

Jens Martens

Die SDGs im Schatten drohender Finanzkrisen



Die SDGs im Schatten drohender Finanzkrisen

Herausgeber:

Global Policy Forum

Königstraße 37a
53115 Bonn

europe@globalpolicy.org
www.globalpolicy.org
Kontakt: Jens Martens

Autor:

Jens Martens

Redaktionelle Mitarbeit:

Bodo Ellmers und Hanna Kieschnick

Titelbild:

Pixabay

Gestaltung und Produktion:

www.kalinski.media

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-943126-49-5

Bonn, Januar 2020

Dieses Arbeitspapier ist Teil des Projekts „**Weichenstellung 2020**“ des Global Policy Forums Europe, gefördert von der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen sowie von Engagement Global im Auftrag des BMZ.



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



STIFTUNG UMWELT
UND ENTWICKLUNG
NORDRHEIN-WESTFALEN

Für die Inhalte dieser Publikation ist allein Global Policy Forum Europe e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung oder der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen wieder.

Jens Martens

Die SDGs im Schatten drohender Finanzkrisen

Inhalt

Einleitung	5
I. Dunkle Wolken am Horizont: Vorboten einer neuen globalen Finanzkrise	8
1. Auslandsverschuldung auf Rekordniveau	8
2. Wachsendes Problem privater Verschuldung	11
3. Zunehmende Bedeutung der Schattenbanken	13
4. Sonderfall China	21
5. Folgen des Klimawandels verschärfen die Lage	25
6. Zwischenfazit	28
II. Krisenmanagement, das die Krisen verschärft – Die Renaissance weltweiter Austeritätspolitik	32
1. Kürzung von Renten- und Sozialleistungen	36
2. Senkung der öffentlichen Personalkosten und Arbeitsmarktreformen	42
3. Abbau von Subventionen	44
4. Erhöhung von Verbrauchssteuern	49
5. Privatisierungen und PPPs	52
III. Es geht auch anders: Politische Lösungsansätze zur SDG-kompatiblen Prävention und Bewältigung globaler Finanzkrisen	58
1. Öko-soziale Steuerreformen	60
2. Reallokation der Staatsausgaben	62
3. Soziale Grundsicherung für Alle	63
4. Eindämmung von Steuervermeidung und illegalen Finanzflüssen	64
5. Zusätzliche Mittel zur Klimafinanzierung	65
6. Neue Verschuldungsspirale verhindern	66
7. Menschenrechts-Check von Wirtschaftsreformen und Konditionalitäten	68
8. Rekommunalisierung/Deprivatisierung öffentlicher Güter und Dienstleistungen	69
9. Effektive Regeln für den globalen Schattenbankensektor	70
10. Fazit	71

Literatur 73

Grafiken

Grafik 1	Auslandsverschuldung der Länder des Globalen Südens	9
Grafik 2	Zahl der armen Länder mit Überschuldungsrisiko (nach IWF)	11
Grafik 3	Langfristige öffentliche und private Auslandsverschuldung der Entwicklungs- und Schwellenländer	12
Grafik 4	Anteil öffentlicher und privater Gläubiger an den öffentlichen Auslandsschulden der Länder des Globalen Südens	14
Grafik 5	Chinas langfristige Auslandsverschuldung nach Gläubigern	24
Grafik 6	Öffentliche Schuldendienstzahlungen in Prozent der Staatseinnahmen 2018	33
Grafik 7	Länder mit dem höchsten Anteil von Militärausgaben an den Staatsausgaben 2018	34

Tabellen

Tabelle 1	Öffentliche Auslandsverschuldung Ghanas	16
Tabelle 2	Öffentliche Auslandsverschuldung Südafrikas	17
Tabelle 3	Auslandsverschuldung von Vanuatu	28
Tabelle 4	Auslandsverschuldung von Ecuador	48
Tabelle 5	Auslandsverschuldung des Libanon	52

Textkästen

Kasten 1	BlackRock – der mächtigste Vermögensverwalter der Welt	18
Kasten 2	Vanuatu im Teufelskreis von Klimawandel und Verschuldung	27
Kasten 3	Wie die Sparmaßnahmen in Griechenland die Menschenrechte beeinträchtigen	40
Kasten 4	Austeritätspolitik in Ecuador	46
Kasten 5	Die geplante „Whats-App-Steuer“ im Libanon – der Tropfen, der das Fass zum Überlaufen brachte	50
Kasten 6	„Weitverbreitete Defizite und begrenzte Vorteile“ – Ergebnisse des Sonderberichts des Europäischen Rechnungshofes über PPPs in der EU	56

Einleitung

Massenproteste erschüttern eine wachsende Zahl von Ländern in verschiedenen Regionen der Welt. In Ecuador, Chile und Argentinien, in Ägypten und im Libanon gehen Millionen von Menschen auf die Straßen, um gegen die herrschende Politik zu demonstrieren.

Die Auslöser der Proteste muten für Außenstehende zuweilen banal an: In Ecuador war es die Ankündigung der Regierung, die Subventionen für Benzin zu streichen; in Santiago de Chile sollten die Preise für den öffentlichen Nahverkehr angehoben werden; im Libanon brachten die Pläne der Regierung, eine Steuer auf Internettelefonate einzuführen, das Fass zum Überlaufen.

Diese Maßnahmen sind meist Teil eines weit umfassenderen wirtschafts- und finanzpolitischen Gesamtpakets der Regierungen, das vor allem die Armen und die Mittelschicht der jeweiligen Länder belastet.

Die Regierungen reagieren so zumeist auf die massiv gestiegene Staats- und Auslandsverschuldung und auf die verschlechterten makroökonomischen Rahmenbedingungen. Zum Teil geschieht dies auf Druck des Internationalen Währungsfonds (IWF), der die Gewährung von Krediten zur Überbrückung von Zahlungsschwierigkeiten an die Senkung öffentlicher Ausgaben und eine strikte Austeritätspolitik koppelt.

In vielen Ländern des Globalen Südens hat sich die gesamtwirtschaftliche Lage in jüngster Zeit erheblich verschlechtert. Die Wahrscheinlichkeit neuer Verschuldungsspiralen wächst, und damit auch die Gefahr von Strukturanpassungsmaßnahmen mit möglicherweise verheerenden sozialen und ökologischen Folgen.

Bereits heute besteht nach Angaben des IWF für 24 der ärmeren Länder ein hohes Risiko der Überschuldung (*high risk of debt distress*), neun Länder haben vorübergehend oder dauerhaft die Rückzahlung ihrer Auslandskredite eingestellt und sind damit de facto zahlungsunfähig, darunter so verschiedene Länder wie das vom Rohstoffexport abhängige Mosambik und der vom Klimawandel betroffene kleine Inselstaat Grenada.¹

Aber auch reichere Länder sind von neuen Finanzkrisen bedroht. Hier ist es insbesondere der Privatsektor, von dem die Risiken ausgehen. Auf Immobilien- und Aktienmärkten haben sich gewaltige Spekulationsblasen gebildet. Private Unternehmen haben billiges Geld und niedrige

¹ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf> (Stand: 30. November 2019).

Zinsen genutzt, um sich massiv zu verschulden. IWF und Europäische Zentralbank warnen unisono davor, dass kritische Indikatoren sich im roten Bereich befinden, und Krisenrisiken stetig ansteigen. Finanzkrisen starten häufig im Privatsektor und führen erst im zweiten Schritt zu Staatschuldenkrisen. Dann nämlich, wenn der Staat mit Bankenrettungspaketen und Konjunkturprogrammen einspringen muss, während Steuereinnahmen in der Krise kollabieren und mehr Arbeitslose versorgt werden müssen. Der Reformwille der Regierungen, den Finanzsektor zu regulieren und die Krisenrisiken unter Kontrolle zu bringen, ist indes in den letzten Jahren eingeschlafen.

Eskalierende Handelskonflikte, schwankende Rohstoffpreise, ruinöser Steuerwettbewerb, volatile Kapitalflüsse auf unzureichend regulierten globalen Finanzmärkten, die zwischenzeitliche Abkehr der USA von der Niedrigzinspolitik, Naturkatastrophen infolge der Erderwärmung und auch „hausgemachte“ Probleme wie Korruption und Klientelismus verschärfen in vielen Ländern die ökonomischen Probleme.

Die Gefahr ist groß, dass sich die Lage in den Jahren 2020–2021 weiter zuspitzt. Die Wirtschaftswissenschaftler*innen Isabel Ortiz und Matthew Cummins warnen in einer umfassenden Untersuchung bereits vor der Normalität globaler Austeritätspolitik („Austerity: The New Normal“) und einer Renaissance des neoliberalen *Washington Consensus*. Sie prognostizieren Kürzungen der Staatsausgaben und andere Sparmaßnahmen in einer alarmierenden Zahl von 130 Ländern in den kommenden zwei Jahren.²

Die ordnungs- und fiskalpolitische Handlungsfähigkeit vieler Regierungen (ihr *policy space*) wird dadurch erheblich eingeschränkt – und damit auch ihre Möglichkeit, die Agenda 2030 und ihre globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs) zu verwirklichen. Die Verwirklichung der SDGs erfordert massive öffentliche Investitionen in Bereichen wie Gesundheit und Bildung, soziale Sicherung, Infrastruktur und Klimaschutz. Durch den Teufelskreis von Auslandsverschuldung und Austeritätspolitik drohen viele Länder, sich von den Nachhaltigkeitszielen eher zu entfernen als sie bis 2030 zu verwirklichen.

In seinem Bericht an die Generalversammlung der Vereinten Nationen 2019 geht der Unabhängige Experte der Vereinten Nationen (UN) zu Auslandsverschuldung und Menschenrechten, Juan Pablo Bohoslavsky, noch einen Schritt weiter. Er erklärt, dass derartige Austeritätsmaßnahmen nicht im Einklang mit den Menschenrechten stünden. Internationale Finanzinstitutionen (wie der IWF) könnten für ihre Mitwirkung bei

² Ortiz/Cummins (2019).

der Durchsetzung von Maßnahmen, die die Menschenrechte verletzen, völkerrechtlich verantwortlich gemacht werden.³

Vor dem Hintergrund der aktuellen Lage möchte dieser Report auf die drohende globale Wirtschafts- und Finanzkrise, ihre möglichen Folgen für die Verwirklichung der SDGs und daraus abzuleitende politische Konsequenzen aufmerksam machen.

Der Report skizziert in seinem ersten Teil die weltweiten Verschuldungstrends und beschreibt, welche Anzeichen es derzeit für eine neue globale Finanzkrise gibt.

Im zweiten Teil analysiert er das Krisenmanagement von Regierungen und IWF und beschreibt beispielhaft, welche austeritätspolitischen Maßnahmen viele Regierungen derzeit umsetzen und welche Auswirkungen dies für den Schutz der Menschenrechte und die Realisierung der SDGs hat.

Im abschließenden dritten Teil zeigt der Report, dass es durchaus Alternativen gibt und informiert über politische Lösungsansätze, die dazu beitragen können, dass die Agenda 2030 und ihre Nachhaltigkeitsziele nicht einer neuen globalen Finanzkrise und einem inadäquaten Krisenmanagement zum Opfer fallen.

3 Bohoslavsky (2019a).

I. Dunkle Wolken am Horizont: Vorboten einer neuen globalen Finanzkrise

Kristalina Georgieva, seit Oktober 2019 Chefin des IWF, zeichnete in einer ihrer ersten Reden im neuen Amt ein düsteres Bild der weltweiten Finanzlage: Die Schulden des öffentlichen und privaten (nichtfinanziellen) Sektors haben 2018 weltweit einen historischen Höchststand von 188 Billionen US-Dollar erreicht. Das waren 230 Prozent des globalen Bruttoinlandsprodukts.⁴ Zwei Jahre zuvor waren es noch 164 Billionen US-Dollar. Zählt man die Schulden des globalen Finanzsektors hinzu, kommt man nach Berechnungen des Institute of International Finance (IIF) auf eine Summe von fast 250 Billionen US-Dollar.⁵

Für sich genommen sind diese absoluten Zahlen wenig aussagekräftig. Besorgniserregend ist aber der Trend, der sich weltweit abzeichnet. Die IWF-Chefin fasst die Situation so zusammen:

„Public debt in advanced economies is at levels not seen since the Second World War. Emerging market public debt is at levels last seen during the 1980s debt crisis. And low-income countries have seen sharp increases in their debt burdens over the past five years.“⁶

1. Auslandsverschuldung auf Rekordniveau

Besonders kritisch ist die Auslandsverschuldung der Länder des Globalen Südens. Auch sie ist auf ein neues Rekordniveau gestiegen. Öffentliche und private Schulden der Entwicklungs- und Schwellenländer summieren sich im Jahr 2018 auf 8,8 Billionen US-Dollar.⁷ Sie sind damit heute fast doppelt so hoch wie auf dem Höhepunkt der letzten globalen Finanzkrise 2009 (4,5 Billionen US-Dollar) und mehr als viermal so hoch wie im Jahr 2000 (s. Grafik 1). An Zins- und Tilgungszahlungen flossen 2018 aus diesen Ländern 1.064 Milliarden US-Dollar an die ausländischen Gläubiger⁸ – und damit rund siebenmal so viel wie die Länder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in diesem Jahr an öffentlicher Entwicklungsfinanzierung (ODA) zur Verfügung stellten (153 Milliarden US-Dollar).⁹

4 Georgieva (2019).

5 Tiftik/Mahmood (2019), S. 3.

6 Georgieva (2019).

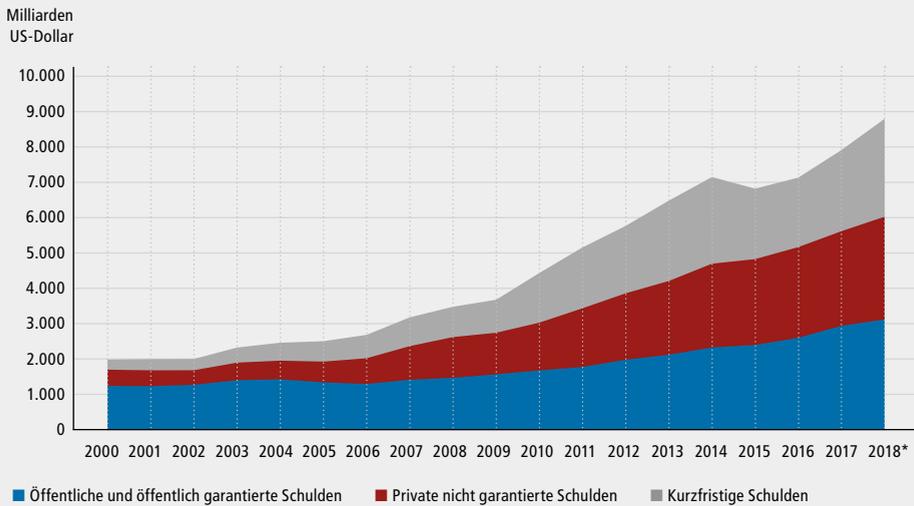
7 United Nations Secretary-General (2019), S. 4.

