2020 auf die *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI), über die Länder mit niedrigem Einkommen ihren Schuldendienst bei bilateralen Gläubigern vorübergehend aussetzen können. Später wurde diese Initiative um das *Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI* erweitert, um eine nachhaltigere Lösung als die Stundung von Schuldendiensten zu ermöglichen. Auch der IWF erlässt seit April 2020 über den *Catastrophe Containment and Relief Trust* (CCRT) seinen ärmsten Mitgliedern den Schuldendienst.

G20 & Pariser Club: *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI) und *Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI*

Im April 2020 einigten sich die G20-Staaten und der Pariser Club im Rahmen der *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI) darauf, 73 Ländern (hauptsächlich Länder mit niedrigem Einkommen) die Möglichkeit zu geben, ihren Schuldendienst für das Jahr 2020 auszusetzen und so kurzfristig Ressourcen zur Krisenbewältigung mobilisieren zu können. Diese Initiative wurde mehrfach verlängert und lief am 31.12.2021 endgültig aus. Bislang haben [48 Länder die DSSI in Anspruch genommen](#), denen insgesamt [10,3 Mrd. US-](#)



[Dollar](#) an Schulden gestundet wurden. Zwischen Mai 2020 und Juni 2021 entsprach dies etwa [23% des Schuldendienstes](#) dieser Länder. Die gestundeten Schulden müssen ab 2023 wieder zurückgezahlt werden, zusätzlich zu den in diesem Zeitraum ohnehin anfallenden Schuldendiensten.

Mit dem *Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI (CF)* hat die G20 in Kooperation mit dem Pariser Club im November 2020 ein neues Umschuldungsverfahren geschaffen. Mit diesem Rahmenwerk sollen kritisch verschuldete Länder, die Schuldenerleichterungen benötigen, die über ein vorübergehendes Aussetzen des Schuldendienstes hinaus gehen, unterstützt werden. Die Umschuldungsverhandlungen unter dem *Common Framework* werden auf Antrag der verschuldeten Länder gestartet, anspruchsberechtigt sind dieselben 73 Länder wie unter der DSSI. Mögliche Erleichterungen sind Schuldensenkungen oder Fristverlängerungen, ein Schuldenerlass ist grundsätzlich nicht vorgesehen. Bislang haben lediglich [drei Länder eine Umschuldung unter dem Common Framework](#) beantragt (Äthiopien, Tschad und Sambia), die Verhandlungen erweisen sich als schwierig.

An beiden Initiativen beteiligen sich ausschließlich bilaterale Gläubiger (Mitglieder der G20 bzw. des Pariser Clubs). Weltbank und IWF haben die Gründung der Initiative zwar gefordert, beteiligen sich aber selbst nicht an Schuldenerleichterungen im Rahmen der Initiativen, ebenso wenig wie multilaterale Entwicklungsbanken. Beide Initiativen sehen eine [Beteiligung privater Gläubiger](#) vor, wobei das *Common Framework* dies sogar als Bedingung für Schuldenerleichterungen definiert hat. Die Schuldnerländer sind aufgefordert, mit privaten Gläubigern gleichwertige Zugeständnisse auszuhandeln, um Anspruch auf Schuldenerleichterungen unter dem *Common Framework* zu haben (Gleichbehandlungsklausel). Allerdings gibt es dafür keine rechtliche Grundlage und private Gläubiger zeigen bislang wenig Bereitschaft, sich an Schuldeninitiativen zu beteiligen (siehe unten).

IWF: Catastrophe Containment and Relief Trust

Der IWF gewährt über den [Catastrophe Containment and Relief Trust](#) (CCRT) seit April 2020 seinen ärmsten 29 Mitgliedsländern Zuschüsse, mit denen sie ihren Schuldendienst beim IWF begleichen können. Der IWF verlängerte das Angebot mehrmals, zuletzt bis Jänner 2022. Anders als die G20 stundet der IWF die Schuldendienste nicht nur, sondern erlässt sie tatsächlich. Mit Stand Februar 2022 hat der IWF über den CCRT insgesamt [851 Mio. US-Dollar an Schuldendienst erlassen](#)⁴.

