

südostasien

Zeitschrift für Politik • Kultur • Dialog

2 | 2021, Interviews, Südostasien,

Autor*in: Jörg Schwieger

Verschuldung von Staaten Südostasiens



Schulden nehmen schnell die finanzielle Bewegungsfreiheit © Debt Mummy Art, Flickr, CC BY-NC 2.0

Südostasiens Staaten nehmen Kredite aus dem Ausland auf, um Veränderungsprozesse, Projekte und Investitionen, unter anderem um die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung zu finanzieren.

Aktuell kommen Staaten verhältnismäßig einfach an Kredite, denn durch die niedrigen Zinsen im globalen Norden sind solche Finanzgeschäfte für Anleger*innen sehr attraktiv.

Unser Interviewpartner:



Jürgen Kaiser © privat

Jürgen Kaiser ist Geograph und Regionalplaner und koordinierte bis Anfang 2021 das Bündnis erlassjahr.de, nervte Berliner Ministerien und erinnerte Bürokraten in IWF und Pariser Club freundlich aber bestimmt an die Leichen in ihren Kellern. Seither steht er dem Bündnis weiter beratend und unterstützend zur Seite.

[Bündnis erlassjahr.de](https://erlassjahr.de)

Wenn allerdings Kredite ungeachtet der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Schuldner*innen aufgenommen und vergeben werden, dann wird die Rückzahlung zum Problem. Staaten kann die Überschuldung drohen, Umschuldungen mit Gläubiger*innen werden nötig; es wird von „Schuldenfallen“ und „möglichem Staatsbankrott“ geredet. In aller Regel sitzen die Gläubiger*innen dabei am längeren Hebel.

Der im Januar 2021 von Misereor und erlassjahr.de gemeinsam publizierte Schuldenreport listet 132 Staaten als kritisch verschuldet auf. Mit Thailand und den Philippinen seien auch „Schwergewichte“ dabei, die in ihrer Vergangenheit bereits dramatische Überschuldungsepisoden durchlebt hatten, in den letzten Jahren bis zum Ausbruch der Pandemie aber von Schuldenproblemen nicht mehr betroffen waren“, heißt es im Report (S. 10).

Zur aktuellen Lage führte Jörg Schwieger ein Interview mit Jürgen Kaiser vom Bündnis erlassjahr.de.

Welche Staaten Südostasiens sind nach Ihren Informationen am höchsten verschuldet und wie ist diese Verschuldung entstanden?

Schulden sind kein absolutes Problem, sondern immer dann, wenn sie in einem Missverhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Schuldenden stehen. Deswegen beschreiben Schuldenindikatoren immer die Schulden oder den laufenden Schuldendienst im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung, zu den Exporteinnahmen oder den öffentlichen Einnahmen. Was die Höhe der Schuldenindikatoren angeht, ist im Moment Malaysia das gefährdetste Land der Region. Ebenfalls hohe Indikatoren weisen Myanmar, Laos und Indonesien auf. Alle Länder folgten nach der Finanzkrise von 2008 dem globalen Trend einer umfangreichen ausländischen Kreditaufnahme.

Diese wiederum war eine Folge der weltweit extrem niedrigen Zinssätze aufgrund der lockeren Geldpolitik der großen Notenbanken. Durch die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie sind die Indikatoren 2020 nochmals dramatisch angestiegen. Aus diesem Grund sind auch in allen Ländern bis auf Vietnam und Laos sämtliche Indikatoren um mehr als 10% in den letzten fünf Jahren angestiegen.