8 Ebd., S. 17.

9 <https://www.oecd.org/newsroom/development-aid-drops-in-2018-especially-to-neediest-countries.htm>

Grafik 1

Auslandsverschuldung der Länder des Globalen Südens (in Milliarden US-Dollar)



Quelle: UNCTAD-Sekretariat und United Nations Secretary-General (2019). *vorläufig

Die makroökonomischen Verschuldungsindikatoren (Gesamtschulden bzw. Schuldendienst im Verhältnis zu den Exporteinnahmen und zum Bruttoinlandsprodukt (BIP)) haben sich in den letzten Jahren in vielen Ländern verschlechtert. Das Verhältnis der Auslandsschulden zum BIP erhöhte sich weltweit von 23,3 Prozent 2011 auf 29,1 Prozent 2018. Mit einem Anteil von 108,3 Prozent waren die Auslandsschulden der Jahre 2016–2018 durchschnittlich höher als die Exporteinnahmen. Kurz vor der letzten globalen Finanzkrise lag der Anteil noch bei 63,6 Prozent.¹⁰

In zahlreichen Ländern ist die Situation noch weit dramatischer als es diese Durchschnittszahlen vermuten lassen. In **Argentinien** hat sich das Verhältnis von Auslandsschulden zu Exporterlösen innerhalb von zehn Jahren mehr als verdoppelt, von 149 Prozent 2008 auf 339 Prozent 2018. Argentinien erhielt vom IWF infolge von Zahlungsschwierigkeiten 2018 ein Kreditpaket in Höhe von 57 Milliarden US-Dollar, das bei weitem größte, das der IWF jemals an ein einzelnes Land vergeben hat.¹¹

Ähnlich ist die Lage in **Ecuador**. Auch hier haben sich die Auslandsschulden innerhalb der letzten zehn Jahre mehr als verdoppelt (von 19 Milliarden US-Dollar 2008 auf 45 Milliarden US-Dollar 2018). 2008 musste

¹⁰ United Nations Secretary-General (2019), S. 5.

¹¹ International Monetary Fund (2018d) und (2019b).

das Land noch 12 Prozent seiner Exporterlöse für den Schuldendienst aufwenden, 2018 waren es 72 Prozent (s. Kasten 4).

Der jährlich erscheinende Schuldenreport von erlassjahr.de und MISEREOR warnt 2020, dass bereits 124 von 154 untersuchten Ländern kritisch verschuldet seien.¹² Als besonders kritisch beurteilt er die Verschuldungssituation in Bhutan, der Mongolei, Sri Lanka, Dschibuti, Kap Verde, Mosambik, Sudan, Argentinien, El Salvador, Jamaika, Libanon und Kirgisistan.

Nach Angaben des IWF ist die Zahl der ärmeren Länder des Globalen Südens, die entweder bereits überschuldet sind oder für die ein hohes Risiko der Überschuldung besteht, in den letzten vier Jahren von 18 auf 33 gestiegen (vgl. Grafik 2). Folgende neun dieser Länder haben 2019 die Rückzahlung ihrer Auslandskredite vorübergehend oder dauerhaft eingestellt und sind damit de facto zahlungsunfähig: Gambia, Grenada, die Republik Kongo, Mosambik, São Tomé und Príncipe, Simbabwe, Somalia, der Südsudan und der Sudan.¹³

Einmalige Schuldenerlasse können armen Ländern zwar zeitweilig neue finanzielle Spielräume verschaffen. Sie schützen aber nicht vor zukünftiger Überschuldung, da sie die strukturelle Situation der Länder im globalen Wirtschaftssystem nicht verbessern. Viele der armen Länder, die in den 1990er Jahre als hochverschuldet eingestuft worden waren und deren Schulden im Rahmen der sogenannten HIPC-Initiative erlassen wurden, weisen heute wieder problematische Verschuldungsindikatoren auf.¹⁴

Ein Überblick über die weltweite Verschuldungssituation wird auch dadurch erschwert, dass das globale Geflecht von Kreditbeziehungen heute wesentlich komplexer und intransparenter ist, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Das hat vor allem drei Gründe:

1. Der Kreis der Gläubiger hat sich massiv vergrößert. Neben den traditionellen staatlichen Kreditgebern aus dem reichen Norden und den multilateralen Entwicklungsbanken kommen neue Geber aus dem Globalen Süden, allen voran China, sowie eine Vielzahl privater Gläubiger hinzu. Dazu zählen auch transnational agierende Pensionsfonds und Vermögensverwalter wie BlackRock oder die Allianz, die sich infolge der Niedrigzinspolitik der USA und der Europäischen Union (EU) händeringend auf die Suche nach lukrativeren Anlagemöglichkeiten begeben.

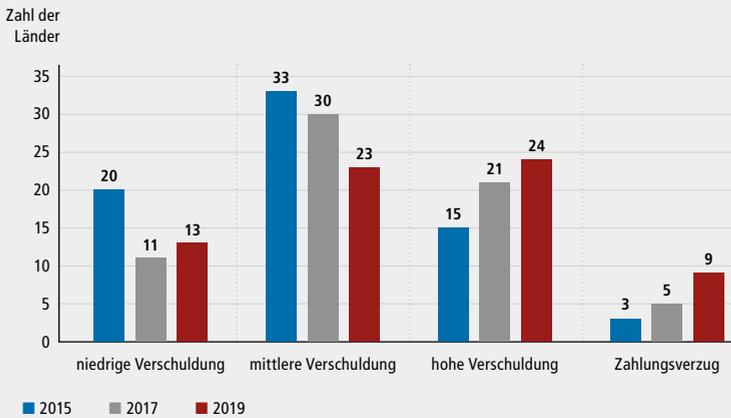
12 erlassjahr.de/MISEREOR (2020).

13 <https://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf> (Stand: 30. November 2019).

14 Kaiser (2019).

Grafik 2

Zahl der armen Länder mit Überschuldungsrisiko (nach IWF)



Quelle: <https://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf> (aktuelle und frühere Ausgaben)

2. Auch der Kreis der Schuldner hat sich erweitert. Zu den staatlichen Schuldnern kommen in zunehmendem Maße private Akteure – Banken und Unternehmen – die ihren Kapitalbedarf vermehrt auch über die internationalen Finanzmärkte decken.
3. Regierungen und andere öffentliche Körperschaften sind im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften (PPPs) mit Banken und Unternehmen langfristige Zahlungsverpflichtungen eingegangen, die die Gefahr der verdeckten Verschuldung bergen. Denn diese oft über Jahrzehnte laufenden Zahlungsverpflichtungen werden in der Regel nicht in den öffentlichen Statistiken abgebildet und lassen die staatliche Verschuldung geringer erscheinen als sie wirklich ist.¹⁵

2. Wachsendes Problem privater Verschuldung

Ein besonderes Problem sehen Finanzexpert*innen in der rasant wachsenden Verschuldung privater Akteure, insbesondere privater Unternehmen. Das Phänomen ist nicht neu. Die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) weist darauf hin, dass bereits seit den 1980er Jahren im Zuge von Deregulierung und Liberalisierung der Finanzmärkte der Umfang privater Kreditschöpfung massiv gewachsen sei.¹⁶ Weltweit stieg der Anteil privater Schulden am BIP von

¹⁵ Vgl. dazu z.B. Romero (2015).

¹⁶ UNCTAD (2019), S. 74f.

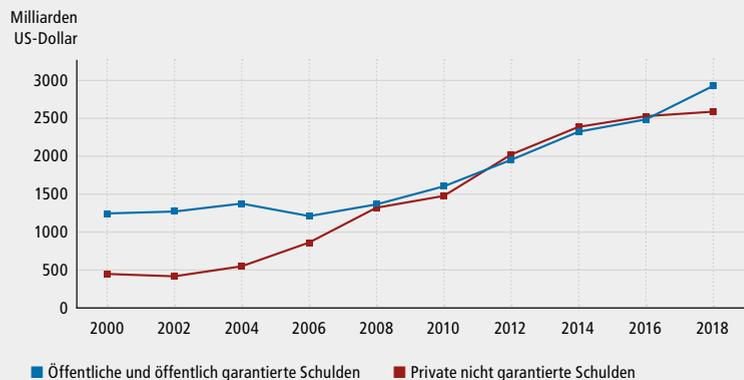
115 Prozent 1980 auf über 200 Prozent 2017.¹⁷ Mittlerweile machen die privaten Schulden mehr als zwei Drittel des globalen Schuldenstands aus.

Befeuert wurde das nach den Worten von UNCTAD „explosionsartige“ Wachstum durch die Schaffung eines ganzen Arsenal von Finanzinnovationen, wie Kreditderivaten und Verbriefungen, d.h. der Bündelung gleichartiger Kredite zu einem Paket und seine Umwandlung in Wertpapiere. Damit werden Kredite „liquide“ gemacht und können leichter an Finanzmärkten gehandelt und schnell von Investor zu Investor weiter gereicht werden. Eine Praxis, die sich allerdings als hoch riskant erwiesen hat und Kernproblem in der letzten globalen Finanzkrise war. Dennoch setzt sie sich auch heute noch ungemindert fort.

Mittlerweile ist die Situation nach Ansicht der UNCTAD-Expert*innen „außer Kontrolle“ geraten und vor allem in einer Reihe von Schwellenländern besorgniserregend.¹⁸ Die Auslandsverschuldung von Privatunternehmen ist gerade dort drastisch gestiegen. Insgesamt haben private Auslandsschulden in den Ländern des Globalen Südens inzwischen die gleiche Größenordnung erreicht wie öffentliche Schulden (s. Grafik 3). Rund 20 Prozent der privaten Schulden sind nicht über klassische Bankkredite, sondern über Unternehmensanleihen finanziert.¹⁹

Grafik 3

Langfristige öffentliche und private Auslandsverschuldung der Entwicklungs- und Schwellenländer (in Milliarden US-Dollar)



Quelle: Weltbank (<https://databank.worldbank.org/source/international-debt-statistics>)

¹⁷ Ebd., S. 75.

¹⁸ Ebd., S. 74 und 11.

¹⁹ Ebd., S. 80.

Einerseits kann die wachsende Auslandsverschuldung von Unternehmen des Südens durchaus als gutes Zeichen gedeutet werden, denn sie spiegelt eine positive Bewertung ihrer Kreditwürdigkeit auf den internationalen Finanzmärkten wider. Andererseits birgt sie erhebliche Risiken, wenn sich die weltwirtschaftliche Lage verschlechtert. UNCTAD warnt in diesem Zusammenhang vor der „Möglichkeit eines perfekten Sturms von steigendem Schuldendienst, schwächer werdenden Währungen und verlangsamttem Wirtschaftswachstum.“²⁰

Der IWF sieht in der steigenden Schuldenlast der Unternehmen derzeit sogar eine der gravierendsten Schwachstellen des globalen Finanzsystems. In seinem *Global Financial Stability Report* vom Oktober 2019 stellt er mit Blick auf die Situation in China, den USA und der EU fest:

„Corporate sector vulnerabilities are already elevated in several systemically important economies as a result of rising debt burdens and weakening debt service capacity. In a material economic slowdown scenario, half as severe as the global financial crisis, corporate debt-at-risk (debt owed by firms that are unable to cover their interest expenses with their earnings) could rise to \$19 trillion—or nearly 40 percent of total corporate debt in major economies—above crisis levels.“²¹

Dies ist freilich nicht die einzige Gefahr, die der IWF derzeit für die globale Finanzmarktstabilität sieht. Unter der Überschrift „Key Vulnerabilities in the Global Financial System“ nennt er außerdem die stärkere Abhängigkeit der Schwellenländer (*emerging and frontier market economies*) von Auslandskrediten und die Erhöhung der Bestände an risikoreichen und illiquiden Anlagen durch institutionelle Anleger.²² Zu diesen zählen nicht nur die klassischen Pensions- und Investmentfonds, sondern in zunehmenden Maße auch die großen transnationalen Vermögensverwalter.

