



Wie wirken sich Klimawandel und andere externe Schocks auf die Schuldentragfähigkeit aus?

Schuldentragfähigkeit spielt von jeher eine große Rolle in der Arbeit von erlassjahr.de. Die Befassung mit dem Thema bestand dabei im Wesentlichen in der Auseinandersetzung mit den internationalen Finanzinstitutionen, die Schuldentragfähigkeit ganz anders und sehr viel technischer definierten, als es die internationalen Entschuldungskampagnen und -bündnisse taten und tun. So war die bei IWF und Weltbank definierte Schuldentragfähigkeit z.B. maßgeblich für die Erlasshöhe, die den hochverschuldeten armen Ländern (Heavily Indebted Poor Countries) im Rahmen der HIPC-Initiative zugesprochen wurde. Am sogenannten Entscheidungszeitpunkt (Decision Point) wird dabei die Erlasshöhe anhand der Schuldentragfähigkeit bestimmt. Dabei wird die Erlasshöhe in der Regel nach der Schulden-Export-Quote berechnet. Sie setzt den Schuldenstand in Beziehung zu den Exporterlösen und darf den Wert von 150 % nicht überschreiten. Eine große Schwäche dieses Konzeptes besteht darin, dass diese Quote nicht das Ergebnis einer wissenschaftlichen Untersuchung ist, sondern eher ein politisches Verhandlungsergebnis, das reflektiert, was die Gläubiger bereit sind zu zahlen.

Eine weitere wichtige Schwäche, die auch von erlassjahr.de immer wieder

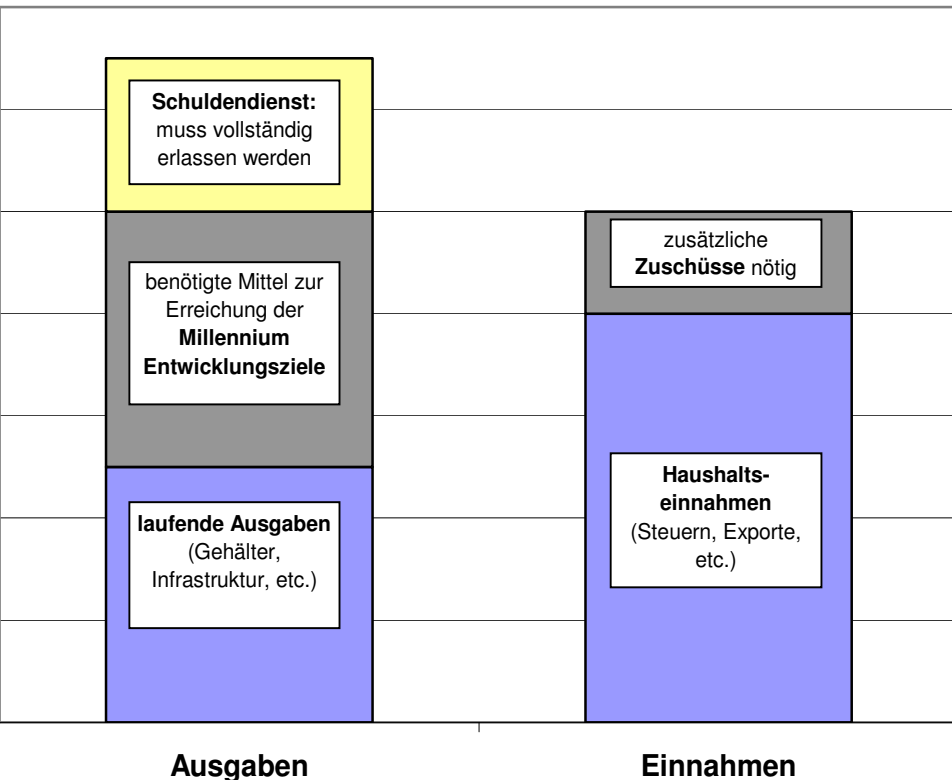
kritisiert wurde, ist, dass sich diese Indikatoren lediglich auf wirtschaftliche Daten beziehen und soziale Indikatoren, die ja gerade in den ärmsten Ländern von großer Bedeutung sind, weitgehend außen vorgelassen werden. Daher werden bei alternativen Vorschlägen als Grundlage für Berechnungen der Schuldentragfähigkeit, z.B. auch im Rahmen des geforderten Fairen und Transparenten Schiedsverfahrens (FTAP), die Bedürfnisse der Bevölkerung in den Vordergrund gestellt. Denn zu den Verpflichtungen einer Regierung gegenüber seinen Staatsangehörigen gehören die Bekämpfung von Armut und als Minimalziel die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele, d.h. die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen im Bildungs- und Gesundheitswesen, der Zugang zu sauberem Trinkwasser für alle Bevölkerungsteile, hygienische Abwasser- und Müllbeseitigung, aber auch die Aufrechterhaltung öffentlicher Ordnung und die Bereitstellung und Instandhaltung von Infrastruktur. In gewisser Weise kann man diese notwendigen Ausgaben – auch in Anlehnung an das nationale Konzept von Unternehmens- oder privater Insolvenz – als eine Art „Existenzminimum für Staaten“ bezeichnen²⁵.

