



BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Bundesarbeitsgemeinschaften (BAG)  
Globale Entwicklung und Wirtschaft & Finanzen

**BAG**

**Globale Entwicklung  
Wirtschaft & Finanzen**

c/o Bundesgeschäftsstelle  
Bündnis 90/Die Grünen  
Platz vor dem Neuen Tor 1  
10115 Berlin

bag.wirtschaft@gruene.de  
Web: [www.gruene-bag-wifi.de](http://www.gruene-bag-wifi.de)

Berlin, 18. Juli 2024

## Beschluss zur Verschuldungskrise im Globalen Süden

Vorbemerkung:

Dieser Beschluss der Bundesarbeitsgemeinschaften (BAGen) „Globale Entwicklung“ und „Wirtschaft & Finanzen“ vom 7. Juli 2024 möchte einen Beitrag leisten, das Ziel eines neuen Schuldenmanagementkonsens auf Grundlage regelbasierter Verfahren für Schuldenerlasse aus dem Grundsatzprogramm 2020 und dem Koalitionsvertrag 2021 zu konkretisieren, und zugleich die gesellschaftliche Debatte zur Verschuldungskrise im Globalen Süden bereichern. Der Beschlusstext entstand in einem einjährigen Diskussions- und Abstimmungsprozess und reflektiert unterschiedliche Perspektiven und Anregungen aus Forschung, Zivilgesellschaft, Politik und Wirtschaft.

## **Beschluss der BAGen Globale Entwicklung und Wirtschaft & Finanzen: Verschuldungskrise im Globalen Süden und Lösungsansätze**

### **1. Analyse der aktuellen Verschuldungssituation**

In den letzten Jahren hat sich die Verschuldungskrise im Globalen Süden dramatisch zugespitzt. Zwar sind Kredite in angemessenem Umfang ein sinnvolles Instrument der Entwicklungsfinanzierung und können zur Erreichung der Sustainable Development Goals (SDGs) beitragen. Die Aufnahme von Auslandsschulden in Fremdwährung macht die Länder des Globalen Südens aber zugleich besonders anfällig für die Volatilität der internationalen Kapitalmärkte. Globale Wirtschaftskrisen treffen diese Länder deswegen früher, heftiger und mit schwerwiegenden Folgen.

Nach einer langanhaltenden Phase steigender Staatsschulden unter günstigeren Rahmenbedingungen hat die aktuelle Polykrise viele Länder des Globalen Südens in massive Zahlungsschwierigkeiten gebracht. Unmittelbarer Auslöser war die weltweite Rezession infolge der Covid-19-Pandemie. Nach Einschätzung der Nichtregierungsorganisation Erlassjahr ist der Anteil der Länder des Globalen Südens, die kritisch oder sehr kritisch verschuldet sind, von 37 % Ende 2019 auf 55 % Ende 2022 angestiegen.

- **Viele Länder befinden sich in einer Schuldenkrise oder sind kurz davor**

Die Verschärfung der Verschuldungskrise ist nicht nur eine Folge der Corona-Krise. Energie- und Rohstoffpreise sind vor allem infolge des Ukraine-Krieges deutlich gestiegen. Zusätzlich hat die straffere US-Geldpolitik zu einer Aufwertung des US-Dollar beigetragen, welche die globale Inflation vorantrieb und die Refinanzierungskosten für Unternehmen und Staaten weltweit erhöhte. Im Ergebnis müssen die Länder des Globalen Südens 2024 so viel Schuldendienst wie noch nie an ihre ausländischen Gläubiger leisten, zulasten notwendiger Investitionen in Bildung, Gesundheitsvorsorge und Klimaschutz.

Länder mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen sind von der aktuellen Schuldenkrise besonders stark betroffen. Von den 73 Staaten, die für eine Umschuldung im Rahmen des von den G20 entwickelten „Common Framework“ in Frage kämen, befinden sich 39 Staaten bereits in einer finanziellen Notlage oder sind von einer solchen Notlage gefährdet.