3. Zunehmende Bedeutung der Schattenbanken

Der konjunkturelle Aufschwung nach der letzten globalen Finanzkrise und die offensive Niedrigzinspolitik der Zentralbanken in Europa und den USA haben in den letzten Jahren einen regelrechten Ansturm auf rentable Anlagemöglichkeiten in den Entwicklungs- und Schwellenländern ausgelöst. Dadurch kam es zu einem drastischen Anstieg privater Kreditflüsse und substantiellen Veränderungen in der Gläubigerstruktur vieler dieser Länder. Waren die wichtigsten Geldgeber in der Vergangenheit

20 Ebd., S. 11 (Übersetzung JM).

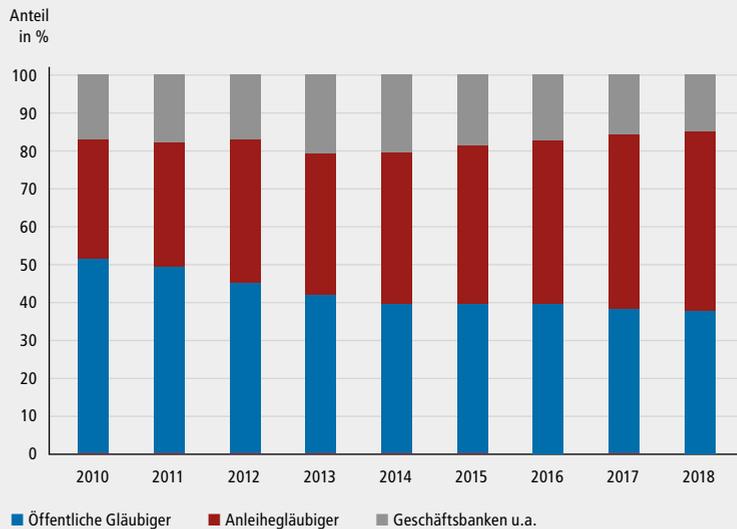
21 International Monetary Fund (2019f), S. ix.

22 Ebd.

meist ausländische Regierungen, internationale Entwicklungsbanken und der heimische Bankensektor, zählen heute oft private Investoren aus dem In- und Ausland zu den größten Gläubigern. 1970 hielten bi- und multilaterale Gläubiger rund 80 Prozent der öffentlichen Auslandsschulden der Länder des Globalen Südens. Bis 2018 sank ihr Anteil auf gerade einmal 40 Prozent.²³ An ihre Stelle trat die Verschuldung bei privaten Finanzinvestoren über die Emission von Staatsanleihen auf den internationalen Kapitalmärkten. Sie machen inzwischen fast 50 Prozent der öffentlichen Auslandsschulden der Länder des Globalen Südens aus (vgl. Grafik 4). Diese privaten Investoren haben in der Regel eine kurzfristigere Anlageperspektive und höhere Renditeerwartungen als etwa die nationalen und internationalen Entwicklungsbanken.

Grafik 4

Anteil öffentlicher und privater Gläubiger an den öffentlichen Auslandsschulden der Länder des Globalen Südens



Quelle: Eigene Berechnungen nach World Bank (2019).

Gerade bei Schwellenländern, aber auch bei Ländern, die von Investoren als sogenannte *Frontier*-Länder bezeichnet werden (Länder unterhalb des Status eines Schwellenlands, wie z.B. Vietnam oder Ghana), gewann die Finanzierung über Staatsanleihen erheblich an Bedeutung.

23 UNCTAD (2019), S. 80.

UNCTAD warnt in diesem Zusammenhang:

„This fairly radical shift in the ownership of developing country central government debt signals a profound loss of control by developing country governments over the pace and direction of credit creation in their own economies, which is accentuated by the increased exposure of developing country private sectors to short-term financial investor and creditor interests.“²⁴

Eine besondere Rolle spielen unter den privaten Gläubigern die international agierenden Pensions- und Investmentfonds und die großen transnationalen Vermögensverwalter, allen voran der US-amerikanische Finanzkonzern BlackRock (s. Kasten 1). Sie bilden den Nichtbanken- oder auch Schattenbankensektor, der weit weniger reguliert ist als der formale Bankensektor und seit der letzten globalen Finanzkrise erheblich an Bedeutung gewonnen hat.

Unter den Ländern des Globalen Südens standen bisher lateinamerikanische Länder, insbesondere Argentinien, Brasilien und Mexiko, im Fokus ausländischer Finanzinvestoren. In letzter Zeit konnten aber auch afrikanische Länder wie Ghana und Sambia Staatsanleihen in Milliardenhöhe an den internationalen Kapitalmärkten platzieren. Käufer waren auch hier vor allem institutionelle Investoren und Vermögensverwalter. Sie werden von hohen Zinssätzen in Größenordnungen von über acht Prozent und Laufzeiten von zum Teil mehr als 30 Jahren angelockt.²⁵

In der Regel bündeln die Vermögensverwalter diverse Staatsanleihen zu Paketen, dessen Anteile an der Börse gehandelt werden können. Solche börsengehandelten Investmentfonds werden bei Privatanlegern immer beliebter, weil sie einfach zu kaufen und zu verkaufen sind und die kalkulierten Ausfallrisiken geringer sind, als es bei einzelnen Anleihen von Schuldnern mit eventuell niedriger Bonität der Fall ist.

In **Ghana** haben sich die öffentlichen Auslandsschulden in den letzten zehn Jahren mehr als verdreifacht. Sie stiegen von 5,3 Milliarden US-Dollar 2010 auf 17,9 Milliarden US-Dollar 2018 (s. Tabelle 1).²⁶ Der IWF stuft das Überschuldungsrisiko Ghanas mittlerweile als hoch ein.²⁷ Ein Teil des massiven Anstiegs ist auf die Ausgabe von Staatsanleihen zurückzuführen. Das Finanzministerium von Ghana hat erstmals 2013 Anleihen in Höhe von 1 Milliarde US-Dollar ausgegeben. Bis 2018 summierten sie sich auf insgesamt 5 Milliarden US-Dollar und damit

24 UNCTAD (2019), S. 78.

25 Vgl. dazu die detaillierte Recherche von Vander Stichele (2019), insb. zu Ghana.

26 World Bank (2019).

27 <https://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf>

28 Prozent der öffentlichen Auslandsschulden. Der Trend setzte sich auch 2019 fort. Im März dieses Jahres platzierte das Finanzministerium Ghanas weitere Staatsanleihen in Höhe von insgesamt 3 Milliarden US-Dollar an den internationalen Kapitalmärkten.²⁸

Mit den Schulden stiegen zwangsläufig auch die Zins- und Tilgungszahlungen Ghanas an die ausländischen Gläubiger. Sie haben sich von 170 Millionen US-Dollar 2010 auf 1,774 Milliarden US-Dollar 2018 mehr als verzehnfacht. Davon entfielen 702 Millionen-US-Dollar im Jahr 2018 auf die Tilgungszahlungen an Anleihegläubiger. Der Anteil der Zinszahlungen an den Staatsausgaben stieg entsprechend, so dass auch der IWF 2019 in seinem Länderbericht zu Ghana warnte:

„The general government debt service bill relative to revenues has continued to grow to one of the highest in sub-Saharan Africa, reducing fiscal room to maneuver.“²⁹

Tabelle 1

Öffentliche Auslandsverschuldung Ghanas (in Mio. US-Dollar)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Öffentliche und öffentlich garantierte Schulden	5.331	6.612	8.128	11.234	13.384	15.306	16.759	17.313	17.920
Öffentliche Gläubiger	4.210	5.126	6.315	7.445	8.147	8.775	8.781	9.305	8.974
Private Gläubiger	1.122	1.485	1.812	3.789	5.237	6.531	7.978	8.008	8.946
davon Anleihegläubiger	0	0	0	1.000	2.000	3.000	3.750	3.750	5.048
davon Geschäftsbanken u.a.	1.122	1.485	1.812	2.789	3.237	3.531	4.228	4.258	3.898
Tilgungszahlungen gesamt	170	207	278	343	450	558	848	1,063	1,774
Öffentliche Gläubiger	78	88	117	167	232	240	387	462	460
Private Gläubiger	92	120	161	176	218	318	461	601	1.315
davon Anleihegläubiger	0	0	0	0	0	0	0	0	702
davon Geschäftsbanken u.a.	92	120	161	176	218	318	461	601	613

Quelle: World Bank (2019).

²⁸ Vander Stichele (2019), S. 4.

²⁹ International Monetary Fund (2019e), S. 22.

Anders, aber nicht weniger schwierig, stellt sich die Verschuldungssituation **Südafrikas** dar. Die öffentlichen Auslandsschulden haben sich dort seit 2010 von 36,3 Milliarden US-Dollar auf 77,0 Milliarden US-Dollar mehr als verdoppelt.³⁰ Ausländische Finanzinvestoren spielen dabei eine zentrale Rolle, da die Verschuldung Südafrikas weit überwiegend über die Ausgabe von Staatsanleihen erfolgt. 2010 wurden bereits 89 Prozent der öffentlichen Auslandsschulden von Anleihegläubigern gehalten, 2018 waren es sogar 92 Prozent. An sie fließt auch der weit überwiegende Teil der Tilgungszahlungen aus dem südafrikanischen Staatshaushalt. Sie schwankten in den letzten zehn Jahren erheblich, abhängig von der Fälligkeit der ausgegebenen Anleihen. 2017 lagen die Tilgungszahlungen bei 1,2 Milliarden US-Dollar, 2018 sind sie sprunghaft auf 7,7 Milliarden US-Dollar gestiegen. Davon flossen 6,7 Milliarden an ausländische Finanzinvestoren. Wie auch im Fall von Ghana bedeuten steigende Zins- und Tilgungszahlungen, dass weniger Mittel für andere öffentliche Aufgaben, etwa in den Bereichen Bildung und Gesundheit, zur Verfügung stehen. Das betrifft auch die Finanzierung der SDGs (mehr dazu im Kapitel 2).

Tabelle 2**Öffentliche Auslandsverschuldung Südafrikas (in Mio. US-Dollar)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Öffentliche und öffentlich garantierte Schulden	36.274	41.551	56.502	54.586	57.137	57.788	62.195	81.592	77.029
Öffentliche Gläubiger	1.139	1.449	2.782	3.046	4.097	3.495	4.076	5.003	4.256
Private Gläubiger	35.135	40.102	53.720	51.540	53.040	54.293	58.119	76.588	72.772
davon Anleihegläubiger	32.329	38.548	53.133	51.242	52.522	52.409	55.678	73.815	70.615
davon Geschäftsbanken u.a.	2.806	1.554	587	298	518	1.884	2.441	2.774	2.158
Tilgungszahlungen gesamt	1.678	1.520	2.674	5.503	1.048	221	1.355	1.242	7.708
Öffentliche Gläubiger	40	42	37	24	21	151	139	263	304
Private Gläubiger	1.638	1.478	2.638	5.478	1.027	71	1.216	979	7.404
davon Anleihegläubiger	0	104	1.670	4.972	1.000	0	997	663	6.700
davon Geschäftsbanken u.a.	1.638	1.374	968	507	27	71	219	316	704

Quelle: World Bank (2019).

30 World Bank (2019).

Kasten 1

BlackRock – der mächtigste Vermögensverwalter der Welt

BlackRock kümmert sich um die „Verwaltung von Vermögenswerten im Auftrag seiner Kunden, Risikovermeidung und Beratungsservice“ – so beschreibt das Unternehmen selbst ganz harmlos sein Geschäft.³¹ Dabei ist BlackRock, das 1988 von Laurence Fink und einigen Kolleg*innen in New York gegründet wurde, längst die größte Investmentverwaltungsgesellschaft der Welt.³² BlackRock verwaltet Vermögenswerte im Umfang von 6,96 Billionen US-Dollar (Stand 30. September 2019)³³ – das ist fast doppelt so viel wie das gesamte BIP Deutschlands im Jahr 2019. Mehr als 14.900 Menschen arbeiten in über 30 Ländern für den Konzern.³⁴ Zu BlackRocks Kund*innen gehören Unternehmen, Pensionsfonds, staatliche Vermögensfonds, Regierungen, Stiftungen, Banken, Versicherungsgesellschaften, Investmentfonds und Einzelpersonen.

BlackRock ist mittlerweile der weltweit größte Investor. Der Konzern ist bedeutender Anteilseigner an allen 30 DAX-Unternehmen, großen US-amerikanischen Banken und Firmen wie Apple, ExxonMobile Corp. oder Nestlé.³⁵ Welche Risiken eine solche Zentralisierung von Kapital birgt, ist bisher auch unter Finanzexpert*innen noch wenig erforscht.³⁶

Hauptgeschäftsmodell und Einnahmequelle dieses Finanzriesen sind die sogenannten börsengehandelten Fonds (*Exchange-Traded Funds*, ETFs). Bei ETFs, die bei BlackRock unter dem Produktnamen *iShares* firmieren, handelt es sich um ein Bündel von Aktien oder Wertpapieren, die den Wert eines Index (beispielsweise des DAX) abbilden. So wird nicht mehr in ein einzelnes Unternehmen, sondern in einen ganzen Markt oder ein Marktsegment investiert (nach Kriterien wie beispielsweise einer Region, einer Branche oder der Art der Anlage, z.B. Staatsanleihen oder Aktien). Durch die Streuung des Anlagekapitals auf verschiedene Wertpapiere werden ETFs als gleichsweise risikoarm beworben.