Nach einem solchen Konzept soll also – für jedes Land individuell –

von Irene Knoke

²⁵ Das so definierte Konzept von Schuldentragfähigkeit und verschiedene Ansätze, wie dies zu erreichen ist, findet sich im Handbuch Schuldentragfähigkeit („Schulden müssen tragbar sein“) von erlassjahr.de, 2006.

Graphik 1: Manche Länder brauchen nicht nur einen kompletten Schuldenerlass, sondern auch noch weitere Zuschüsse, um die Millenniumsentwicklungsziele zu erreichen

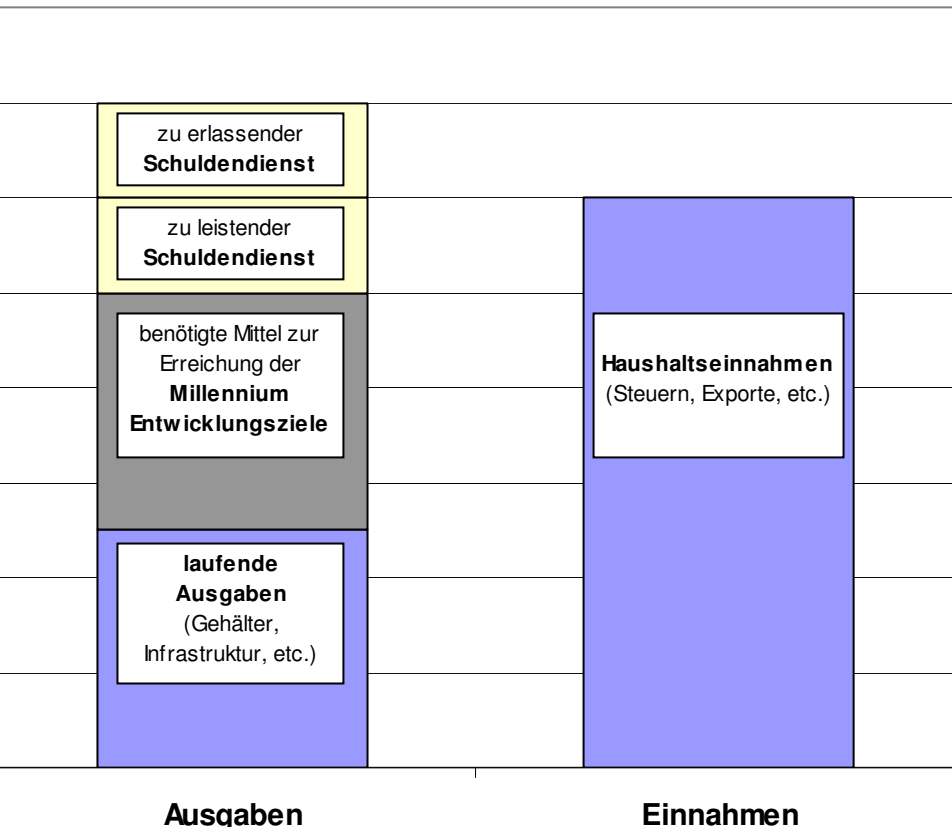


zunächst berechnet werden, wie viel Geld das Land braucht, um beispielsweise die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele sicher zu stellen. Dann wird geschaut, wie viel Geld ein Land maximal aus eigenen Anstrengungen (Steuern, Exporteinnahmen etc.) aufbringen kann. Hiervon müssen die laufenden festen Ausgaben, z.B. für Löhne und Gehälter, für Infrastruktur etc. abgezogen werden. In den ärmsten Ländern bleibt nach Abzug dieser Ausgaben noch nicht einmal genug übrig, um die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele sicher zu stellen. Diesen Ländern müssen dann logischerweise nicht nur alle Schulden gestrichen werden. Sie bräuchten zusätzlich auch noch weiteres Geld in Form von Zuschüssen, um in die Armutsbekämpfung zu investieren. Diese Situation ist in **Graphik 1** dargestellt.

Für einige Schuldnerländer gilt aber auch, dass sie nach Abzug der laufenden Ausgaben und dem „Existenzminimum“ noch einige finanzielle Spielräume haben. Hier wäre dann zu entscheiden, wie viel sie von diesen freien Mitteln für Schulden aufbringen können und sollen. Der Rest muss auch hier erlassen werden. Diese Situation ist in **Graphik 2** dargestellt.

So weit, so gut. Nach diesem Konzept von Schuldentragfähigkeit wird also den Bedürfnissen der Bevölkerung Vorrang eingeräumt vor den Ansprüchen der Gläubiger. Bleibt zu erwähnen, dass die MDG, die hier gerne als Referenzpunkt genannt werden, weil ihnen eine international anerkannte Vereinbarung zugrunde liegt, allenfalls ein Minimalziel sein können. Es werden gewissermaßen die Bedürfnisse weiter Teile der Bevölkerung auf existentiell niedrigem Niveau berücksichtigt. Dennoch wäre eine solche Definition von Schuldentragfähigkeit ein entscheidender Fortschritt vor allem in der Denkweise. Denn hier würde nicht mit Zahlen, Brüchen und Quotienten jongliert, die anhand fragwürdiger