Von Überschuldung gefährdete Staaten in Südostasien (Stand 2020) (Zahlen in %):

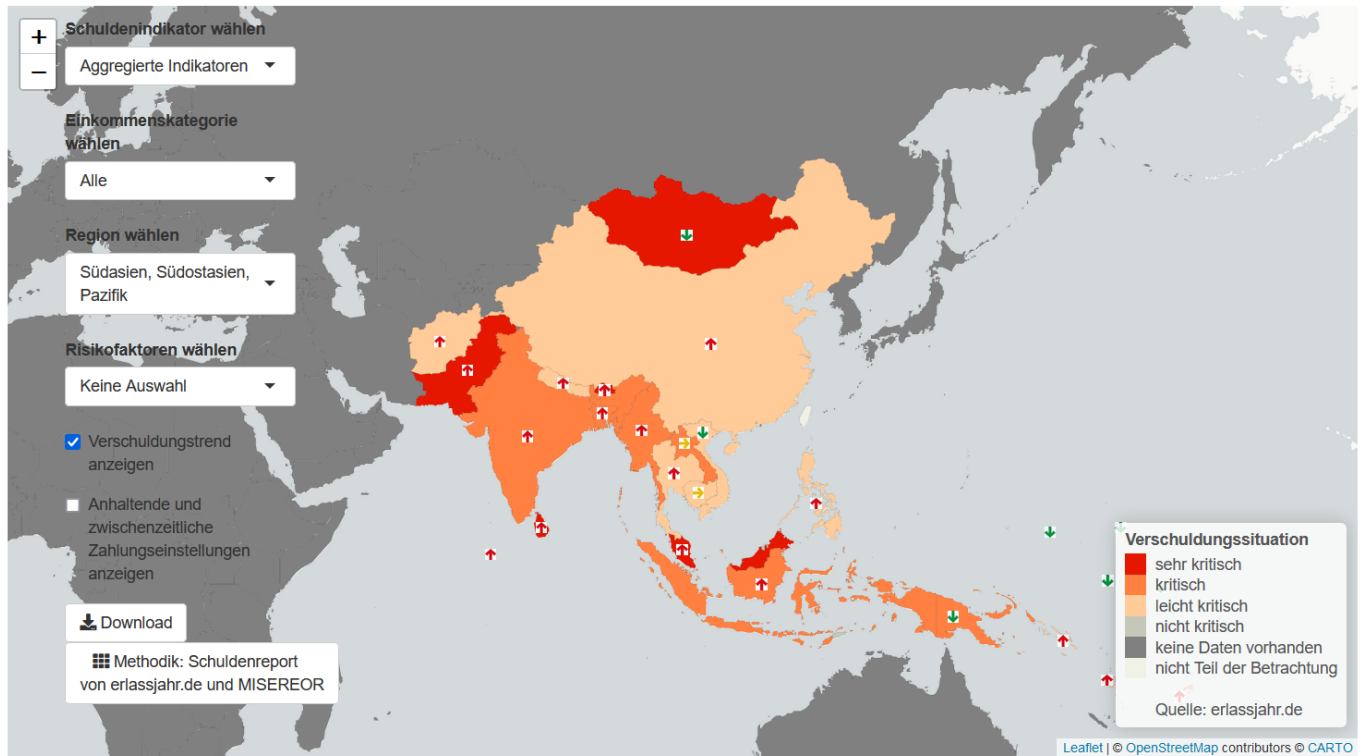
Symbol zeigt den Trend: ▲ Anstieg um mehr als 10% ▼ Rückgang um mehr als 10% ■ Stagnation (Veränderung um weniger als 10%)

	Öffentliche Schulden/ BIP	Öffentliche Schulden/ Staatseinnahmen	Auslands-schuldenstand/ BIP	Auslands-schuldenstand/ Export-einnahmen	Auslands-schuldendienst/ Export-einnahmen	Risiko der Überschuldung laut IWF
Indonesien	38,5 ▲	325,9 ▲	39,0 ▲	179,0 ■	39,6 ▲	
Kambodscha	31,5 ▼	145,6 ▼	64,5 ▲	72,8 ■	7,3 ▲	niedrig
Laos	70,9 ▲	599,5 ▲	92,8 ■	233,0 ▼	7,4 ▼	hoch
Malaysia	67,6 ▲	333,7 ▲	332,2 ▲	546,2 ▲	k.A.	
Myanmar	42,4 ▲	281,6 ▲	27,9 ▲	157,6 ▲	35,7 ▲	niedrig
Philippinen	48,9 ▲	283,8 ▲	23,0 ■	84,5 ■	11,9 ■	
Thailand	50,4 ▲	240,0 ▲	36,3 ■	56,6 ▲	8,6 ▲	
Vietnam	46,6 ▼	274,6 ■	44,0 ■	k.A.	k.A.	