Reduktion des Schuldendrucks durch IWF-Sonderziehungsrechte

In einem historischen Schritt hat der IWF im August 2021 seine Sonderziehungsrechte (Special Drawing Rights, SDR) um 650 Mrd. US-Dollar aufgestockt. Damit stellt der IWF der internationalen Staatengemeinschaft zusätzliche Liquidität zur Bekämpfung wirtschaftlicher und sozialer Folgen der Pandemie zur

⁴ Der CCRT wird durch Beiträge bilateraler Geber gefüllt, so dass diese (indirekt) für die Schulden des Empfängerlandes aufkommen.



Verfügung. Die SDR können auch dafür genutzt werden, Schuldendienste beim IWF und bei anderen Staaten zu begleichen und so den Schuldendruck auf kritisch verschuldete Länder mindern.

Die Verteilung der Sonderziehungsrechte erfolgte im Verhältnis zur IWF-Quote und zur relativen Wirtschaftskraft der Länder. Das führte paradoxerweise dazu, dass [einkommensschwache Länder am wenigsten erhielten](#), obwohl sie diese Finanzspritze am dringendsten benötigen würden. So erhielten 70 Länder mit niedrigem Einkommen insgesamt lediglich SDR im Wert von 21 Mrd. US-Dollar. Zum Vergleich: Österreich alleine erhielt SDR im Wert von 5,37 Mrd. US-Dollar. Der [IWF](#) – ebenso wie zahlreiche [zivilgesellschaftliche Organisationen](#) – rufen einkommensstärkere Länder daher dazu auf, einen Teil der ihnen zugesprochenen SDR an einkommensschwächere Länder zu übertragen. Von einigen G20-Mitgliedern gibt es Zusagen, SDR in Höhe von [45 Mrd. US-Dollar an einkommensschwächere Länder zu übertragen](#).

Kritik an bestehenden Schuldeninitiativen

So unterschiedlich die skizzierten Initiativen sind, so haben sie doch einiges gemeinsam: Das Volumen der Schuldenerlasse bzw. -erleichterungen ist gering, oft nicht mehr als der sogenannte Tropfen auf dem heißen Stein. Auch der Kreis der Länder, die Schuldenerleichterungen in Anspruch nehmen könnten, ist begrenzt. Insbesondere Länder mit mittlerem Einkommen sind von den Initiativen ausgeschlossen. Private Gläubiger beteiligen sich nicht an den Initiativen und üben darüber hinaus sogar Druck auf anspruchsberechtigte Staaten aus, auf Schuldenerleichterungen zu verzichten. IWF und Weltbank sind treibende Kräfte hinter den Initiativen, beteiligen sich jedoch selbst nicht an Schuldenerleichterungen.

Die wichtigsten Kritikpunkte sind:

- **Geringes Volumen an Schuldenerleichterungen, kaum Schuldenerlasse**

Seit Ausbruch der Pandemie wurden verschuldeten Ländern insgesamt magere 851 Mio. US-Dollar an Schulden erlassen – das entspricht rund [0,1% des Schuldendienstes](#) von Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen gegenüber ausländischen Gläubigern allein im Jahr 2020. Grund ist, dass lediglich der IWF über seinen CCRT tatsächlich Schulden erlässt. Im Gegensatz dazu setzen die G20 im Rahmen des DSSI Schuldendienste nur vorübergehend aus, d.h. Zahlungsverpflichtungen werden nicht erlassen, sondern in die Zukunft verschoben. Und auch das Volumen der insgesamt über die DSSI gestundeten Schuldendienste ist mit [10,3 Mrd. US-Dollar](#) gering.

Auch das *Common Framework* sieht theoretisch lediglich Stundungen, Fristverlängerungen und Zinssenkungen, aber keine Schuldenerlasse vor, auch wenn die konkrete Ausgestaltung der Erleichterungen stärker an die Bedürfnisse des jeweiligen Schuldnerstaates angepasst wird. Bislang haben drei Länder (Tschad, Äthiopien und Sambia), um Schuldenerleichterungen im Rahmen des *Common Framework* angesucht. Die Verfahren laufen noch, da noch kein Land eine Einigung mit seinen Gläubigern erzielen konnte. Das bedeutet wiederum, dass noch kein Land tatsächlich Schuldenerleichterungen im Rahmen des *Common Framework* erhalten hat.