Graphik 2: Manche Länder können Teile ihres Schuldendienstes bezahlen, ohne die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele zu gefährden



Prognosen über die wirtschaftliche Entwicklung irgendwie festgelegt werden. Vielmehr würde eine Zielmarke über die menschliche Entwicklung festgelegt, an der sich diese Zahlen orientieren müssen und für den Fall, dass sich die oft viel zu optimistischen Prognosen nicht bewahrheiten, eben angepasst werden. Ein solches „Existenzminimum für Staaten“ zur Erreichung der MDG wäre zudem eine für alle Gläubiger nachvollziehbare Grundlage. Der benötigte Schuldenerlass wird nicht mehr anhand von bestimmten Quotienten und willkürlich berechneten Exportentwicklungen bestimmt, sondern orientiert sich klar nachvollziehbar am Finanzierungsbedarf des Schuldnerlandes.

Wie wichtig es sein kann, ggf. Anpassungen an die tatsächlichen Entwicklungen in der Beurteilung einer Schuldensituation vorzunehmen, haben allein die Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die Entwicklungsländer und ihre Haushaltslage gezeigt. Massive Einbrüche bei den Exporten im Zuge eines globalen Nachfragerückgangs gekoppelt mit niedrigeren Weltmarktpreisen und weniger Rücküberweisungen von emigrierten Arbeiterinnen und Arbeitern in ihre Heimatländer waren mindestens mittelfristig in den Haushalten vieler Länder deutlich zu spüren. Auch die Direktinvestitionen gingen zunächst zurück. Massenentlassungen und verschlechterte Arbeitsbedingungen waren die Folge für viele Menschen, vor allem die, die in den Exportindustrien Asiens arbeiteten²⁶. Hinzu kamen verschlechterte Bedingungen für die Aufnahme neuer Kredite auf dem Kapitalmarkt, um diese Ausfälle zu kompensieren²⁷. Gleichzeitig verloren einige Währungen an Wert, so dass sich das Ausmaß der Auslandsverschuldung automatisch erhöhte, da solche Kredite in der Regel in ausländischer Währung notiert sind. Insgesamt schätzte der IWF, dass die Haushaltsdefizite in drei Viertel aller armen Länder im Zuge der Finanzkrise steigen und benennt selbst das Risiko, dass einige dieser Länder erneut in eine

kritische Verschuldungssituation geraten könnten²⁸.