Für die Verschuldungskrise in zahlreichen Staaten des Globalen Südens gibt es interne und externe Ursachen. Strukturelle Faktoren der Weltwirtschaft und die kolonial geprägten Entwicklungsmodelle vieler Länder des Globalen Südens spielen dabei eine wichtige Rolle, u.a. die hohe Abhängigkeit vom Export einiger weniger Rohstoffe und Agrarerzeugnisse und die geringen Steuereinnahmen in vielen Ländern des Globalen Südens sowie die Subventionspolitik und die Handelschranken der Staaten des Globalen Nordens. In den letzten Jahren hat dann die Kombination aus erhöhten Schuldenständen und der Aneinanderreihung externer Schocks das Risiko für Staatsschuldenkrisen erhöht.

- **Die Zusammensetzung der Gläubiger unterscheidet sich deutlich von früheren Verschuldungskrisen**

Im Unterschied zu früheren Verschuldungskrisen im Globalen Süden hat sich die Zusammensetzung der Gläubiger deutlich verändert, denn private Gläubiger und China haben eine erheblich höhere Bedeutung bekommen. Ende 2022 wurden laut Weltbank 59 % der ausstehenden Forderungen von privaten Gläubigern gehalten (davon 45 % von Anleihegläubigern, z.B. Investmentfonds und

Versicherungen, und 14 % von Banken und anderen privaten Gläubigern), 28 % von multilateralen Finanzinstitutionen wie IWF und Weltbank und 13 % von bilateralen öffentlichen Gläubigern, unter denen China der wichtigste ist, vor allem auch wegen der Vergabe von Infrastrukturkrediten der Belt and Road Initiative.

- **Die Klimakrise verschärft die Unsicherheit**

Auch extreme Wetterereignisse können destabilisierende Auswirkungen auf Finanzsysteme haben, insbesondere in exponierten und vulnerablen Ländern. Risikoprämien für Staatsanleihen steigen dann oft in die Höhe. Das mittelfristige Wachstumspotenzial beispielsweise kann bereits bei einer einzelnen Dürre um 1 % sinken. Auch die zusätzlichen Investitionskosten für Klimaanpassungsmaßnahmen werden im nächsten Jahrzehnt 1 % des BIP in Ländern mit niedrigen Einkommen und 20 % in kleinen Inselstaaten (SIDS) übersteigen.

- **Herausforderungen in der internationalen Finanzarchitektur**

Laut einer unabhängigen Expert\*innengruppe der G20 müssten die Länder des Globalen Südens (ohne China) jährlich rund 3 Billionen US-Dollar aufbringen, um die internationalen Entwicklungs- und Klimaziele zu erreichen. Da viele Länder jedoch weder über entsprechend hohe Staatseinnahmen noch über einen ausreichenden Zugang zu günstigen Krediten verfügen, stehen die Chancen dafür schlecht. Die Verschuldungskrise und der hohe Schuldendienst verschärfen das Finanzierungsproblem.

Vor diesem Hintergrund müssen die Länder des Globalen Nordens ihre Zusagen für öffentliche Entwicklungs- und Klimafinanzierung erfüllen. Auch andere Staaten der G20 sollten hier ihren Beitrag leisten, wie z.B. China und Saudi-Arabien. Gleichzeitig braucht es privates Kapital, um die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und die sozial-ökologische Transformation in den Ländern des Globalen Südens zu unterstützen. Vor diesem Hintergrund sollte die internationale Finanzarchitektur privatwirtschaftliche Investitionen in die Länder des Globalen Südens fördern. Dies schließt ausländische Direktinvestitionen ebenso ein wie die Investition in Staatsanleihen.