Quelle: Schuldenreport 2021, hrsg. von Misereor und erlassjahr.de

Wer sind die wichtigsten Gläubiger*innen Südasiens - sind es vor allem andere Staaten, internationale Finanzinstitutionen oder Geschäfts- und Privatbanken?

Das Gläubiger*innenprofil sieht von Land zu Land unterschiedlich aus. Generell folgt Südostasien aber auch hier dem weltweiten Trend einer deutlichen Zunahme von Schulden bei Privatgläubiger*innen - vor allem in Form öffentlicher Anleihen. Von 2011 bis 2019 hat sich die Verschuldung in Form öffentlicher Anleihen mehr als vervierfacht; dazu kommt eine mehr als verdoppelte Auslandsverschuldung der privaten Schuldner*innen in Ostasien bei ebenfalls privaten ausländischen Gläubiger*innen. Demgegenüber spielen konzessionäre Kreditvergaben in Form von bilateraler Entwicklungszusammenarbeit und zinsgünstigen Krediten aus multilateralen Quellen (*Weltbank, Internationaler Währungsfonds, Asiatische Entwicklungsbank* und andere) in den meisten Ländern nur noch eine untergeordnete Rolle.



Karte der Verschuldungssituation in Süd-, Ost- und Südostasien (Klick führt zur interaktiven Karte von erlassjahr.de) © erlassjahr.de, Screenshot vom 29.06.21

Wer hat in erster Linie von dieser Verschuldung profitiert und inwiefern?

Allgemein hat die Möglichkeit zinsgünstiger Verschuldung alle begünstigt, die Zugang zu internationalen Krediten hatten und auch in der Lage waren, die Devisen zu verdienen, die zur Rückzahlung der Kredite nötig sind. Je stärker die Integration eines Unternehmens, einer Bank oder einer Person in transnationale Wirtschaftskreisläufe ist, umso höher ist der potenzielle Gewinn aus der Globalisierung der Finanzmärkte. Umgekehrt gehören alle, die zuvor im Rahmen von Entwicklungszusammenarbeit direkt oder indirekt mit günstigem Kapital versorgt wurden, zu den Verlierern der Konzentration der nur unterproportional wachsenden Entwicklungshilfemittel auf die ärmsten Länder, die eher in Afrika als in Asien liegen.

Lässt sich beschreiben, welchen Einfluss Gläubiger*innen auf die Geschicke ihrer Schuldner*innen nehmen?

Anders als Finanzierungen des *Internationalen Währungsfonds* (IWF), die früher eine größere Rolle spielten, bietet die Staatsfinanzierung durch den Kauf öffentlicher Anleihen praktisch keine direkte Möglichkeit, auf die Wirtschaftspolitik des Kredit nehmenden Landes Einfluss zu nehmen. Das war auch bei der Finanzierung einzelner ausgewählter Projekte durch syndizierte Bankenkredite oder durch öffentliche Export- oder Investitionsbürgschaften noch anders. Wer Staatsanleihen kauft, stellt dem verkaufenden Staat Mittel für alle seine Aktivitäten zur Verfügung. Auf der anderen Seite bedeutet eine solche sehr liberale Anleihefinanzierung aber auch, dass es im Krisenfall überhaupt kein Verfahren für eine organisierte Umschuldung gibt – nicht mal ein unfaires, wie den *Pariser Club* oder den *Londoner Club* [siehe genauere Ausführung dazu im letzten Teil des Interviews, d.R.]. Vielmehr stehen die Schuldner*innen unter stärkstem Druck, Zahlungen unter nicht mehr tragbaren Umständen aufzubringen, da viele Anleihen so genannte *Cross-Default-Klauseln* enthalten. Durch diese kann ein Zahlungsverzug auf eine einzelne Anleihe zur Fälligkeit sämtlicher Staatsanleihen und damit faktisch zum Staatsbankrott führen.