Gegenwärtig sieht es zwar insbesondere für die Schwellenländer, aber auch für die meisten Entwicklungsländer so aus, als seien die dramatischsten Auswirkungen erst einmal überwunden. Die Talfahrt der Exporte und Rohstoffpreise kehrte sich schon 2009 glücklicherweise wieder um und schon bald wurden auch in den Exportindustrien Afrikas und Asiens wieder Menschen eingestellt. Dies geschah in den allermeisten Fällen aber zu schlechteren Bedingungen²⁹. Zudem wurden viele Länder auch durch die nur vorübergehenden Einbußen in ihrem Bemühen um die Erreichung der MDG zurückgeworfen. Kinder wurden von der Schule genommen und Mangelernährung bei Schwangeren oder Kleinkindern kann auch dann schon langfristige Auswirkungen haben, wenn sie vorübergehend ist.

Eine Berücksichtigung der MDG hätte demnach sowohl in der Krise als auch in der Nachfolge eine Kurskorrektur beim Schuldenmanagement bedeutet. Bei der Krisenbewältigung hatten sich die Gläubiger seinerzeit jedoch nicht auf ein Schuldenmoratorium einigen können. Stattdessen reagierte die internationale Gemeinschaft u.a. zwar auch mit riesigen Finanzpaketen für die Entwicklungsländer. Diese aber standen überwiegend in Form von Krediten zur Verfügung, für Länder, die zur Verursachung der Krise nichts beigetragen hatten. Gleichzeitig steht zu erwarten, dass angesichts der sehr engen Haushaltslage und zunehmenden Überschuldung auch in den Industrienationen, die Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit nicht wie vereinbart steigen werden, sondern bestenfalls stagnieren. Gleichzeitig soll nach dem Willen der internationalen Finanzinstitutionen auch in den Entwicklungsländern der Gefahr einer drohenden Neuverschuldung mit einer „umsichtigen Fiskalpolitik“ begegnet werden. Im Klartext heißt das, dass auch hier künftig gespart werden muss.

²⁶ Vgl.: Schneeweiß, Antje: Wer spannt den Rettungsschirm für die Armen?, Südwind e.V., Siegburg, 2010.

²⁷ Vor allem unmittelbar nach der Krise wurden die Länder mit mittleren Einkommen zu Nettozahlern auf den Anleihemärkten, d.h. sie zahlten mehr Schulden ab, als sie sich erneut ausleihen konnten. Das bedeutete eine Umkehr der Situation von vor der Krise, als vor allem die bedeutenden Schwellenländer beliebte Anlageobjekte waren. (Vgl. BIZ: 79. Jahresbericht.2009, S. 95).

²⁸ International Monetary Fund (IMF): The Implications of the Global Financial Crisis for Low-Income-Countries. Washington DC 2009

²⁹ Vgl. Schneeweiß, 2010.

Erfahrungen zeigen, dass solche Sparmaßnahmen eher mit Kürzungen im Sozialbereich einhergehen als mit Steigerungen, die aber dringend notwendig wären, wenn die MDG noch fristgerecht erreicht werden sollen.

Die Nichtberücksichtigung solcher nicht vorhergesehenen Ereignisse (auch externe Schocks genannt) bei der Berechnung einer tragfähigen Schuldenlast im gegenwärtigen Tragfähigkeitsmodell wurde von erlassjahr.de schon lange kritisiert. Einen weiteren solchen Schock gab es unmittelbar vor der Finanzmarktkrise, der in ähnlicher Weise von der Zügellosigkeit weit offener Finanzmärkte und dadurch begünstigte spekulative Machenschaften mindestens teilweise verursacht wurde: Die dramatisch steigenden Weltmarktpreise für Nahrungsmittel und andere Rohstoffe, vor allem metallische Rohstoffe und Erdöl, stellten für viele Länder, die solche Rohstoffe vorwiegend importieren müssen, eine erhebliche Mehrbelastung dar. Binnen kürzester Zeit (zwischen Januar 2005 und Mitte 2008) verdreifachten sich beispielsweise die Preise für Mais und Weizen, der Preis für Reis vervierfachte sich³⁰. Auch der Ölpreis war bereits seit der Jahrtausendwende stetig gestiegen und explodierte nach 2006 regelrecht auf einen neuen Höchststand. Insgesamt stellt die steigende Volatilität, das längerfristige Überschießen von Preisen auf dem Weltmarkt sowohl nach oben als auch nach unten einen nur sehr schwer kalkulierbaren Faktor in der Haushaltsplanung sowohl für die Exporteure als auch für die Importeure dar.