Doch die Skepsis an diesem Geschäftsmodell wächst. Kritiker*innen befürchten, dass ETFs, deren Zahl und globales Marktvolumen seit Jahren rapide wächst, die Finanzmärkte destabilisieren können. Denn durch die Kopplung der Fonds an einen Index können Markttrends verstärkt werden.³⁷ Besonders bei akutem Marktstress könnten die ETFs unter den Wert des eigentlichen Portfolios fallen, was den Verkaufsdruck dann zusätzlich erhöhen und Liquiditätsprobleme verstärken oder sogar erst

31 <https://www.blackrock.com/corporate/literature/whitepaper/viewpoint-blackrock-worldwide-leader-in-asset-and-risk-management-nov-17.pdf> (Übersetzung JM).

32 <https://www.investopedia.com/articles/markets/012616/how-blackrock-makes-money.asp>

33 https://ir.blackrock.com/files/doc_news/archive/4a1e3da1-e31d-4295-a0e8-96eed78aeef2.pdf

34 <https://www.blackrock.com/corporate/literature/whitepaper/viewpoint-blackrock-worldwide-leader-in-asset-and-risk-management-nov-17.pdf>

35 Vgl. <https://www.investopedia.com/articles/markets/012616/how-blackrock-makes-money.asp> und Buchter (2015), S. 10.

36 Buchter (2015), S.16.

37 Vgl. z.B. <https://www.handelsblatt.com/finanzen/anlagestrategie/fonds-etf/investmentprodukte-die-unterschaetzten-risiken-der-indexfonds/23686374.html?ticket=ST-21677638-YzWRCUjcywpb9Rsiwsz-ap1>.

hervorrufen würde.³⁸ Je mehr Geld in einem ETF liegt, so Expert/innen, desto größer sei die Gefahr eines Herdenverhaltens. Bei Marktturbulenzen könnten die Fonds somit als „gefährliche Brandbeschleuniger“ fungieren.³⁹ Die Deutsche Bundesbank stellt in einem Beitrag über die wachsende Bedeutung von ETFs an den Finanzmärkten fest:

„Insgesamt erscheinen die von ETFs ausgehenden spezifischen Risiken für das gesamte Finanzsystem derzeit – auch wegen der noch vergleichsweise geringen Größe des Sektors – begrenzt. Die Analyse verschiedener *Flash Crashes* [nur minutenlang andauernde, starke Kurseinbrüche, Anm. d. Red.] deutet jedoch darauf hin, dass Potenziale zur kurzfristigen Verstärkung von Phasen ausgeprägter Anspannungen an den Finanzmärkten bestehen. Die komplexe Struktur von ETFs [...] erschwert die Risikobeurteilung und kann Liquiditätsrisiken bergen.“⁴⁰

Besonders problematisch ist, dass der globale ETF-Markt von nur drei großen Anbietern kontrolliert wird, allen voran von BlackRock (36,9%), gefolgt von Vanguard (19,4%) und State Street (12,5%).⁴¹ Die Risiken eines Absturzes der ETF-Märkte sind entsprechend konzentriert.

Ungefähr zwei Drittel aller von BlackRock verwalteten Vermögenswerte entfallen auf Anlagen für den Ruhestand,⁴² weshalb ein möglicher Crash auch erhebliche soziale Folgen auslösen würde. Da es bisher wenig Erfahrungswerte mit ETFs gibt, sind die Ausmaße eines solchen Szenarios gar nicht absehbar. Der Gründer der Investmentfirma Vanguard, Jack Bogle, drückte es so aus: „Ich denke, diese rasch gehandelten ETFs stellen ein gewisses Risiko für den Markt dar, auch wenn ich nicht definieren kann, was das für ein Risiko ist.“⁴³

BlackRock besitzt zusätzlich einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Art und Weise, wie Investitionsentscheidungen getroffen werden. Über seine Handels- und Marktanalyseplattform Aladdin,⁴⁴ über die mittlerweile rund sieben Prozent aller Aktien, Anleihen und Kredite weltweit gehandelt werden, verlassen sich mehr als 17.000 Händler*innen auf die analytischen Modelle, die BlackRock entwickelt hat.⁴⁵ Aladdin kombiniert hochentwickelte Risikoanalysen mit umfassenden Portfoliomanagement- und Handelsinstrumenten auf einer einzigen Plattform. Sollte Aladdin ein grober Fehler unterlaufen, könnte das Auswirkungen auf das gesamte Weltfinanzsystem haben.

38 Vgl. z.B. <https://www.handelsblatt.com/finanzen/anlagestrategie/fonds-etf/investmentprodukte-die-unterschaetzen-risiken-der-indexfonds/23686374.html?ticket=ST-19318588-jUZFxXcAi2BEu6pSLIKS-ap1>.

39 <https://www.welt.de/finanzen/article182544958/ETFs-Bundesbank-warnt-vor-Schattenseiten-der-Indexfonds.html>.

40 Deutsche Bundesbank (2018), S. 106.

41 <https://www.statista.com/statistics/268970/etf-providers-market-share-by-volume/>

42 <https://www.blackrock.com/corporate/literature/whitepaper/viewpoint-blackrock-worldwide-leader-in-asset-and-risk-management-nov-17.pdf>

43 <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/finanzmarkt/gefahrdet-etfs-die-stabilitaet-der-finanzmaerkte-15337730-p2.html>

44 Aladdin ist das Akronym für Asset, Liability, Debt and Derivative Investment Network.

45 <https://www.economist.com/news/leaders/21591174-25-years-blackrock-has-become-worlds-biggest-investor-its-dominance-problem>

Durch die schiere Größe des Unternehmens und die weltweite Verzweigung der Geschäftstätigkeiten in alle möglichen Marktsegmente stellt sich die Frage, ob BlackRock ein systemisches Risiko für die globalen Finanzmärkte darstellt. Im Jahr 2015 erregte Carl Icahn, seinerseits Großinvestor an der Wall Street, in einer Talkshow des US-amerikanischen Fernsehsenders CNBC Aufsehen, als er BlackRock als eine „extrem gefährliche Firma“ bezeichnete und vor den Risiken eines Finanzmarktkollapses durch BlackRock warnte.⁴⁶ BlackRock unterliegt als Investitionsdienstleister nicht der Bankenregulierung. Viele sehen in BlackRock aber die größte Schattenbank der Welt und fordern eine stärkere Aufsicht ihrer Tätigkeiten. BlackRock CEO Larry Fink selbst wiegelt jedoch ab: „No, no, no, we’re just an asset manager, not a systemic threat in any way.“⁴⁷

Unabhängig von den Implikationen der Geschäfte BlackRocks für die globalen Finanzmärkte übt das Unternehmen mittlerweile auch einen enormen Einfluss auf Entscheidungsträger*innen in Politik und Wirtschaft aus, denn BlackRock ist Großaktionär in wichtigen Konzernen, kauft Staatsanleihen und bestimmt so, in welche Länder, Sektoren und Branchen Geld fließt.

Eine Studie der US-amerikanischen Wirtschaftswissenschaftler Lucian Bebchuk und Scott Hirst zeigt, dass BlackRock zusammen mit den anderen bedeutenden Indexfonds-Anbietern Vanguard und State Street mittlerweile ein Fünftel aller Stimmrechte der Unternehmen aus dem US-Börsenindex S&P 500 kontrolliert (Stand: 2018).⁴⁸ Die Tendenz ist steigend. Sie prognostizieren einen Anstieg auf rund 40 Prozent in den nächsten zwei Jahrzehnten.⁴⁹ In Deutschland hält BlackRock insgesamt über 50 Milliarden Euro an den DAX-Konzernen und ist damit einer der wichtigsten Investoren. Bei einigen Unternehmen ist BlackRock der größte Einzelaktionär, darunter Bayer, E.ON und Allianz.⁵⁰

BlackRock mischt auch bei der politischen Regulierung der Finanzmärkte mit. Der Konzern berät eine Vielzahl von Regierungen und Zentralbanken, darunter die US-Notenbank Federal Reserve, die Europäische Zentralbank, die irische Zentralbank und die griechische Zentralbank.⁵¹ Die Beratung zahlt sich offensichtlich aus. BlackRock-Chef Larry Fink sprach mit Blick auf die Zentralbanken von einem „very supportive central bank regime world wide“.⁵²

Ganz gezielt treibt das Unternehmen auch seine Lobbyaktivitäten in den Hauptstädten der Welt voran. Im Tätigkeitsfeld „Public Policy“ produziert BlackRock nahezu im Wochentakt Studien und Briefe, die sich gezielt an politische Entscheidungsträger*innen (überwiegend in den USA) richten.⁵³ Eine Studie der US-amerikanischen NGO Campaign for Accountability zeigt, wie BlackRock in den Jahren seit der letzten globalen Finanzkrise erfolgreich eine Einstufung als „systemrelevante

46 <https://www.youtube.com/watch?v=kWwnm1B93mE>

47 <https://fortune.com/2014/07/07/blackrock-larry-fink/>

48 Bebchuk/Hirst (2019).

49 Ebd.

50 <https://www.welt.de/wirtschaft/gallery159306584/So-viele-Anteile-haelt-BlackRock-an-deutschen-Firmen.html>

51 <https://www.dw.com/de/blackrock-die-heimliche-weltmacht/a-18649183>

52 <https://www.youtube.com/watch?v=x-0jwN0mccs>

53 <https://www.blackrock.com/corporate/insights/public-policy>

Finanzinstitution“ (Systemically Important Financial Institution, SIFI) verhindert hat.⁵⁴ Um einer erneuten Finanzkrise vorzubeugen, unterliegen SIFIs strikterer Regulierung und müssen detaillierter Rechenschaft über ihre Tätigkeiten ablegen. Um das zu vermeiden, hat BlackRock in den letzten zehn Jahren seine Ausgaben für Lobbyaktivitäten in Washington verdreifacht. Das meiste Geld fließt dabei an Kandidat*innen in Wahlkampfzeiten und an Mitglieder des US-Kongresses, die in den für Finanzmarktregulierung zuständigen Ausschüssen sitzen.

BlackRock-Lobbyisten sind auch in Brüssel aktiv. Seit 2010 ist der Konzern offiziell im EU-Lobbyregister registriert.⁵⁵ In Deutschland erfuhr BlackRock erstmals größere öffentliche Aufmerksamkeit, als der Politiker Friedrich Merz 2018 für den CDU-Vorsitz kandidierte. Merz ist seit 2016 Aufsichtsratschef eines deutschen Ablegers von BlackRock (BlackRock Asset Management Deutschland AG).

BlackRock selbst bestreitet seine politische Einflussnahme nicht. Beim Konzern heißt es:

„As an important part of our fiduciary duty to our clients, BlackRock advocates for public policies that we believe are in our investors’ long-term best interests.“⁵⁶

Diese Investoreninteressen sind freilich nicht automatisch deckungsgleich mit den Interessen all der Menschen, die weltweit von den BlackRock-Aktivitäten betroffen sind.

4. Sonderfall China

China spielt allein schon wegen seiner ökonomischen Größe eine immer wichtigere Rolle für die Entwicklungsfinanzierung und die globale Finanzmarktstabilität. Angesichts seiner engen Verflechtungen mit den Volkswirtschaften anderer Länder hat die ökonomische Entwicklung Chinas direkte (positive wie negative) Auswirkungen für den Rest der Welt. Das betrifft sowohl Chinas Handels- und Investitionsflüsse als auch seine Finanzbeziehungen.

Als weltgrößter Rohstoffimporteur ist Chinas wirtschaftliches Wohlergehen besonders für die ärmsten Entwicklungsländer entscheidend, da diese ganz überwiegend vom Rohstoffexport abhängig sind. Steigende Rohstoffpreise ab dem Jahr 2004 hatten im Globalen Süden einen Entwicklungsschub ausgelöst. Sie hatten es vielen Ländern ermöglicht, ihre Entwicklung aus Exporteinnahmen ohne signifikante Neuverschuldung zu finanzieren. Fallende Rohstoffpreise seit 2014, als sich das chinesische Wirtschaftswachstum abzuschwächen begann, haben zu erheblichen Einnahmeausfällen und höherer Neuverschuldung geführt. Eine schwere

⁵⁴ Campaign for Accountability (2019).

⁵⁵ <https://lobbyfacts.eu/representative/bc00bbb0e3cb4fd7a03231d84a00f7a5/blackrock>

⁵⁶ <https://www.blackrock.com/corporate/insights/public-policy>

Wirtschaftskrise in China würde auch seine Handelspartner massiv belasten.

Zwei Trends sind in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung: Auf der einen Seite hat sich China seit der letzten globalen Finanzkrise für viele Länder zum größten Kreditgeber und Anleihegläubiger entwickelt, auf der anderen Seite ist aber auch Chinas eigene Verschuldung im In- und Ausland in den letzten Jahren dramatisch angestiegen.