Finanzdrehscheibe: Hongkongs Banken Distrikt mit der Bank of China, Hongkong and Shanghai Banking Corporation und Standard Chartered Bank © Brian Sterling, Flickr, CC BY-SA 2.0

Gibt es Gläubiger*innen, die besonders rücksichtslos operieren?

Es gab in Südostasien bislang keine so genannten ‚Geierfonds‘, die Staatsschulden von Ländern in Schwierigkeiten mit hohen Abschlägen aufkaufen und dann vor Gericht auf volle Begleichung samt Strafzinsen und Gebühren klagen. Länder wie Sambia, Peru und Argentinien haben dies erlebt. Gelegentlich wird indes auf die besonders rüde Eintreibe-Praxis des bedeutenden Gläubigers China verwiesen. In der Tat sind chinesische Kredite überdurchschnittlich teuer und sehr intransparent, da chinesische Kreditgeber*innen gerne Klauseln in ihre Verträge einbauen, die es Kreditnehmer*innen verbieten, irgendeine Art von Information über den Kredit an Dritte weiterzugeben. Und China besichert seine Forderungen, stärker als andere Gläubiger, durch Abtretung, beispielsweise von Rohstoffeinnahmen. Im Gegenzug stellt China weniger Fragen nach der Sinnhaftigkeit einzelner Vorhaben und gar keine nach guter Regierungsführung. Während allerdings in China langsam die Erkenntnis reift, dass solche Praktiken langfristig kontraproduktiv sein können, wächst umgekehrt unter westlichen Gebern vereinzelt die Neigung, zu solchen kolonialen Praktiken zurückzukehren.

Welche Folgen hat eine solche Einflussnahme auf einer staatlichen Makro-Ebene für die Schuldner*innen?

Zu beobachten ist eine Abkehr von Investitionen in die soziale Infrastruktur eines Landes, welche einen funktionierenden Staat und ein Entwicklungsverständnis auf Seiten der Kreditgeber voraussetzt. Im Aufwind sind dagegen große Infrastrukturvorhaben, die potenziell ertragsstarke und

vor allem pfändbare Einrichtungen wie Straßen, Eisenbahnen, Häfen und die Erschließung von Rohstoffquellen einschließen. Das ‚strukturell heterogene‘ Nebeneinander von moderner Infrastruktur und Subsistenz- Landwirtschaft oder Tagelohn-Tätigkeiten wird oft durch solche Investitionen vertieft statt abgemildert.

Wie setzen sich solche Auswirkungen dann auf einer Mikro-Ebene fort? Welche Lasten und Hindernisse erwachsen daraus für die Menschen in den betroffenen Ländern?

Wie in Deutschland auch, geht groß dimensionierte Infrastruktur häufig mit einem Abbau von Arbeitsplätzen am unteren Ende der Verdienstskaala einher: Die neue Brücke ersetzt die Fährleute, die Eisenbahn ersetzt die bislang kleinunternehmerisch organisierten Lkw-Fahrenden. Das heißt natürlich nicht, dass solche Investitionen grundsätzlich entwicklungsfeindlich wären – im Gegenteil. Die soziale Infrastruktur, die solche Arbeitsplatzverluste vorübergehend auffangen könnte, und die gezielte Schaffung neuer und moderner Arbeitsplätze auf der Grundlage der neu geschaffenen Infrastruktur sind aber im Regelfall nicht Teil der Projektfinanzierung. Vielmehr werden die Betroffenen sich selbst überlassen.