Die Armen, die insgesamt mit 50 % bis 80 % ihres Einkommens deutlich mehr für Nahrungsmittel aufbringen müssen als wohlhabendere Menschen, litten unter dieser Entwicklung besonders stark. Trauriger Höhepunkt war die Meldung, dass erstmals in der Geschichte mehr als eine Milliarde Menschen an Hunger leiden. Das waren 100 Mio. mehr als noch ein Jahr zuvor und entspricht mehr als einem Sechstel der Welt-

bevölkerung. Auch wenn diese Marke in der Folgezeit wieder unterschritten wurde, leben noch immer mehr Menschen in Hunger und Armut als vor der Nahrungsmittelkrise³¹. All das zeigt, wie wichtig es ist, bei der Wirkungsorientierung sämtlicher Maßnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit, und dazu gehören auch Entwicklungsfinanzierung und Schuldenerlass, eine qualitative Zielgröße vor Augen zu haben, die sich an menschenrechtlichen Maßgaben orientiert und eben nicht nur technische Momentaufnahmen wie wirtschaftliche Indikatoren und Quoten. Die MDG stellen hier sicher nur eine unbefriedigende Minimalvorgabe dar, aber sie umreißen immerhin eine international abgestimmte Orientierungsgröße.

Wie wichtig ein solcher Paradigmenwechsel ist, wird sich vor allem auch in der Zukunft im Zuge des immer weiter voranschreitenden Klimawandels zeigen. Obwohl vor allem die ärmsten Länder pro Kopf einen CO₂ Ausstoß haben, der nicht nur weit unter dem Weltdurchschnitt liegt, sondern auch weit unter dem, was für die Erdatmosphäre tragbar ist, leiden sie oft heute schon sehr viel stärker unter den Folgen der Erderwärmung als deren Hauptverursacher im Norden. Steigende Meeresspiegel, zunehmende Wasserknappheit, sich ändernde Wetterphänomene, die Zunahme von Hurrikans, Trockenheit einerseits und Überschwemmungen andererseits, all diese heute schon zu beobachtenden Phänomene stellen nicht nur eine zusätzliche Herausforderung für die Erreichung der MDG dar. Im jeweiligen Katastrophenfall können die volkswirtschaftlichen Verluste erheblich sein. So zerstörte Hurrikan Ivan 2004 auf Grenada fast 90% aller Häuser, betroffen waren davon auch 70% der Hotelzimmer mit entsprechenden Einbußen in der Tourismusbranche. Insgesamt beliefen sich die Schäden auf 200% des BIP vom vorangegangenen Jahr³². Vor allem nach 2015, dem Stichjahr zur Erreichung der MDG, ist der Fortbestand des bis dahin Erreichten immer stärker gefährdet, denn

³⁰ Vgl. The World Bank: A note on rising food prices; Policy Research Working Paper 4682. Washington DC, 2008.

³¹ Vgl. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO): The State of Food Insecurity in the World. Rome, 2010.

³² Buchheit, Lee C. und Mitu Gulati: The Corner's Inquest: Ecuador's Sovereign Bond Default. International Financial Law Review September 2009. Und Karpinski, Elizabeth: Grenada's Innovations. Journal of International Banking and Regulation, Issue 4 2006. S. 227 - 231.

die Auswirkungen des Klimawandels treten mit zeitlicher Verzögerung auf, selbst dann, wenn wir sofort umfassende Klimaschutzmaßnahmen einleiten würden.

In den Entwicklungsländern sind daher heute schon umfassende Anpassungsmaßnahmen (Adaptation) nötig. Die Kosten hierfür werden in den kommenden Jahren auf 50 bis 86 Mrd. US\$ jährlich geschätzt³³. Auch wenn Entwicklungszusammenarbeit, Anpassung und Klimaschutz zukünftig sehr viel enger miteinander verzahnt werden müssen, ist es wichtig, dass dieser Betrag zusätzlich zu der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit bereit gestellt wird, d.h. er muss auch über die lange gemachte, nie erreichte 0,7%-Zusage hinausgehen. Aber damit nicht genug: Um das Weltklima zu retten, werden auch die Entwicklungsländer schon sehr bald - trotz ihres niedrigen Entwicklungsniveaus - zu der weltweiten Reduzierung an Treibhausgasen beitragen müssen (Mitigation). Hierfür sind umfassende Technologietransfers und -kooperation nötig.