Das ganze Ausmaß von Chinas Kreditvergabe kann nur geschätzt werden, denn viele Kredite tauchen in den Schuldendatenbanken von Weltbank, IWF oder der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) nicht auf. Wissenschaftler*innen von den Universitäten Kiel, München und Harvard kommen in einer umfassenden Untersuchung zu dem Schluss, dass rund 50 Prozent der chinesischen Kredite an Länder des Globalen Südens „versteckt“ sind.⁵⁷ Sie schätzen, dass Chinas direkte Darlehen und Handelskredite 2018 eine Größenordnung von 1,6 Billionen US-Dollar erreicht haben.⁵⁸ Schuldner sind in erster Linie die Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas sowie Russland. Länder mit dem relativ zu ihrem BIP höchsten Schuldenstand gegenüber China sind Dschibuti, Tonga, die Malediven, die Republik Kongo, Kirgisistan, Kambodscha, Niger, Laos, Sambia, Samoa, Vanuatu und die Mongolei.⁵⁹

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine aktuelle Untersuchung von *erlassjahr.de*.⁶⁰ Sie nennt als Länder mit den in absoluten Zahlen höchsten Schulden bei China: Venezuela, Angola, Russland, Brasilien, Pakistan, Ecuador, Argentinien, Äthiopien, Malaysia und Laos.⁶¹ Diese Länder sind für China als Rohstofflieferanten und (zukünftige) Absatzmärkte von strategischer Bedeutung. Viele sind Teil der „Belt and Road Initiative“ („Neue Seidenstraße“), mit der China 2013 begann, ein interkontinentales Netz von Handels- und Infrastrukturprojekten zu knüpfen.

Aufgrund der Intransparenz der chinesischen Kreditbeziehungen ist zu vermuten, dass die Verschuldung vieler Länder höher ist, als die offiziellen Statistiken erkennen lassen. Damit wird die Gefahr von Schuldenkrisen unterschätzt und ihre Vermeidung oder zumindest effektive Bewältigung zusätzlich erschwert.

Aber es sind nicht nur Länder des Globalen Südens, die bei China in erheblichem Maße verschuldet sind. China wurde im Laufe der letzten

57 Horn/Reinhart/Trebesch (2019).

58 Ebd., S. 3.

59 Ebd., S. 14.

60 Stutz/Kaiser (2019).

61 Ebd., Anhang 2.

zwei Jahrzehnte auch zu einem der wichtigsten Geldgeber westlicher Regierungen. Gemeinsam mit Japan ist China der mit Abstand größte ausländische Gläubiger der USA. Im September 2019 hielt China amerikanische Staatsanleihen (*Treasury Securities*) in Höhe von 1,1 Billionen US-Dollar.⁶² Das waren rund 16 Prozent aller von Ausländern gehaltenen Staatsanleihen. US-Präsident Trump ist damit auch auf chinesische Gelder angewiesen, um das massiv gestiegene Haushaltsdefizit auszugleichen. 2019 betrug das Defizit der USA bereits 984 Milliarden US-Dollar, 2020 soll die Haushaltslücke laut Congressional Budget Office auf über eine Billion US-Dollar anwachsen.⁶³ Grund dafür ist die Steuerreform von US-Präsident Trump, die u.a. den Körperschaftsteuersatz von 35 Prozent auf 21 Prozent senkte und den Unternehmen großzügig Abschreibungsmöglichkeiten gewährte.

Es wird geschätzt, dass China auch in der Eurozone Staatsanleihen im Umfang von rund 850 Milliarden US-Dollar hält.⁶⁴ Davon entfallen allein auf Deutschland 370 Milliarden US-Dollar, und damit rund 17 Prozent der deutschen Staatsanleihen. Die wechselseitigen ökonomischen Abhängigkeiten sind entsprechend groß.

China ist aber nicht nur als Gläubiger für das Weltfinanzsystem von enormer Bedeutung. Möglicherweise von noch größerem Einfluss ist seine Verschuldung im In- und Ausland. Sie ist vor allem nach der globalen Finanzkrise 2008 sprunghaft angestiegen. Die Gesamtverschuldung des chinesischen Staates, der Unternehmen (ohne Finanzsektor) und der privaten Haushalte lag 1995 noch bei rund 100 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, 2008 waren es 142 Prozent und 2018 bereits 257 Prozent.⁶⁵ Der IWF prognostiziert, dass die Verschuldung bis 2024 weiter auf 295 Prozent des BIP anwachsen wird. Vor allem die Verschuldung von Unternehmen, privaten Haushalten und Gebietskörperschaften ist in den letzten Jahren drastisch gestiegen und wird als zunehmend problematisch angesehen.⁶⁶ IWF-Expert*innen warnen vor dem gegenwärtigen Kreditwachstum und weisen darauf hin, dass ein derartiger Verschuldungsboom in vergleichbaren Fällen immer „böse endete“.⁶⁷

Als Teil der Gesamtverschuldung ist auch die chinesische Auslandsverschuldung in den letzten zehn Jahren erheblich angestiegen. Sie hat sich zwischen 2010 und 2018 von 735 Milliarden US-Dollar auf

62 <https://ticdata.treasury.gov/Publish/mfh.txt>. Dieser Betrag bezieht sich nur auf Festlandchina (ohne Hongkong).

63 <https://www.cbo.gov/publication/55824> und UNCTAD (2019), S. 18.

64 Horn et al. (2019), S. 33f.

65 <https://www.bis.org/statistics/totcredit.htm> und International Monetary Fund (2019j), S. 50.

66 Vgl. dazu z.B. Dieter (2019a und b).

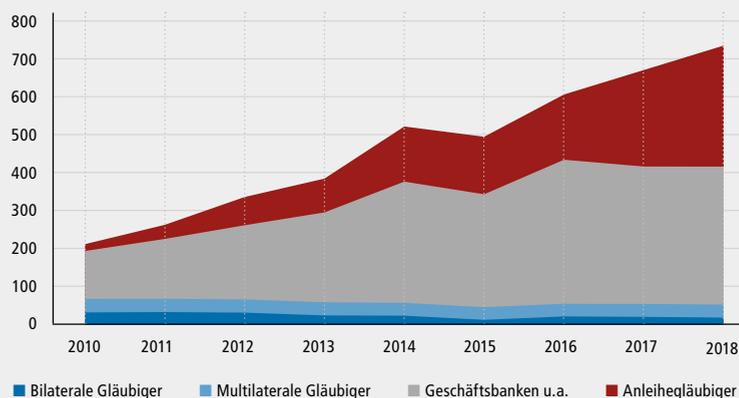
67 Chen/Kang (2018), S. 8.

1.962 Milliarden US-Dollar nahezu verdreifacht.⁶⁸ Eine chinesische Besonderheit ist der hohe Anteil kurzfristiger Kredite. Sie machten 2018 mit 1.219 Milliarden US-Dollar 62 Prozent der gesamten Auslandsverschuldung aus.

Nach der Öffnung der chinesischen Börsen für ausländische Finanzinvestoren spielen auch hier internationale Investmentfonds und Vermögensverwalter eine immer größere Rolle. Sie integrieren chinesische Aktien und Anleihen schrittweise in wichtige globale Indizes und ETFs. Allein BlackRock hat inzwischen mehr als 60 ausschließliche Chinafonds aufgelegt. Ausländische Finanzinvestor*innen hielten 2018 Staatsanleihen in Höhe von 138 Milliarden US-Dollar und Unternehmensanleihen in Höhe von 180 Milliarden US-Dollar. Auf sie entfielen damit 43 Prozent der langfristigen Auslandsschulden Chinas (s. Grafik 5).

Grafik 5

Chinas langfristige Auslandsverschuldung nach Gläubigern
(in Milliarden US-Dollar)



Quelle: World Bank (2019).

Manche internationale Finanzmanager sehen in der Öffnung der chinesischen Börsen einen Meilenstein und eine große Chance für ausländische Investoren. „Chinesische Staatsanleihen haben das Potenzial, künftig als sicherer Hafen zu dienen“, erklären beispielsweise Manager der Schweizer Großbank UBS.⁶⁹

⁶⁸ World Bank (2019).

⁶⁹ <https://www.boerse-muenchen.de/suedseiten/1138/Chinas-Oeffnung-sorgt-fuer-Neugewichtung-der-Finanzmaerkte>

Andere betonen dagegen eher die Risiken wachsender Verschuldung. Nach den Worten des Wirtschaftswissenschaftlers Heribert Dieter steht Chinas wirtschaftlicher Aufschwung auf tönernen Füßen. Er sieht in der Verschuldung des Landes dessen Achillesferse und warnt:

„[...] Diese hohe und rasch wachsende Verschuldung gefährdet nicht nur Chinas innenpolitische Stabilität, sondern könnte auch sicherheitspolitische Folgen haben. Ein wirtschaftlich instabiles China wird außenpolitisch zum Risiko für den indo-pazifischen Raum.“⁷⁰

Und auch UNCTAD warnt, nicht nur mit Blick auf China, vor den systemischen Risiken, die mit der wachsenden Verschuldung bei ausländischen privaten Finanzinvestoren verbunden sind:

„If [...] much of public external debt is owed to international private creditors with short-term speculative interests and a growing share of external debt is held directly by private domestic entities rather than governments, the possibility of systemic debt distress in developing countries is real.“⁷¹

5. Folgen des Klimawandels verschärfen die Lage

Extreme Wetterereignisse und Naturkatastrophen infolge des Klimawandels haben in einer wachsenden Zahl von Ländern nicht nur verheerende ökologische und soziale Folgen ausgelöst, sie verursachen auch massive ökonomische Kosten. Das verschärft in den betroffenen Ländern die oft ohnehin angespannte Verschuldungssituation.

Die öffentlichen Kassen dieser Länder sind in doppelter Weise betroffen: Auf der einen Seite sinken die Steuereinnahmen, weil Unternehmen geringere Umsätze machen, Landwirt*innen weniger produzieren und die Bevölkerung insgesamt weniger konsumiert; auf der anderen Seite steigen die Ausgaben für die Schadensbeseitigung und die Katastrophenvorsorge. Gerade in einer Situation, in der die Staaten mehr Geld bräuchten, bekommen sie weniger. Die Folge sind wachsende Haushaltsdefizite, die über zusätzliche Kredite finanziert werden müssen, sofern sie nicht über Haushaltskürzungen oder Zuschüsse der Entwicklungszusammenarbeit gedeckt werden können.

Als der Zyklon Idai im März 2019 **Mosambik** heimsuchte, betonte der IWF, dass die enormen Kosten des Wiederaufbaus hauptsächlich über

70 Dieter (2019a), S. 1.

71 UNCTAD (2019), S. 79.

internationale Unterstützung in Form von Zuschüssen gedeckt werden sollten:

„Emergency assistance and reconstruction costs are estimated to be enormous, making this storm the worst and costliest natural disaster to ever strike the country. [...] the bulk of emergency assistance and reconstruction needs will have to be covered by the international community mostly in the form of grants to ensure debt sustainability.“⁷²

Das hinderte den IWF allerdings nicht daran, dem Land seine Soforthilfe in Höhe von 118 Millionen US-Dollar als rückzahlbaren Kredit zur Verfügung zu stellen. Und das, obwohl Mosambik vom IWF bereits zuvor als Land „im Zahlungsausfall“ (*in debt distress*) geführt wurde.⁷³ Sarah-Jayne Clifton von der britischen Jubilee Debt Campaign nannte in diesem Zusammenhang den zunehmenden Trend, die Bewältigung von Klimaschäden über die zusätzliche Verschuldung der betroffenen Länder zu finanzieren, „a shocking indictment of the international community.“⁷⁴ Die Kampagne forderte den IWF auf, den Ländern, die vom Zyklon Idai getroffen wurden, die Schulden zu erlassen. Neben Mosambik waren das vor allem Simbabwe und Malawi.

Ähnlich ist die Situation in den kleinen Inselstaaten der Karibik und des Pazifik. Sie zählen zu den Regionen, die am stärksten durch den Klimawandel gefährdet sind, obwohl sie selbst zur Erderwärmung praktisch nichts beitragen. Ein Beispiel ist der südpazifische Inselstaat Vanuatu, der 2015 von einem Zyklon verwüstet wurde. Seitdem hat sich seine Auslandsverschuldung nahezu verdoppelt (s. Kasten 2). Auch die Inselstaaten der Karibik werden immer häufiger Opfer von tropischen Wirbelstürmen mit verheerenden Folgen. 2017 wurden die Inseln Barbuda und Dominica fast vollständig von Hurrikans zerstört, im September 2019 hat der Hurrikan Dorian die Bahamas heimgesucht und dort Schäden in Höhe von rund 3,4 Milliarden US-Dollar verursacht.⁷⁵

Diese Länder stecken in einem Teufelskreis von Klimaschäden und Verschuldung, der sich noch verschärft, wenn sich die weltwirtschaftliche Lage verschlechtert. Das karibische Entschuldungsnetzwerk Jubilee Caribbean fordert aus diesem Grund ein Schuldenmoratorium und die Aufnahme effizienter Umschuldungsverhandlungen für die betroffenen

72 <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/04/19/pr19121-republic-mozambique-imf-exec-board-approves-rapid-credit-facility-assistance-cyclone-idai>

73 <https://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAList.pdf>

74 <https://www.brettonwoodsproject.org/2019/07/imf-and-world-bank-complicit-in-climate-debt-trap-following-mozambique-cyclones/>

75 ECLAC/IDB/PAHO (2019).

Länder, um nach einer Katastrophe dringend benötigte Mittel für Nothilfe und Wiederaufbau schnell zu mobilisieren.⁷⁶

Kasten 2

Vanuatu im Teufelskreis von Klimawandel und Verschuldung

Die verheerenden Auswirkungen extremer Wetter- oder Naturereignisse auf die Verschuldungssituation eines Staates zeigt das Beispiel von Vanuatu. Dieser im Südpazifik liegende kleine Inselstaat mit rund 300.000 Einwohnern wurde im März 2015 von einem Zyklon der gefährlichsten Stufe fünf heimgesucht. Etwa 70 Prozent der Bevölkerung waren von den Folgen des Zyklons betroffen, ca. 20 000 Häuser sowie ein Großteil der Infrastruktur und der Landwirtschaft des Landes wurden zerstört, 11 Personen kamen ums Leben.⁷⁷ Der Tourismus, eine wichtige wirtschaftliche Stütze des Landes, brach infolge des Zyklons nachhaltig ein.⁷⁸