Zivilgesellschaftlicher Protest 2009 vor dem Gebäude der Vereinten Nationen in Bangkok © Mongkhonsawat Luengvorapant/ Oxfam, Flickr, CC BY-NC-ND 2.0

Welche Handlungsoptionen und Strategien gegen Verschuldung und ihre negativen Effekte stehen zu Gebot?

Wenn Überschuldung die fiskalischen und politischen Handlungsmöglichkeiten einschränkt, gibt es keine Alternative zu Schuldenerleichterungen – entweder als ein zeitweiliges Moratorium, eine größer angelegte Umschuldung oder in Form echter Schuldenerlasse. Die erwähnten

Gläubigerkartelle *Pariser Club* und *Londoner Club* haben das in der Vergangenheit mehr schlecht als recht geleistet, weil sie das dramatische Machtungleichgewicht zwischen einzelnen Schuldenden und den sich in einem Kartell abstimmenden Gläubiger*innen widerspiegeln. Das führte dazu, dass ein Land wie Indonesien schon achtmal im *Pariser Club* umschulden musste. Die oben beschriebene Verschiebung in den Gläubigerprofilen hat überdies dazu geführt, dass die Koordination der Gläubiger*innen – tausende von Anlegenden rund um den Globus können Inhabende einer einzelnen Anleihe sein – deutlich schwieriger geworden ist. Organisationen wie die *UN Handels- und Entwicklungskonferenz UNCTAD* fordern deshalb mit zivilgesellschaftlichen Organisationen wie erlassjahr.de oder asiatischen Netzwerken wie dem *Asian Pacific Movement on Debt and Development* (APMDD) die Schaffung eines umfassenden Staateninsolvenzverfahrens.

Wie könnte ein solches Verfahren aussehen?

Drei Eigenschaften kennzeichnen ein rechtsstaatliches Entschuldungsverfahren:

1. Alle Schulden müssen in einem einzigen Prozess verhandelt werden anstatt eines Gläubigerclubs in Paris, eines in London, eines im Cyberspace und einer Nichtbeteiligung aller übrigen Gläubiger*innen.
2. Die Entscheidung über Schuldenzahlung oder -erlass darf nicht von einer der beiden Seiten, sondern muss von einer unabhängigen Instanz gefällt werden. Im Falle von Staatsschulden könnte das ein ad-hoc von beiden Seiten einberufenes Schiedsgericht sein oder eine Insolvenzkammer zum Beispiel beim *Permanent Court of Arbitration* in Den Haag oder einer anderen geeigneten UN-Organisation.
3. Diese Instanz muss ihre Entscheidung auf der Grundlage eines von unabhängiger Seite erstellten Gutachtens über die Schuldentragfähigkeit treffen. Das können weder IWF noch *Weltbank* sein, die selbst Gläubiger*innen sind, aber zum Beispiel eine UN-Organisation wie UNCTAD oder eine akademische Institution, auf die sich Gläubiger*innen und Schuldner*innen zuvor geeinigt haben.

In diesem Verfahren müssen überdies die Betroffenen – das heißt sowohl die durch einen eventuellen Erlass betroffenen Gläubiger*innen als auch die Zivilgesellschaft des verschuldeten Landes – auf geeignetem Wege – das Recht haben, angehört zu werden.

Der Autor

Jörg Schwieger

Jörg Schwieger ist evangelischer Theologe und Germanist. Er war von 1982 bis 1986 Geschäftsführer der Aktionsgruppe Philippinen und von 1987 bis 1991 Geschäftsführer des philippinenbüro e.V. sowie danach langjähriger Mitarbeiter im kirchlichen Entwicklungsdienst mit unterschiedlichen (Leitungs-) Funktionen. Er ist freiberuflicher Berater und ehrenamtlich zu Asien, in der personellen Entwicklungszusammenarbeit und lokal zu Integration und kultureller Teilhabe engagiert.