- **Länder mit mittleren Einkommen trotz Überschuldungsgefahr von Schuldenerleichterungen ausgeschlossen**

DSSI und *Common Framework* stehen 73 Ländern ([IDA-anspruchsberechtigte](#) Länder plus Angola)⁵ offen, den CCRT des IWF können lediglich 29 Länder derselben Gruppe in Anspruch nehmen. Ausgeschlossen von Schuldenerleichterungen sind damit die meisten Länder mit mittlerem Einkommen – die aber ebenso von den negativen wirtschaftlichen Folgen der Pandemie (Rückgang Rohstoffexporte, Einbruch Tourismussektor, etc.) und dadurch sinkenden Staatseinnahmen betroffen sind.

- **Private Gläubiger unterminieren Schuldeninitiativen**

DSSI-anspruchsberechtigte Länder mussten 2021 [Schuldendienste in Höhe von 14 Mrd. US-Dollar an private Gläubiger](#) leisten, das entspricht knapp 30 Prozent all ihrer Zahlungen für Zinsen und Tilgung im Jahr 2021. Trotz zahlreicher Appelle von IWF, Weltbank, nationaler Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen zeigen private Gläubiger bislang jedoch wenig Bereitschaft, sich an der DSSI oder dem *Common Framework* zu beteiligen. Tatsächlich gab es seit Schaffung der DSSI im April 2020 [keinen einzigen Zahlungsaufschub eines privaten Gläubigers](#) an ein DSSI-anspruchsberechtigtes Land. Auch die Verhandlungen unter dem *Common Framework* stocken unter anderem aufgrund des geringen Entgegenkommens privater Gläubiger.

Die Nicht-Beteiligung privater Gläubiger an Schuldeninitiativen kann dazu führen, dass Länder finanzielle Erleichterungen, die ihnen eventuelle Zahlungsaufschübe und Schuldenerleichterungen anderer Gläubiger ermöglichen, nicht dafür verwenden können, beispielsweise in Gesundheits- und Bildungssysteme, Impfkampagnen oder Sozialprogramme zur Abfederung der Folgen von COVID-19 zu investieren, sondern dafür, Schulden an private Gläubiger zurückzuzahlen. Zudem haben private Gläubiger verschuldeten Ländern erfolgreich vermittelt, dass die Inanspruchnahme von Schuldenerleichterungen ihre Kreditratings auf den internationalen Kapitalmärkten verschlechtern, künftige Kreditaufnahmen verteuern oder gar ihren Ausschluss vom Kapitalmarkt zur Folge haben könnte. Nicht zuletzt darum haben sich gut ein Drittel (25 von 73) der anspruchsberechtigten Länder [gegen eine Inanspruchnahme der *Debt Service Suspension Initiative der G20 und des Pariser Clubs entschieden*](#). Allerdings entbehrt dieses Bedrohungsszenario jeglicher empirischen Grundlage. Die Vergangenheit zeigt, dass die Inanspruchnahme von Schuldenerleichterungen mittelfristig den [Kapitalmarktzugang betroffener Länder verbessert](#), insbesondere wenn

⁵ Die [Anspruchsberechtigung](#) einer Förderung im Rahmen der International Development Association (IDA) der Weltbank hängt in erster Linie von der relativen Armut eines Landes ab. Sollte das Pro-Kopf-Einkommen unterhalb eines festgelegten Schwellenwerts liegen (2022: \$1,205) gilt ein Land als förderwürdig. Darüber hinaus unterstützt die IDA auch einige Länder, die zwar über dem operationellen Schwellenwert liegen, aber nicht über die erforderliche Kreditwürdigkeit verfügen. Aktuell sind insgesamt 74 Länder berechtigt, IDA-Mittel zu erhalten.



untragbare Altschulden gestrichen werden und sie dadurch in die Lage versetzt werden, neue Schulden zuverlässig zu bedienen. Dadurch wird das Land auch für Neuanleger attraktiv.