Auch in Vanuatus Staatskassen hinterließ der Zyklon tiefgreifende Einschnitte. Der Wiederaufbau der zerstörten Gebiete einerseits, sowie der Ausfall wichtiger Einnahmen aus Landwirtschaft und Tourismus andererseits, trugen zu einem massiv erhöhten Haushaltsdefizit bei, das Vanuatu durch neue Kredite decken musste.⁷⁹ So war die Nettoneuverschuldung 2015 durch die Auswirkungen des Zyklons mehr als dreimal so hoch wie im Jahr 2014.⁸⁰ Die öffentliche Gesamtverschuldung gemessen am BIP stieg im Vergleich zum Vorjahr um rund 14 Prozentpunkte auf rund 42 Prozent. Prognosen des IWF sehen eine weitere Erhöhung der öffentlichen Schulden auf 53 Prozent des BIP im Jahr 2023 voraus.⁸¹ Als Folge des Zyklons hat sich die Auslandsverschuldung des Landes innerhalb von vier Jahren von 203 Millionen US-Dollar 2014 auf 402 Millionen US-Dollar nahezu verdoppelt.⁸²

Dennoch stuft der IWF in einer Schuldentragfähigkeitsanalyse das Risiko Vanuatus, seine Auslandsschulden nicht mehr bedienen zu können, derzeit noch als „moderat“ ein. Der Anstieg der Verschuldung wird aber die Schuldenlast des Landes mittelfristig steigern und Vanuatu so zusätzlich unter Druck setzen. Vanuatu ist außerdem eines der Länder mit dem höchsten Risikopotential für Naturkatastrophen,⁸³ sodass die wirtschaftliche Situation permanent von erneuten Notlagen bedroht ist. Dies ist besonders alarmierend, da Vanuatu noch heute mit der Beseitigung der durch den Zyklon 2015 entstandenen Schäden beschäftigt ist.⁸⁴ Da Naturkatastrophen und insbesondere extreme Wetterlagen durch den Klimawandel häufiger und intensiver auftreten werden, läuft Vanuatu Gefahr, durch zukünftige Katastrophen in eine Abwärtsspirale der Klimaverschuldung hineingezogen zu werden.

76 Vgl. Kaiser (2018), S. 10.

77 Vgl. Lefebvre (2015), S. 1.

78 International Monetary Fund (2018e).

79 International Monetary Fund (2018c).

80 International Monetary Fund (2018e), S. 24.

81 Ebd., S. 27.

82 World Bank (2019), S. 140.

83 Ministry of Climate Change and Adaptation of Vanuatu (2019), S. 2.

84 Government of Vanuatu – Finance and Treasury (2019), S. 12.

Tabelle 3**Auslandsverschuldung von Vanuatu (in Mio. US-Dollar)**

	2008	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamte Auslandsverschuldung	148,9	203,3	256,8	293,4	401,4	402,2
Langfristige Auslandsverschuldung des öffentlichen Sektors	89,7	98,9	172,0	210,9	287,6	313,8
Kurzfristige Auslandsschulden	34,1	80,8	38,7	37,8	66,4	45,1
IWF-Kredite	25,1	23,6	46,1	44,7	47,4	43,3
Auslandsschulden/BNE (in %)	24,5	24,9	35,6	37,6	47,7	45,9

Quelle: World Bank (2019).

6. Zwischenfazit

Die Weltwirtschaft hat in der Dekade seit der letzten globalen Finanzkrise einen nahezu ungebrochenen konjunkturellen Aufschwung erlebt. Die westlichen Zentralbanken, allen voran die EZB und die US-amerikanische Federal Reserve, haben die Kapitalmärkte mit billigem Geld geflutet, die Leitzinsen bewegen sich seit Jahren auf niedrigstem Niveau, der Investitionsdruck ist hoch. In der Folge stieg die Verschuldung vieler Staaten, Unternehmen und privater Haushalte rapide an.

Die Politik des billigen Geldes ist ein zweischneidiges Schwert. Einerseits hat der massive Aufkauf von Staatsanleihen durch die Zentralbanken nach der Griechenlandkrise weitere Zahlungsausfälle verhindert und allgemein die Zinskosten von Staatsanleihen reduziert. Auf diese Weise konnten mehr Steuereinnahmen für andere Zwecke als den Schuldendienst verwendet werden. Andererseits hat das frische Geld zu Spekulationsblasen geführt und die Anlage in riskantere Anleihen begünstigt, u.a. auch auf den *frontier markets*. Diese Spekulationsblasen drohen nun zu platzen. Vor diesem Hintergrund kritisieren zivilgesellschaftliche Gruppen, wie zum Beispiel Eurodad und die Jubilee Debt Campaign, dass die Zentralbanken des Globalen Nordens mit ihrer Reaktion auf die letzte Finanzkrise bereits den Grundstein für die nächste Krise gelegt haben.⁸⁵

Beispiele für diese Vermögenspreisinflation (*asset price inflation*) sind etwa der Anstieg der Immobilienpreise in deutschen Großstädten und der enorme Boom an den Aktienmärkten. Die Kurse der 30 DAX-Unternehmen sind zwischen Anfang 2009 und Ende 2019 im Durchschnitt um

⁸⁵ Ellmers/Hulova (2013) und Jones (2015).

rund 166 Prozent gestiegen, der Standard&Poor-Index der 500 größten börsennotierten US-Unternehmen (S&P500) hat sich im selben Zeitraum fast verdreifacht. Entsprechend wuchs auch das Vermögen der Aktionäre – und mit ihm die Kluft zwischen den Ultrareichen und den Armen dieser Welt. Darauf weist auch die Entwicklungsorganisation Oxfam in ihren vielbeachteten Berichten zur globalen Ungleichheit hin. Demnach hat sich in den letzten zehn Jahren die Zahl der Milliardäre weltweit nahezu verdoppelt. Allein 2018 ist ihr Vermögen um rund 900 Milliarden US-Dollar gewachsen – das waren 2,5 Milliarden US-Dollar pro Tag.⁸⁶

Es kam daher nicht von ungefähr, dass die Regierungen 2015 in der Agenda 2030 die „enormen Unterschiede der Chancen, des Reichtums und der Macht“ als „immense Herausforderungen“ für nachhaltige Entwicklung bezeichneten.⁸⁷ Mit SDG 10 verpflichteten sie sich, die Ungleichheit innerhalb und zwischen den Ländern zu verringern und zu diesem Zweck u.a. fiskalpolitische Maßnahmen zu beschließen (SDG 10.4) und die Regulierung und Überwachung der globalen Finanzmärkte und ihrer Institutionen zu verbessern (SDG 10.5). Seitdem hat sich die Lage jedoch eher verschlechtert.

Die weltweite Verschuldung von Regierungen und Privaten hat historische Höchststände erreicht. Damit stieg oftmals trotz relativ niedriger Zinsen auch die Schuldendienstlast. Sobald die Zentralbanken sich von ihrer strikten Niedrigzinspolitik verabschieden, so wie es in den USA schon seit 2015 vorübergehend geschah, steigert dies die Schuldendienstlast weiter und könnte eine Lawine von Insolvenzen auslösen.

Damit würde sich die Geschichte wiederholen: Auch die letzte große Schuldenkrise im Globalen Süden wurde in den 1980er Jahren durch eine plötzliche und massive Erhöhung der US-Leitzinsen ausgelöst. Viele Entwicklungsländer wurden davon hart getroffen, weil sie in den Jahren zuvor Dollar-Kredite bei internationalen Banken aufgenommen hatten, die auf diese Weise wiederum die Petrodollars der OPEC-Staaten recycleten. Die Folge dieser Schuldenkrise war eine „lost decade of development“, eine verlorene Dekade für Entwicklung, vor allem in Lateinamerika und Afrika.⁸⁸ Für die SDG-Erreichung bis 2030 wäre ein derartiger neuer Krisenzyklus fatal. Fachleute aus Politik, Zivilgesellschaft und UN weisen daher beim jährlichen Financing for Development Forum der Vereinten Nationen schon seit einigen Jahren darauf hin, dass eine neue Welle von Schuldenkrisen als Hauptbedrohung für die fristgerechte SDG-Erreichung bis 2030 anzusehen ist.⁸⁹

86 Oxfam (2019).

87 United Nations (2015b), Pkt. 14.

88 United Nations (2017), S. 7.

89 Ellmers (2016).

Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass der massiven Auslandsverschuldung auf der einen Seite hohe Leistungsbilanzüberschüsse einiger Länder auf der anderen Seite gegenüberstehen. Das größte Ungleichgewicht weist der „Exportweltmeister“ Deutschland auf, dessen Leistungsbilanzüberschuss seit 2014 jährlich bei weit über 200 Milliarden Euro lag. Heribert Dieter, Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Globale Fragen bei der Stiftung Wissenschaft und Politik warnt:

„Die Überschüsse in Höhe von deutlich über sieben Prozent des deutschen Bruttoinlandsprodukts (BIP) treiben andere Volkswirtschaften in die Verschuldung. Regelmäßig tadeln deutsche Politiker ausufernde Schulden bei anderen als verantwortungslos. Ebenso unverantwortlich handelt aber Deutschland selbst, weil seine hohen Kapitalexporte nur durch Kapitalimporte anderer Länder ermöglicht werden.“⁹⁰

Als Konsequenz fordern der IWF, die Europäische Kommission und zahlreiche Politiker*innen (einschließlich US-Präsident Trump), dass Deutschland seine Exportüberschüsse abbaut und die Binnennachfrage steigert.⁹¹

Zusätzliche Entwicklungen wie der schwelende Handelsstreit zwischen den USA und China, die Unwägbarkeiten des Brexits und die Folgen internationaler Wirtschaftssanktionen, insbesondere gegenüber dem Iran und Russland, verdüstern die weltwirtschaftlichen Perspektiven zusätzlich. UNCTAD sieht angesichts dieser hochbrisanten Gemengelage enorme Herausforderungen für die Politik:

„A spluttering North, a general slowdown in the South and rising levels of debt everywhere are hanging ominously over the global economy; these, combined with increased market volatility, a fractured multilateral system and mounting uncertainty, are framing the immediate policy challenge.“⁹²

Die weltweiten Herausforderungen und Unsicherheiten müssen zweifellos nicht zum „größten Crash aller Zeiten“ führen, wie es manche Autoren für die kommenden Jahre prophezeien. Unbestritten ist jedoch, dass sich die sozio-ökonomische Situation in vielen Ländern bereits jetzt spürbar verschlechtert hat. Die weltweiten Proteste von Chile bis zum Libanon sind ein Spiegelbild der zugespitzten Lage.

90 Dieter (2018), S. 5.

91 Zu den Auswirkungen der EU-Politik auf die Verschuldung des Globalen Südens s. auch Ellmers/Ryding (2019).

92 UNCTAD (2019), S. III.

Viele Entwicklungsziele, die sich die Regierungen in der Agenda 2030 mit den SDGs gesetzt haben, rücken vor diesem Hintergrund in weite Ferne.

Es wird entscheidend darauf ankommen, wie die Politik nun auf die globalen Herausforderungen reagiert, damit die SDGs nicht einer neuen globalen Finanzkrise zum Opfer fallen. Wie das folgende Kapitel zeigt, haben die bisherigen Reaktionen der Regierungen und das Krisenmanagement internationaler Finanzinstitutionen, insbesondere des IWF, die gegenwärtigen Krisentendenzen aber eher verschärft.

II. Krisenmanagement, das die Krisen verschärft – die Renaissance weltweiter Austeritätspolitik

Nachdem die US-amerikanische Investmentbank Lehman Brothers am 15. September 2008 Insolvenz angemeldet hatte und damit das ganze Ausmaß der größten Finanzkrise der letzten Jahrzehnte sichtbar wurde, reagierten die Regierungen in bis dahin seltener Geschlossenheit auf den drohenden Kollaps der Weltwirtschaft. Sie pumpeten Billionen von Dollars und Euros aus öffentlichen Mitteln in die Bankenrettung, schufen neue Regeln und Institutionen zur besseren Überwachung des globalen Finanzsystems und versuchten mit massiven Konjunkturprogrammen zu verhindern, dass aus der globalen Finanzkrise eine Weltwirtschaftskrise wurde. Insgesamt flossen in den Jahren 2008 und 2009 weltweit etwa 9,6 Billionen US-Dollar in die Unterstützung des Finanzsektors und 2,4 Billionen US-Dollar in Konjunkturprogramme.⁹³ Ein großer Teil dieser Programme war schuldenfinanziert. Das heißt, die Staaten verschuldeten sich, um den Bankensektor zu entlasten, was einer Vergemeinschaftung der privaten Schulden gleichkam.

Bereits im Jahr 2010 setzte eine wirtschafts- und finanzpolitische Kehrtwende ein, die bis heute anhält. Im Vordergrund steht seitdem eine Mischung aus expansiver Geldpolitik und restriktiver Fiskalpolitik („schwarze Null“). In vielen Ländern sank unter dem Schlagwort der fiskalischen Konsolidierung in mehreren Etappen der Anteil der Staatsausgaben am BIP. Die Wirtschaftswissenschaftler*innen Isabel Ortiz und Matthew Cummins sprechen in einer umfassenden Studie von drei Schockwellen kontraktiver Fiskalpolitik:⁹⁴

- » Die erste Welle folgte 2010–2011 unmittelbar auf die Hochphase der Finanzkrise.
- » Die zweite Schockwelle folgte 2016–2017 und führte in mindestens 119 Ländern zu einem sinkenden Anteil der Staatsausgaben am BIP.
- » Die dritte und noch massivere Welle prognostizieren Ortiz und Cummins für die Jahre 2020–2021. Dann sollen rund 5,8 Milliarden Menschen, d.h. 75 Prozent der Weltbevölkerung, in 130 Länder von einer Mischung aus restriktiver Fiskalpolitik und anderen austeritätspolitischen Maßnahmen betroffen sein.