- **Schulden als zentrales Thema der globalen Entwicklungsagenda**

Angesichts der strukturellen Probleme in der internationalen Finanzarchitektur rutschen immer mehr Länder in eine unhaltbare Lage. Umschuldungen finden häufig „zu wenig und zu spät“ statt und es müssen staatliche Ressourcen im Übermaß zur Deckung des Schuldendienstes aufgewendet werden. Dieser Mittelabfluss reduziert die Fähigkeit vieler Staaten, sich wirtschaftlich zu erholen und in ihre Entwicklung zu investieren, z.B. in Bildungs-, Gesundheits- und soziale Sicherungssysteme und in Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen. Daher gilt: Staatsschulden werden in den nächsten Jahren ein zentrales Thema im Kontext der globalen Entwicklung bleiben, denn der stark gestiegene Schuldendienst vieler Länder des Globalen Südens führt in Kombination mit den krisenhaften Entwicklungen der letzten Jahre zu einem Anstieg von Armut und Hunger und zu Rückschritten bei der Erreichung der SDGs, wovon die vulnerablen Gruppen besonders stark betroffen sind. Die Entwicklung von Lösungsansätzen für die Verschuldungskrise des Globalen Südens wird deshalb immer dringlicher.

## **2. Forderungen und Lösungsansätze**

In ihrem **Koalitionsvertrag** vom Dezember 2021 hatten SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP eine relativ ambitionierte Vereinbarung getroffen: „Unser Ziel ist ein neuer internationaler

Schuldenmanagementkonsens. Wir unterstützen eine Initiative für ein kodifiziertes internationales Staateninsolvenzverfahren, das alle Gläubiger miteinbezieht und Schuldenerleichterungen für besonders gefährdete Ländergruppen umsetzt.“

Zum Erreichen dieses Ziels halten wir es für notwendig, dass sich die Bundesregierung dafür einsetzt, das **G20 Common Framework** weiterzuentwickeln, wie dies sowohl von Weltbank und IWF als auch von zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Erlassjahr vorgeschlagen wird. Denn das Common Framework ist gegenwärtig und auf absehbare Zeit der einzige Rahmen für internationale Schuldenrestrukturierungen, aber derzeit nicht besonders effektiv. Ein großer Vorteil des G20 Common Framework ist, dass China und andere „neue“ Geber mit an Bord sind. Eine Reform des Common Framework müsste u.a. die Länder mit mittlerem Einkommen einbeziehen, signifikante Schuldenreduzierungen ermöglichen und die bisher langwierigen Prozesse beschleunigen. Außerdem müsste die G20 den Dialog mit den Schuldnerländern des Globalen Südens vertiefen. Langfristig sollten Schuldenrestrukturierungsverfahren bei den UN angesiedelt werden.

Mit den **Richtlinien für stabile Kapitalflüsse und faire Schuldenrestrukturierung** verabschiedete die G20 im Jahre 2004 eine Basis für Schuldenrestrukturierungen, die im April 2022 aktualisiert wurde. Diese Regeln beinhalten Schuldentransparenz, einen regelmäßigen Informationsfluss zwischen Gläubigern und Schuldern zur Aufrechterhaltung des Kapitalmarktzugangs und den Dialog über Fragen der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit auf Basis belastbarer und öffentlich verfügbarer Daten. Im Fall von Umschuldungen fordern die Richtlinien eine frühzeitige Einbeziehung aller Gläubigergruppen, Verhandlungen unter Beachtung des Grundsatzes von Treu und Glauben und die faire Behandlung aller Beteiligten.

Neben der Weiterentwicklung des internationalen Schuldenmanagements fordern wir ein **nationales Gesetz zur verbindlichen Einbeziehung privater Gläubiger bei Schuldenrestrukturierungen**. Durch ein solches Gesetz kann die gerichtliche Durchsetzung von Forderungen privater Gläubiger in Deutschland wirksam beschränkt werden. Auf diese Weise können die Ergebnisse internationaler Verhandlungen zur Restrukturierung staatlicher Schulden unter dem Common Framework oder etwaiger nachfolgender Initiativen und Restrukturierungsentscheidungen einer Gläubigermehrheit dauerhaft abgesichert werden. Die Erfahrungen aus der argentinischen und der griechischen Staatsschuldenkrise zeigen, dass Klagen nichtkooperativer privater Gläubiger auch in Deutschland keine Seltenheit sind. Nationale Gesetze zur verbindlichen Einbeziehung privater Gläubiger bei Schuldenrestrukturierungen können dem entgegenwirken und dazu beitragen, die Glaubwürdigkeit von Deutschland und anderen Staaten des Globalen Nordens in der Auseinandersetzung mit neuen Gebern wie China zu erhöhen, die eine Gleichbehandlung der verschiedenen Gläubigergruppen einfordern.