- **IWF, Weltbank und multilaterale Entwicklungsbanken beteiligen sich nicht an Schuldeninitiativen**

Obwohl die DSSI und das *Common Framework* auf Drängen von Weltbank und IWF ins Leben gerufen wurden, beteiligen sich bislang weder diese beiden Institutionen noch andere multilaterale Entwicklungsbanken daran. Die Weltbank und andere Entwicklungsbanken begründen ihre Ablehnung damit, dass eine Beteiligung ihr Finanzierungsmodell untergraben würde, das auf der Möglichkeit beruht, zu günstigen Konditionen auf dem internationalen Finanzmarkt Geld aufzunehmen. Die Institutionen befürchten, dass eine Suspendierung der Schuldendienste ihre [Kreditwürdigkeit beeinträchtigen](#) würde und damit in weiterer Folge auch ihre Fähigkeit, Zuschüsse und Kredite zur Bewältigung der Pandemie zu gewähren. Tatsächlich hatte etwa die Beteiligung der Weltbank an einer früheren Schuldeninitiative, der *Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)* im Jahr 2006, keine negativen Auswirkungen auf das Triple-A-Rating der Weltbank. Für eine Beteiligung an den Schuldeninitiativen spricht hingegen, dass finanzielle Ressourcen, die durch Schuldendienstentlastungen freigesetzt werden, den betroffenen Ländern [mehr finanzielle Möglichkeiten](#) für nachhaltige Krisenbewältigung gewähren würden, als dies bei Zuschüssen und Krediten der Fall ist, da diese oft an Konditionen gebunden sind – in der Vergangenheit etwa an Sparmaßnahmen oder Privatisierungen. Derartige Kürzungen öffentlicher Ausgaben etwa für Gesundheit, Bildung und Sozialprogramme würden erneut jene Menschen am härtesten treffen, die aufgrund der Pandemie bereits Arbeit und Einkommen verloren haben und von Armut bedroht sind.



Zivilgesellschaftliche Forderungen zur Lösung von Schuldenkrisen

Seit Ausbruch der Pandemie haben zivilgesellschaftliche Organisationen immer wieder konkrete Empfehlungen für eine Unterstützung einkommensschwacher und hoch verschuldeter Länder in der Coronakrise durch Entschuldungsmaßnahmen sowie eine nachhaltige Lösung von Schuldenkrisen formuliert – siehe insbesondere der [Brief zivilgesellschaftlicher Organisationen an die G20](#) (Oktober 2020), die [Empfehlungen von Erlassjahr.de](#) (Jänner 2021) sowie die bereits vor der Pandemie von Eurodad formulierten [zehn zivilgesellschaftlichen Prinzipien zur Resolution von Schuldenkrisen](#) (September 2019).

Zu den zentralsten Empfehlungen zählen:

1. **Bedingungsloser Erlass der Schuldendienste aller kritisch verschuldeter Staaten zumindest bis Ende 2024**
 - Beteiligung aller Gläubiger an diesem Schuldenerlass, d.h. bilateraler, multilateraler und privater Gläubiger gleichermaßen