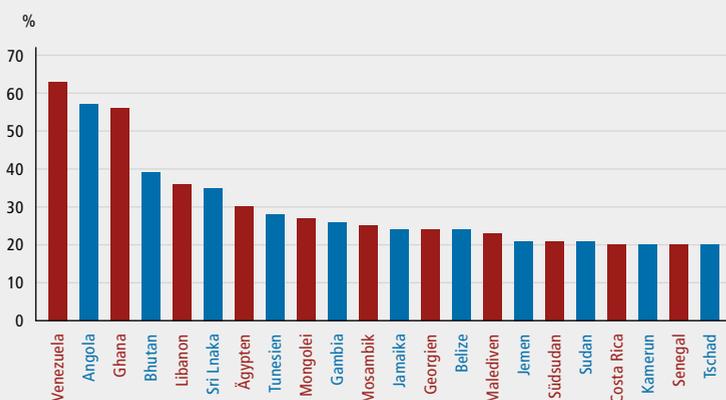
⁹³ Ortiz/Cummins (2019), S. 19.

⁹⁴ Ebd., S. 10ff.

Gleichzeitig stieg seit 2010 infolge des weltweiten Verschuldungsbooms der Anteil der Schuldendienstzahlungen in den Staatshaushalten vieler Länder erheblich. Nach Berechnungen der britischen Jubilee Debt Campaign musste Venezuela 63 Prozent seiner Staatseinnahmen im Jahr 2018 für den Schuldendienst aufwenden, in Angola waren es 57 Prozent, in Ghana 56 Prozent, in Bhutan 39 Prozent und im Libanon 36 Prozent (s. Grafik 6).

Grafik 6

Öffentliche Schuldendienstzahlungen in Prozent der Staatseinnahmen 2018



Quelle: Jubilee Debt Campaign (https://jubileedebt.org.uk/wp/wp-content/uploads/2019/03/Debt-service-to-government-revenue_03.19.pdf)

In einigen der Länder mit steigenden Schuldendienstzahlungen sanken gleichzeitig die Staatsausgaben. Die größten Kürzungen gab es in Ägypten, Kamerun, Angola und der Mongolei.⁹⁵ Ausgerechnet in einer Zeit, in der die Länder mehr Mittel zur Verwirklichung ihrer Nachhaltigkeitsziele benötigten, wird ihr fiskalpolitischer Spielraum durch Sparpolitik und Schuldenlast doppelt beschnitten.

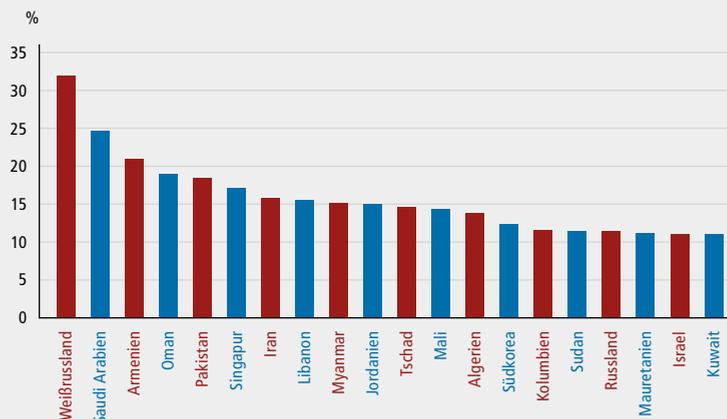
Zusätzlich verschärft wird die Finanzlage durch den ungebremsen Anstieg der Militärausgaben, die in vielen Ländern einen erheblichen Teil der öffentlichen Mittel absorbieren. Nach Angaben des Stockholmer Friedensforschungsinstituts SIPRI waren es 2018 in Weißrussland rund 32 Prozent, in Saudi-Arabien 25 Prozent und im Libanon mehr als 15 Prozent (s. Grafik 7). Gerade in hochverschuldeten Ländern wie dem Libanon bleiben dadurch kaum Mittel, um die grundlegendsten

95 Vgl. Jubilee Debt Campaign (2019).

öffentlichen Aufgaben im Bereich der sozialen Sicherung, des Infrastrukturausbaus und des Umweltschutzes zu finanzieren. Gepaart mit weitverbreiteter Korruption und Vetternwirtschaft führte dies zu der brisanten Gemengelage, die die Massenproteste im Herbst 2019 auslöste.

Grafik 7

Länder mit dem höchsten Anteil von Militärausgaben an den Staatsausgaben 2018



Quelle: SIPRI Military Expenditure Database

Die Palette austeritätspolitischer Anpassungsmaßnahmen ist in den letzten Jahren immer breiter geworden. Zugleich hat mit der weltweiten Verschuldungswelle auch die Zahl der Länder zugenommen, die solche Maßnahmen umsetzen müssen. Gelegentlich geschieht dies aus eigenem (wirtschafts-)politischem Impetus, überwiegend jedoch auf „Empfehlung“ oder Druck der öffentlichen und privaten Gläubiger.⁹⁶

Eine zentrale Rolle spielt dabei der IWF. Er nimmt grundsätzlich auf zweifache Weise Einfluss auf die Politik der Regierungen: Zum einen im Rahmen seiner Politikberatung und routinemäßigen Konsultationen mit den einzelnen Mitgliedsstaaten, zum anderen durch die Konditionalitäten, die an die Vergabe von IWF-Krediten geknüpft sind.⁹⁷

Ein wichtiges Instrument der politischen Einflussnahme sind die sogenannten Artikel IV-Konsultationen (benannt nach Art. IV des IWF-

⁹⁶ Vgl. dazu auch den Report des Center for Economic and Social Rights (2018).

⁹⁷ gl. zu den beiden Formen der politischen Einflussnahme des IWF am Beispiel von Brasilien und Ägypten Donald/David/El-Badrawi (2019).

Übereinkommens), die der IWF normalerweise einmal pro Jahr mit jedem seiner Mitglieder abhält (also z.B. auch mit Deutschland). Diese Konsultationen konzentrierten sich ursprünglich auf die Wechselkurspolitik des jeweiligen Mitglieds. Heute befassen sie sich auch mit der Finanz- und Geldpolitik, der Zahlungsbilanz und der Auslandsverschuldung. Der IWF betont:

„Die Konsultationen beschränken sich nicht auf makroökonomische Maßnahmen, sondern beschäftigen sich mit allen Aspekten, die einen wesentlichen Einfluss auf die makroökonomische Leistung eines Landes haben, zu denen je nach Situation Arbeitsmarkt, Umwelt und Regierungsführung gehören können.“⁹⁸

Ob die Regierungen die Ratschläge des IWF befolgen, bleibt zunächst ihnen überlassen. Da die Ergebnisse der Konsultationen allerdings vom IWF publik gemacht werden, und damit für Medien, Öffentlichkeit, Finanzmärkte und Ratingagenturen zugänglich sind, wird auf die betroffene Regierung erheblicher Druck ausgeübt.

Größer ist allerdings noch der Druck, der mit der Bewilligung von Krediten verbunden ist. Denn sie sind an strikte Konditionalitäten geknüpft, auf die sich die betroffene Regierung (die sich in der Regel in einer finanziellen Notlage befindet, sonst müsste sie keinen IWF-Kredit in Anspruch nehmen), einlassen muss.

Der IWF hat selbst eingeräumt, dass die Zahl dieser sogenannten strukturellen Konditionalitäten, die mit seinen Kreditprogrammen verbunden sind, zwischen 2011 und 2017 deutlich gestiegen ist.⁹⁹ Eurodad stellte 2018 in einer Studie fest, dass an die beiden wichtigsten IWF-Kreditprogramme, die Erweiterte Fondsfazilität (*Extended Fund Facility*) und die Stand-by-Vereinbarung (*Stand-By Agreement*), durchschnittlich 30 Bedingungen pro Darlehen geknüpft sind.¹⁰⁰ Allein zwischen 2016 und 2017 hat der IWF 23 von 26 Kreditprogrammen nur unter der Bedingung bewilligt, dass die betroffenen Regierungen Maßnahmen zur Konsolidierung ihrer Staatshaushalte umsetzen.¹⁰¹

Im Folgenden werden die austeritätspolitischen Maßnahmen näher beschrieben, die derzeit am weitesten verbreitet sind. Sie erstrecken sich nicht nur auf die Steuer- und Haushaltspolitik der jeweiligen Länder, sondern umfassen auch ordnungspolitische Maßnahmen, etwa im Bereich der Arbeitsmarktliberalisierung und der Privatisierung. Ihnen allen

98 <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/deu/survd.htm>.

99 International Monetary Fund (2019a).

100 Brunswijck (2018).

101 Ebd., S. 3.

ist gemein, dass sie zum Teil erhebliche Auswirkungen auf die Realisierung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte und die Erreichung der SDGs haben. Juan Pablo Bohoslavsky, der Unabhängige Sachverständige der Vereinten Nationen zu Auslandsverschuldung und Menschenrechten, stellt in seinem Report an die UN-Generalversammlung 2019 fest:

„Fiscal consolidation is often among the conditions attached to loans, and it has been widely advised, promoted and even pushed by international financial institutions over the last years. However, its devastating consequences on human rights are well known and documented. Treaty bodies, special procedures mandate holders, civil society organizations and scholars have repeatedly reported its various actual and potential consequences on a wide range of human rights and on specific groups, underscoring that people confronting cumulative and/or intersecting inequalities are disproportionately affected.“¹⁰²

Die negativen Auswirkungen der diversen Austeritätsmaßnahmen, die die Schwächsten in der Bevölkerung am Härtesten treffen, wurden von den Regierungen und den internationalen Finanzinstitutionen bislang häufig zu wenig beachtet. Dies hat in vielen Ländern zu massiven gesellschaftlichen Protesten und politischer Destabilisierung geführt und die Verwirklichung der SDGs zusätzlich erschwert. Dies betrifft insbesondere die ärmsten Bevölkerungsgruppen, denen nach dem Leitmotiv der Agenda 2030, niemanden zurückzulassen („leave no one behind“), eigentlich besondere Beachtung zukommen müsste.

1. Kürzung von Renten- und Sozialleistungen

Die am weitesten verbreitete Strukturanpassungsmaßnahme betrifft die Reform der Renten- und Sozialsysteme. In mindestens 86 Ländern gab es in den letzten Jahren Bemühungen, die öffentlichen Sozialausgaben in diesem Bereich zu kürzen oder zumindest zu begrenzen.¹⁰³ Vor allem in vielen europäischen Ländern reagieren die Regierungen damit auf Finanzierungslücken in den Rentensystemen. Ein aktuelles Beispiel ist der Versuch einer Rentenreform in Frankreich durch Präsident Macron, der im Dezember 2019 massive Streiks auslöste.

Übliche Elemente der Reformmaßnahmen waren bisher die Erhöhung der Beitragssätze der Arbeitnehmer/innen, die Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, die Erhöhung der Anwartschaftszeiten,

¹⁰² United Nations General Assembly (2019b), Pkt. 45.

¹⁰³ Vgl. hierzu und zum Folgenden Ortiz/Cummins (2019), S. 30ff.

die Abschaffung der Steuerbefreiungen für Renten, die Erhöhung des Renteneintrittsalters und die Senkung von Leistungen. In der Regel führten die Reformen zu höheren Belastungen für die Arbeitnehmer*innen und Rentner*innen, mit zum Teil massiven negativen sozialen Folgen. Ein Beispiel sind die Rentenkürzungen, die Griechenland seit 2010 von seinen Gläubigern als Bedingung für die Gewährung von „Hilfskrediten“ zur Bewältigung seiner Schuldenkrise auferlegt wurden (siehe Kasten 3).

Für den Internationalen Gewerkschaftsbund stehen diese Reformen im direkten Widerspruch zu den internationalen Arbeitsstandards der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO):

„These policies have had not only negative macroeconomic effects, but also disastrous consequences for the retired, endangering their right to a decent and healthy living. These measures have also directly contradicted international labour standards [...] as well as the UN Agenda 2030 target to extend social protection.“¹⁰⁴

In vielen Ländern kam es auch zu einer (Teil-)Privatisierung der Rentenversicherungen. Häufig führte dies jedoch zu einem eklatanten Missverhältnis zwischen verschlechterten Rentenleistungen und gestiegenen Transaktions- und Verwaltungskosten. Nach Angaben der ILO wurde der Privatisierungstrend daher in mindestens 18 Ländern wieder umgekehrt,¹⁰⁵ darunter in mehreren osteuropäischen Ländern wie Bulgarien, Polen, Rumänien und Russland.