Dies stellt möglicherweise die größte Bedrohung für die nationalen Haushalte vieler Entwicklungsländer dar, denn bleiben die Investitionen aus, dürften die Folgekosten im Einzelfall sehr viel höher liegen, als die Anpassungskosten selbst. Dann droht eine Zunahme hoher menschlicher und volkswirtschaftlicher Kosten durch externe regional auftretende Klimaschocks, aber auch mittel- und langfristige Auswirkungen auf den Lebensstandard, das Wirtschaftswachstum und damit auf die Anstrengungen im Bereich der Armutsbekämpfung³⁴. Gegenwärtig sind aber diese Herausforderungen deutlich unterfinanziert, und nur ein Teil der bereitgestellten Gelder stehen tatsächlich als Zuschüsse zur Verfügung. Die kargen Haushaltseinnahmen der Entwicklungsländer können aber nur einmal ausgegeben werden: Entweder für die Anpassung an den Klimawandel, den Klimaschutz, Armutsbekämpfung oder eben für den Schulden-

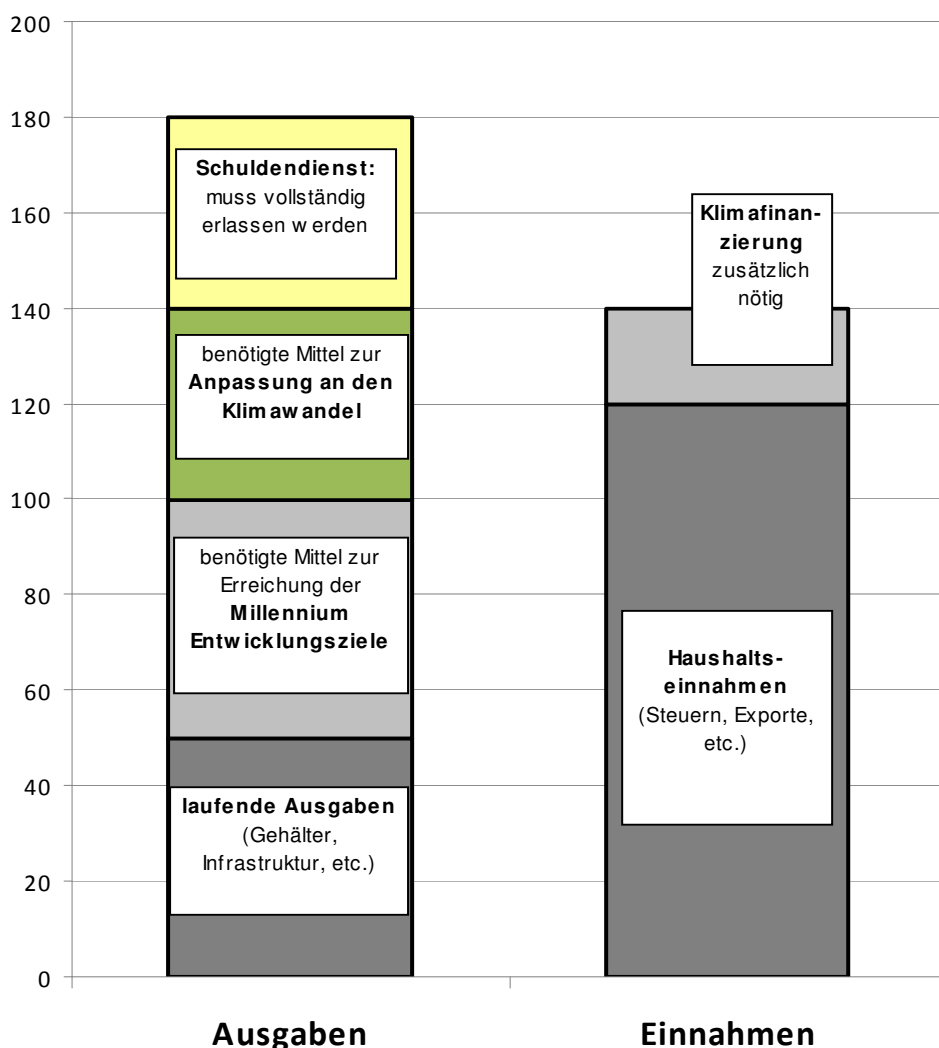
dienst an die Gläubiger.