Auch wenn ein deutsches Gesetz nur einer von vielen Bausteinen einer umfassenden Lösung sein kann, würde dieses sicherlich internationale Signalwirkung entfalten und könnte damit einen wichtigen Beitrag zur langfristigen Bewältigung der Verschuldungskrise des Globalen Südens leisten. Besser noch wäre eine einheitliche Regelung durch die Europäische Union. In jedem Falle sollte eine gesetzliche Regelung mit parallel laufenden Initiativen in New York und England abgestimmt werden.

- **Einbeziehung privater Gläubiger bei Schuldenrestrukturierungen**

Im G20 Common Framework wird genau wie im Pariser Club nur über öffentliche bilaterale, nicht aber über private Forderungen verhandelt. Bei Umschuldungen wird das Schuldnerland unter dem Common Framework wie im Pariser Club dazu verpflichtet, mit seinen privaten Gläubigern (und auch mit den nicht beim Common Framework beteiligten öffentlichen bilateralen Gläubigern) Zugeständnisse im gleichen Umfang auszuhandeln, wie sie von den G20-Staaten eingeräumt werden

(Comparability of Treatment-Klauseln). Die Erfahrung früherer Verschuldungskrisen zeigt aber, dass so eine effektive Einbeziehung privater Gläubiger in der Praxis häufig nicht funktioniert. Klagen von privaten Gläubigern im Kontext von Schuldenrestrukturierungen haben in den letzten 30 Jahren kontinuierlich zugenommen. Einzelne private Gläubiger konnten so oft höhere Rückzahlungen zulasten des Schuldners und der anderen Gläubiger erreichen.

Aus unserer Sicht ist für eine effektive Einbeziehung privater Gläubiger bei Schuldenrestrukturierungen eine Kombination aus Reformen des Common Framework (inkl. der Umsetzung der IWF/WB-Empfehlungen, u.a. zur früheren Einbeziehung privater Gläubiger in Umschuldungsverhandlungen) und nationaler Gesetzgebung am ehesten realistisch. Entsprechende nationale Gesetze gibt es schon seit einiger Zeit in Frankreich, Belgien und Großbritannien. Sie müssen allerdings noch fortentwickelt werden, um höhere Wirksamkeit zu entfalten.

- **Alle staatlichen Auslandsschulden müssen Gegenstand der Restrukturierung sein**

Je weniger umfassend die Restrukturierung ist, umso geringer wird die Bereitschaft einzelner Gläubiger sein, diese zu unterstützen und mitzutragen, weil durch die Reduzierung der eigenen Ansprüche dann vor allem die bevorzugte Behandlung anderer Gläubiger ermöglicht wird. Wichtig ist zum einen, dass sich alle bilateralen öffentlichen Gläubiger an Schuldenrestrukturierungen beteiligen, insbesondere auch China., wobei China seinerseits die Verantwortung privater westlicher Gläubiger und der multilateralen Finanzinstitutionen betont. Zum anderen müssen neben Staatsanleihen auch die Darlehensansprüche staatlicher und privater Gläubiger sowie Beendigungsansprüche aus Finanzderivaten und Schadenersatzansprüche aus Investitionsschutzstreitigkeiten erfasst werden.

- **Gesetzliche Vollstreckungsverbote während laufender Schuldenrestrukturierungsverhandlungen**

Um einen mehrheitsfähigen Restrukturierungsplan gegenüber allen Gläubigern durchsetzen zu können, sind zeitlich begrenzte gesetzliche Vollstreckungsverbote der beste Ansatz, um die Gleichbehandlung aller Gläubiger sicherzustellen. Um die Verhandlungsposition des Schuldnerstaates zu verbessern und Umschuldungsverhandlungen rasch zum Abschluss führen zu können, müssen Vollstreckungsversuche von Seiten der Gläubiger während der laufenden Restrukturierungsverhandlungen für unzulässig erklärt werden. Gesetzliche Vollstreckungsverbote gelten zwar immer nur für das Land, in dem sie erlassen werden. Da die Internationale Finanzarchitektur weiterhin von den G7-Ländern und einigen wenigen anderen Staaten (wie z.B. Benelux und Singapur) dominiert wird, kann aber jedes dieser Länder so einen signifikanten Beitrag zu einem neuen internationalen Schuldenmanagementkonsens leisten.