- Ausweitung bestehender Initiativen (DSSI, *Common Framework*, CCRT) auf alle Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen
2. **Bedingungslose und rasche Übertragung von Sonderziehungsrechten an bedürftige Länder, ohne deren Schuldenstand zu erhöhen**
 - Konditionalitätenfreie Übertragung, d.h. weder an direkte noch indirekte wirtschaftspolitische Bedingungen gebunden
 - Übertragung sowohl an Länder mit niedrigem als auch an Länder mit mittlerem Einkommen, die von bisherigen Schuldenerleichterungen ausgeschlossen sind
 3. **Entwicklung von Fahrplänen mit kritisch verschuldeten Staaten für den vollständigen Erlass ihrer öffentlichen Auslandsschulden**
 - Beteiligung aller Gläubiger an diesem Schuldenerlass, d.h. bilateraler, multilateraler und privater Gläubiger gleichermaßen
 - Politische und rechtliche Unterstützung von Schuldnerstaaten durch öffentliche Gläubiger bei den Verhandlungen mit privaten Gläubigern
 - Verfahren zur Lösung von Schuldenkrisen unter Leitung einer unabhängigen Instanz, d.h. nicht wie bisher üblich unter der Schirmherrschaft von IWF und bilateralen Gläubigern
 - Einbeziehung von Schuldnerstaaten in den Verhandlungsprozess
 4. **Verwendung der durch Schuldenerlass freiwerdenden Ressourcen für die Bewältigung der Pandemie sowie ihrer sozialen und wirtschaftlichen Folgen**
 - Kurzfristige Verwendung freiwerdender finanzieller Ressourcen, um den unmittelbaren Bedarf an lebenswichtiger und universeller Gesundheitsversorgung, sozialem Schutz und anderen wesentlichen Dienstleistungen und Rechten zu decken, die Sicherheit und das Wohlergehen von Menschen und Gemeinschaften zu gewährleisten sowie schutzbedürftigen und marginalisierten Einzelpersonen, Familien und Gemeinschaften wirtschaftliche und strukturelle Hilfe zu gewähren
 - Mittel- und langfristige Verwendung der freiwerdenden Mittel für Maßnahmen zum Klimaschutz sowie zum Aufbau von Wirtschaften, die Menschenrechte und Geschlechtergerechtigkeit achten sowie klimaresilient und mit der Gesundheit unseren Planeten vereinbar sind
 5. **Entwicklung eines fairen, transparenten, verbindlichen und multilateralen Rahmenwerks für die Lösung von Schuldenkrisen (unter Schirmherrschaft der Vereinten Nationen), das sich mit nicht tragfähigen und rechtswidrigen Schulden befasst**

Aktuell gibt es für kritisch verschuldete Staaten keinen geordneten Ausweg aus der Überschuldung, wie es ihn etwa für private Unternehmen gibt. Verschuldete Staaten sind vom Entgegen-



kommen ihrer Gläubiger abhängig. Daher empfehlen zivilgesellschaftliche Organisationen ein Rahmenwerk für die Lösung von Schuldenkrisen mit folgenden [Elementen](#):

- Schaffung einer neutralen, von Gläubiger- wie Schuldnerinflüssen unabhängigen Entscheidungsinstanz
 - Möglichkeit für Schuldnerstaaten, ein Verfahren zur Umstrukturierung von Staatsschulden zu initiieren
 - Automatischer Zahlungsstopp und Aussetzung aller Gläubigerprozesse und -vollstreckungen, sobald ein Verfahren in Gang gebracht wurde, um eine faire und gleiche Behandlung aller Gläubiger im Verfahren zu gewährleisten
 - Alle Forderungen an den Schuldnerstaat, i.e. von bilateralen, multilateralen und privaten Gläubigern, werden in ein einziges rechtsstaatliches Verfahren einbezogen, um eine nachhaltige Lösung der Schuldenkrise zu ermöglichen
 - Alle betroffenen Parteien sollen das Recht haben, vor einer Entscheidung angehört zu werden (Schuldnerstaat, Gläubiger, Einwohner*innen eines verschuldeten Staates)
 - Die Situation des Schuldnerstaats (inkl. Rechtmäßigkeit und Legitimität von Schulden) wird von einer unabhängigen Instanz bewertet und beinhaltet eine menschenrechtliche Folgenabschätzung
 - Schuldentragfähigkeit, welche die Bedürfnisse der Bevölkerung und den Schutz der Ärmsten und Verwundbarsten in der Bevölkerung vor das Bedienen von Schuldendiensten stellt, sollte im Zentrum eines Verfahrens zur Umstrukturierung von Staatsschulden stehen
 - Zur Gewährleistung von Transparenz sollten Standardverfahren für die Umstrukturierung von Staatsschulden entwickelt werden; alle Verhandlungen und ihre Ergebnisse sollten öffentlich gemacht werden
- 6. Verabschiedung eines Abkommens über gemeinsame und verbindliche Grundsätze für eine verantwortungsvolle Kreditaufnahme und Kreditvergabe**
- Basierend auf einer gründlichen Überprüfung von Kreditvergabe-, Kreditaufnahme- und Zahlungspolitik und -praxis auf nationaler und globaler Ebene
 - Das Abkommen sollte die erneute Anhäufung nicht tragbarer und rechtswidriger Schulden verhindern, demokratische Institutionen und Prozesse stärken sowie Menschenrechte achten