Eine umfassende und an Entwicklungszielen orientierte Definition von Schuldentragfähigkeit darf daher diese Dimension nicht außer Acht lassen. Anders als unvorhergesehen auftretende externe Schocks, wie beispielsweise Wechselkurschwankungen, Preisschocks oder gar kombiniert in einer Finanzmarkt- und Weltwirtschaftskrise, sind zukünftige Kosten für Anpassungsmaßnahmen länderspezifisch relativ verlässlich zu berechnen. In ersten Ansätzen wird das bereits für die ärmsten Länder im Rahmen der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen über die Nationalen Aktionsprogramme zur Anpassung umgesetzt. Neben einer ganzen Reihe möglicher innovativer Finanzierungsinstrumente können hier auch Schuldenerlasse einen wichtigen Beitrag leisten zur Finanzierung von Anpassung und Klimaschutz. In den vergangenen Jahrzehnten war die Logik eher umgekehrt: Zur Erwirtschaftung von Devisen haben viele Länder oftmals für den Preis hoher sozialer und ökologischer Kosten ihre Exporte gesteigert. Für unser Land aus Graphik 2 könnte demgegenüber die Schuldentragfähigkeit ganz anders aussehen, wenn diese Faktoren berücksichtigt würden. Das Geld, das zuvor noch in den Schuldendienst fließen konnte, muss nun für Anpassungsmaßnahmen aufgebracht werden. In unserem Beispiel hier müssten die restlichen Schulden erlassen werden und sogar noch zusätzliche Klimafinanzierung ins Land fließen.

³³ Vgl. z.B. Oxfam: Adapting to climate change – What's needed in poor countries, and who should pay. Oxfam briefing paper 104, 2007. Oder United Nations Development Programme (UNDP): Bericht über die menschliche Entwicklung – Den Klimawandel bekämpfen, 2007.

³⁴ So hat beispielsweise der ehemalige Weltbankökonom Nicolas Stern im Auftrag der britischen Regierung die zukünftigen Kosten des Nichtstuns eindrücklich beziffert: Der Versuch, die Erderwärmung auf 2° zu begrenzen würde demnach die Weltgemeinschaft rund 1% des globalen BIP kosten. Schaffen wir das nicht, könnten sich die Kosten mittelfristig auf bis zu 5% belaufen. (Vgl. Stern: Stern Review Report on the Economics of Climate Change, 2006).

Graphik 3: Unter Berücksichtigung von Klimafinanzierung verringern sich die Spielräume der Schuldnerländer weiter



Dies ist natürlich eine sehr schematische Darstellung, die Wirklichkeit ist sehr viel komplexer. Angesichts der sehr unterschiedlichen Herausforderungen bei der Armutsbekämpfung und der sehr unterschiedlichen Verwundbarkeit gegenüber dem Klimawandel, ist eine länderspezifische Berechnung nötig. Die Logik aber sollte deutlich geworden sein. Schulden-tragfähigkeit muss anhand qualitativer und menschenrechtlich orientierter Messgrößen ausgerichtet sein. Da der fortschreitende Klimawandel eine ernst zu nehmende Gefahr für die Armutsbekämpfung darstellt und außerdem ein zusätzlicher Kostenfaktor ist, müssen auch diese Kosten in die Berechnung von Schulden-tragfähigkeit eingerechnet werden. Und da es bei der Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen nicht um einen Akt der Nächstenliebe, sondern um Wiedergutmachung angerichteter Schäden geht, kann es auch nicht sein, dass diese „Reparationszahlungen“ in Form von weiteren Krediten bereit gestellt werden. Wenn überall über innovative Finanzierungsinstrumente nachgedacht wird, die zusätzliche Gelder mobilisieren sollen, um die globalen Herausforderungen zu stemmen, dann sollten Schuldenerlasse dabei eine wichtige Rolle spielen.