- **Verbesserung der Schuldentransparenz**

Transparenz auf Seiten von privaten und öffentlichen Kreditgebern ist eine maßgebliche Voraussetzung für ein nachhaltiges Schuldenmanagement, denn nur vollständige Informationen ermöglichen eine angemessene Bewertung der Schuldentragfähigkeit. Dies ist sowohl im Interesse von Gläubigern als auch von Schuldnerländern, damit Schuldenrestrukturierungsverfahren reibungsloser ablaufen können.

Viele der bisherigen Forderungen zielten darauf ab, Schuldentransparenz in der bilateralen Kreditvergabe zu erhöhen. Die bestehenden Transparenzinitiativen und Datenbanken sind zwar zahlreich, aber sehr fragmentiert. Oftmals fällt die Umsetzung hinter den Erwartungen zurück. Das betrifft sowohl öffentliche als auch private Gläubiger.

Ein bisheriger Fokus der Diskussion über Schuldentransparenz lag auf China, da oft die Intransparenz der chinesischen Kreditvergaben kritisiert wird, aber auch in Deutschland und anderen westlichen Ländern müssen Lösungsansätze weiter diskutiert werden, um zu klären, wie Transparenz bei der Vergabe von Direktkrediten und auch bei Institutionen der multilateralen Entwicklungsfinanzierung verbessert werden kann. Hier sollte eine einheitliche und konsistente Datenbasis zur Kreditvergabe in Bezug auf private und öffentliche Schulden eingerichtet werden.

- **Fokus auf langfristige Schuldentragfähigkeit (*Debt Sustainability*) unter Berücksichtigung der Ziele einer nachhaltigen globalen Entwicklung**

Die Basis für Schuldenrestrukturierungen sind in der Regel die Tragfähigkeitsanalysen von IWF und Weltbank. Bei diesen Tragfähigkeitsanalysen muss die Gefahr zu optimistischer Prognosen verringert, die Methodik weiterentwickelt und die Notwendigkeit von Investitionen stärker berücksichtigt werden, die der Stärkung der Resilienz und der sozial-ökologischen Transformation dienen. Die Bundesregierung sollte sich für die frühzeitige und vollständige Offenlegung der Tragfähigkeitsanalysen bei Umschuldungsverhandlungen einsetzen. Insgesamt sollte Schuldentragfähigkeit als Ergebnis eines rationalen Verhandlungsprozesses zwischen Gläubigern und Schuldern verstanden werden, der die unterschiedlichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen der Beteiligten in Ausgleich bringt und die Ziele einer nachhaltigen globalen Entwicklung konkret adressiert.

- **Schuldenmoratorium im Falle einer Natur- und Klimakatastrophe**

Ein Schuldenmoratorium kann Ländern in akuten (Schulden-)Krisen Luft zum Atmen verschaffen, u.a. auch bei externen Schocks wie Klimakatastrophen. Die britische Exportkreditagentur UKEF hat z.B. im November 2022 zur COP27 die Einführung von „Climate Resilient Debt Clauses“ in ihren Kreditverträgen vorgestellt. Niedrigeinkommensländer und kleine Inselstaaten können im Falle einer Naturkatastrophe oder eines Klimaschocks auf Basis dieser Klauseln für 12 Monate die Aussetzung ihrer fälligen Schuldendienstzahlungen beantragen. Dies könnte den betroffenen Staaten helfen, Mittel für Nothilfemaßnahmen zur Bewältigung von Natur- und Klimakatastrophen freizusetzen. Die Bundesregierung sollte sich für die Aufnahme analoger Klauseln in bilaterale Finanzierungsabkommen staatlicher und privater Gläubiger einsetzen.