Weiterführende Quellen

- AG Globale Verantwortung (2020): Kommentar der Anderen. COVID-19 Response: Is the World Bank right about not suspending debt service payments of developing countries? A Pro & Contra. URL: <https://www.globaleverantwortung.at/covid-19-response-is-the-world-bank-right-about-not-suspending-debt-service-payments-of-developing-countries-a-pro-und-contra>
- Erlassjahr.de (2021): Fachinformation 67: Häufig vorgebrachte Argumente gegen die Beteiligung von multilateralen Entwicklungsbanken an Schuldenerlassen – und was von ihnen zu halten ist. URL: <https://erlassjahr.de/produkt/fachinformation-67-haeufig-vorgebrachte-argumente-gegen-die-beteiligung-von-multilateralen-entwicklungsbanken-an-schuldenerlassen-und-was-von-ihnen-zu-halten-ist/>
- Erlassjahr.de (2021): Entschuldungskurier 2021. URL: <https://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2021/09/Entschuldungskurier-2021-Web.pdf>
- Erlassjahr.de (2020): Sambia: Erste Staatspleite im Kontext der Corona-Pandemie. URL: <https://erlassjahr.de/news/sambia-erste-staatspleite-im-kontext-der-corona-pandemie/>
- Erlassjahr.de (2016): Was Sie schon immer über Schuldenkrisen wissen wollten... Handbuch Einstieg in das Schuldenthema für Entschuldungsaktivist/innen. URL: <https://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2016/01/2014-Einstiegshandbuch.pdf>
- Erlassjahr.de & Misereor (2022): Schuldenreport 2022. URL: <https://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2022/01/SR22-online.pdf>
- Erlassjahr.de & Misereor (2021): Schuldenreport 2021. URL: <https://erlassjahr.de/produkt/schuldenreport-2021/>
- Eurodad (2021): A debt pandemic: Impact of the crisis in developing countries. URL: https://www.eurodad.org/a_debt_pandemic_impact_of_the_crisis_in_developing_countries
- Eurodad (2019): We can work it out. 10 civil society principles for sovereign debt resolution. URL: <https://www.eurodad.org/debtworkout>
- Eurodad (2019): We can work it out. 10 civil society principles for sovereign debt resolution. URL: https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/523/attachments/original/1590689165/We_can_work_it_out.pdf?1590689165
- Global Week of Action for Debt Cancellation (2020): Letter on Debt Justice. URL: <https://igj.or.id/wp-content/uploads/2020/10/Letter-on-Debt-Justice-English-1.pdf>
- IMF (2021): Fiscal Monitor. Strengthening the Credibility of Public Finances. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/10/13/fiscal-monitor-october-2021>
- IMF (2021): The IMF's Response to COVID-19. URL: <https://www.imf.org/en/About/FAQ/imf-response-to-covid-19#Q1>



- Kristina Rehbein & Jürgen Kaiser (2021): Nie wieder einen Kredit? Wie private Gläubiger Entschuldungsinitiativen torpedieren. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/18224.pdf>
- Jubilee Debt Campaign (2021): How the G20 debt suspension initiative benefits private lenders. URL: https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2021/10/How-the-G20-debt-suspension-initiative-benefits-private-lenders_10.21.pdf
- Marla Ahmed, Fatma Gül Ünal & Richard Kozul-Wright (2021): Macro-economic and financial implications of the Covid-19 Pandemic for the Global South. In: ÖFSE (Hg.): Österreichische Entwicklungspolitik 2021. COVID-19 and the Global South – Perspectives and Challenges. URL: <https://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Oepol/Artikel2021/Article1-Macro-economic-and-financial-implications.pdf>
- World Bank (2022): International Debt Statistics. URL: <https://datatopics.worldbank.org/debt/ids/regionanalytical/LMY>
- World Bank Group (2021): International Debt Statistics 2022. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36289/9781464818004.pdf>
- World Bank (2021): COVID19: Debt Service Suspension Initiative. URL: <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>