Dies hindert Vermögensverwalter wie BlackRock nicht, weiterhin für eine Privatisierung der Rente zu werben. So plädierte BlackRock-Chef Larry Fink in Bezug auf die europäischen und insbesondere die deutschen Rentensysteme für eine verstärkte Zusammenarbeit von Regierungen und Unternehmen zur Förderung der privaten Altersvorsorge. Eine gesetzliche Garantie auf das angesparte Kapital wie in Deutschland sei bei der Rentenversorgung allerdings hinderlich. Besser sei es, diese Garantie europaweit auf einen kleinen Anteil zu beschränken und Sparer*innen so zum Investieren zu motivieren.¹⁰⁶ Auch der Aufsichtsratschef von BlackRock Deutschland, Friedrich Merz, forderte eine private, aktiengestützte Rente.¹⁰⁷

104 ITUC (2019a), S. 2.

105 Ortiz et al. (2018).

106 <https://www.freitag.de/autoren/der-freitag/achtung-rentenfresser>

107 <https://www.spiegel.de/wirtschaft/service/friedrich-merz-plaediert-fuer-private-vorsorgepflicht-a-1271810.html>

Dabei müssten Regierungen eigentlich den entgegengesetzten Weg einschlagen. Im SDG 1.3 der Agenda 2030 verpflichten sie sich,

„den nationalen Gegebenheiten entsprechende Sozialschutzsysteme und -maßnahmen für alle um[zu]setzen, einschließlich eines Basisschutzes, und bis 2030 eine breite Versorgung der Armen und Schwachen [zu] erreichen.“¹⁰⁸

Vor allem in den ärmeren Ländern des Globalen Südens gibt es bis zur Verwirklichung dieses Ziels noch viel zu tun. Bislang erhalten dort weniger als 16 Prozent der alten Menschen eine Rente, wobei der Anteil bei den Frauen noch geringer ist.¹⁰⁹

Reformen im Sozialsystem beschränken sich aber nicht nur auf Renten und Pensionen. In vielen Ländern führt der Sparzwang in den öffentlichen Haushalten auch zu einer Rationalisierung von Sozialhilfeleistungen oder ihrer gezielten Ausrichtung auf die Ärmsten der Armen. Dies hat jedoch zur Folge, dass in Ländern wie Moldawien arme Haushalte, die nicht als extrem arm klassifiziert werden, durch das soziale Netz fallen.¹¹⁰

Juan Pablo Bohoslavsky warnt mit Blick auf Tunesien davor, dass die exklusive Ausrichtung der Sozialhilfe auf die Ultraarmen nicht zu einer unzureichenden Absicherung für andere arme Haushalte führen darf.¹¹¹

Eine derartige Beschränkung der sozialen Sicherung kann zu einer allgemeinen Verunsicherung in der Bevölkerung führen, da selbst Angehörige der Mittelschicht befürchten müssen, bei Arbeitslosigkeit oder Krankheit sofort von sozialem Abstieg betroffen zu sein.

Die Global Coalition for Social Protection Floors weist zurecht auf das Menschenrecht auf soziale Sicherheit hin (Art. 9 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, WSK-Pakt), dass auch in einer Wirtschaftskrise nicht der Sparpolitik zum Opfer fallen darf:

„There is a human rights obligation to protect ongoing social protection spending in times of economic distress. Austerity measures typically taken after crises occur must not cut into social protection spending that protects people from the most disastrous fall-out of these crises.“¹¹²

108 United Nations (2015b), SDG 1.3.

109 Staab (2015).

110 Ortiz/Cummins (2019), S. 38.

111 Bohoslavsky (2019a), S. 13.

112 Global Coalition for Social Protection Floors (2018), S. 107.

Gleiches gilt auch für das Menschenrecht auf Gesundheitsversorgung (Art. 12 des WSK-Paktes). Dennoch hat die verschärfte Schuldensituation in vielen Ländern dazu geführt, dass die öffentlichen Gesundheitsausgaben unter massiven Sparzwang gerieten. In Ländern wie Gabun, Kamerun oder Sri Lanka gibt der Staat aus seinem Haushalt weit mehr für den Schuldendienst als für die allgemeine Gesundheitsversorgung aus.¹¹³ Im Tschad führte die strikte Vorgabe des IWF, das Haushaltsdefizit zu reduzieren, dazu, dass der öffentliche Gesundheitsetat zwischen 2013 und 2017 um die Hälfte reduziert wurde.¹¹⁴ Auch in Griechenland haben die Kürzungen der Sozialausgaben zu einer spürbaren Verschlechterung der öffentlichen Gesundheitsversorgung geführt (s. Kasten 3).

Derzeit sind in über 30 Ländern Reformen des Gesundheitssystems im Gespräch, darunter im Kosovo, in Moldawien, Nigeria und Usbekistan. Zu den typischen Maßnahmen gehören erhöhte Nutzungsgebühren oder Abgaben für Gesundheitsleistungen, die Reduzierung des medizinischen Personals, der Wegfall von Zulagen und erhöhte Zuzahlungen für Arzneimittel.¹¹⁵ Die Folgen der Sparmaßnahmen bekommen vor allem Frauen zu spüren, da sie überwiegend in ihren Familien die Krankenbetreuung übernehmen, wenn öffentliche Versorgung wegfällt.

Eine umfassende empirische Untersuchung der Daten aus 137 Ländern kommt zu dem Schluss, dass Strukturanpassungsreformen, wie sie vom IWF vorgeschrieben werden, den Zugang zum Gesundheitssystem verringern und die Kindersterblichkeit erhöhen.¹¹⁶ Mit Blick auf die SDGs stellen die Autoren fest:

„Overall, our evidence suggests that structural adjustment programs endanger the attainment of Sustainable Development Goals in developing countries.“¹¹⁷

113 Brunswijck (2018), S. 17.

114 Ebd., S. 19.

115 Ortiz/Cummins (2019), S. 44.

116 Forster et al. (2019). Analysiert wurden Strukturanpassungsreformen zwischen 1980 und 2014.

117 Ebd., Abstract.

Kasten 3

Wie die Sparmaßnahmen in Griechenland die Menschenrechte beeinträchtigen

Die griechische Staatsschuldenkrise seit dem Jahr 2010 ist ein Beispiel dafür, wie infolge von Überschuldung und unausgewogenem Krisenmanagement extremer Druck auf die Sozialsysteme eines Landes ausgeübt wird. Strukturanpassungsmaßnahmen und das Primat der Haushaltskonsolidierung, die die Gläubiger Griechenlands als Bedingung für die Bewilligung mehrerer „Hilfspakete“ auferlegt haben, sowie innenpolitisches Missmanagement haben zu einem Abbau des öffentlichen Sektors und zu tiefgreifenden Kürzungen der öffentlichen Sozialausgaben geführt. Die soziale Situation hat sich in Griechenland dadurch dramatisch verschlechtert. Grundlegende Menschenrechte, wie das Recht auf Arbeit und gute Arbeitsbedingungen, das Recht auf soziale Sicherheit und das Recht auf Ernährung, Unterkunft und Gesundheitsversorgung sind gefährdet.

- » Die Arbeitslosenquote war von 9,6 Prozent 2009 auf 27,5 Prozent im Jahr 2013 gestiegen.¹¹⁸ 2019 lag sie immer noch bei 16,9 Prozent. Der EU-Durchschnitt beträgt nur 6,3 Prozent. Besonders unter jungen Menschen ist die Lage prekär: 33,2 Prozent der Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren sind arbeitslos.¹¹⁹ Zusätzlich sind immer mehr Menschen in Teilzeit oder instabilen Arbeitsverhältnissen beschäftigt. Frauen sind überproportional betroffen.¹²⁰
- » Seit Beginn der Krise hat die griechische Regierung 12 Rentenkürzungen vorgenommen.¹²¹ 43 Prozent der Rentner*innen erhalten derzeit weniger als 660 Euro Rente pro Monat. Das Pro-Kopf-Jahreseinkommen der über 65-jährigen liegt bei etwa 9.000 Euro, verglichen mit durchschnittlich 20.000 Euro in der Eurozone.¹²²
- » Rund 35 Prozent der Gesundheitsausgaben müssen Patient*innen aus eigener Tasche bezahlen. Dieser Anteil ist mehr als doppelt so hoch wie im EU-Durchschnitt. Der Zugang zur Gesundheitsversorgung ist dadurch für viele eingeschränkt.¹²³ 2018 gaben 13,1 Prozent der griechischen Bevölkerung an, ihren Bedarf an medizinischer Versorgung nicht decken zu können. Im Jahr 2008 waren es noch 7,7 Prozent.¹²⁴
- » Die Staatsausgaben wurden allein von 2009 bis 2013 um 16 Prozent gekürzt. Da aus den geringeren Mitteln auch noch die hohen Kosten der Bankenrettung bestritten werden mussten, sanken die Sozialausgaben überproportional, zum Beispiel für Gesundheit um 42 Prozent, für Sozialwohnungen um 74 Prozent und für die Unterstützung von Familien um 49 Prozent.¹²⁵

118 https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_urgan&lang=de

119 Eurostat Pressemitteilung 169/2019 (31. Oktober 2019) (<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10064449/3-31102019-CP-DE.pdf/b0a31c0c-fbdf-bf4a-2850-5b3ee28a05fd>)

120 Bohoslavsky (2016).

121 Bersi (2016).

122 <https://www.etui.org/ReformsWatch/Greece/Pension-reform-in-Greece-background-summary> und <https://www.ft.com/content/f6be12b2-f3ae-11e6-8758-6876151821a6>

123 OECD/European Observatory on Health Systems and Policies (2017).

124 European Commission Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion (2018).

125 Bohoslavsky (2016), S. 10.

Juan Pablo Bohoslavsky, UN-Sachverständiger für die Auswirkungen der Auslandsverschuldung auf die Menschenrechte, bewertete die Situation in Griechenland in einem Bericht 2016 folgendermaßen:

„Der unabhängige Sachverständige [...] stellt [...] mit Besorgnis fest, dass die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Regierung und der internationalen Kreditgeber gegenüber den Menschen im Land sowohl bei der Konzeption als auch bei der Umsetzung der Strukturreformprogramme weiterhin unberücksichtigt bleiben. Er bedauert, dass bei den bisherigen Wirtschaftsreformprogrammen keine umfassenden vorherigen Folgenabschätzungen für die Menschenrechte [...] durchgeführt wurden. Soziale und wirtschaftliche Rechte sind flächendeckend verweigert worden. Mehr als eine Million Menschen in Griechenland leben unterhalb der Armutsgrenze. [...] Die extreme Armut in Griechenland ist so allgegenwärtig: [...] 10,4 Prozent der Bevölkerung sind betroffen. Die seit 2010 eingeleiteten Sparmaßnahmen haben wesentlich zu diesem Ergebnis beigetragen. Die negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte sind nicht das Ergebnis einer ‚unsichtbaren Hand‘; Staaten und internationale, öffentliche und private Finanzinstitute innerhalb und außerhalb Griechenlands tragen die Verantwortung. [...] Schon die unverantwortliche Kreditaufnahme und -vergabe hat wesentlich zur Finanzkrise in Griechenland beigetragen. Überzogene Sparmaßnahmen haben nicht nur die Wirtschaftskrise deutlich verschärft, sondern auch die Kürzung der Sozialschutz- und Gesundheitsausgaben vorangetrieben und damit das Recht auf soziale Sicherheit und Gesundheit untergraben. Schließlich wurde der Schließung bekannter Lücken im griechischen Sozialversicherungssystem nicht genügend Priorität eingeräumt. [...] Die griechische Regierung ist derzeit weitgehend nicht in der Lage, für eine große Zahl von Einzelpersonen [...] wesentliche wirtschaftliche und soziale Rechte zu gewährleisten. Diese Situation ist in erster Linie nicht auf den fehlenden politischen Willen der Regierung zurückzuführen, [...] sondern liegt auch an dem begrenzten fiskalpolitischen Spielraum, der ihr zur Verfügung steht, um ihren internationalen Menschenrechtsverpflichtungen gerecht zu werden. [...] Besonders für Langzeitarbeitslose und Menschen ohne EU-Staatsangehörigkeit ist die Lage prekär.“¹²⁶

Der UN-Sonderbeauftragte richtete u.a. folgende Empfehlungen an die griechische Regierung und ihre internationalen Kreditgeber:

- » Durchführung einer umfassenden menschenrechtlichen Folgenabschätzung der Strukturanpassungsprogramme in Zusammenarbeit mit allen relevanten Interessengruppen, einschließlich der Finanzinstitutionen, der griechischen Nationalen Kommission für Menschenrechte, des Bürgerbeauftragten und der Zivilgesellschaft.
- » Überprüfung der zwischen Griechenland und den Finanzinstitutionen vereinbarten Wirtschaftsreformpolitiken und Anpassungsmaßnahmen, um sicherzustellen, dass sie die schrittweise Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nicht untergraben, wobei der Wahrung eines Mindestniveaus an wirtschaftlichen und sozialen Rechten für alle Menschen [...] Vorrang eingeräumt wird.

126 Ebd., S. 19-21 (Übersetzung JM).

Viele Ökonom*innen, denen sich inzwischen auch der ehemalige IWF-Chefvolkswirt Olivier Blanchard angeschlossen hat, sehen es auch aus wirtschaftlichen Gründen als kontraproduktiv an, dass der Staat inmitten einer Wirtschaftskrise die Ausgaben kürzt. Dies verschärft in der Regel die Rezession. Der Staat sollte stattdessen die Ausgaben mit Konjunkturprogrammen steigern, um die gesunkene private Nachfrage auszugleichen. Der IWF räumt mittlerweile ein, dass die schwere Rezession in Griechenland auch durch die massiven Ausgabenkürzungen eskaliert ist. Man habe beim Design der Kreditkonditionen die Staatsausgabenmultiplikatoren (*fiscal multipliers*) unterschätzt.¹²⁷

2. Senkung der öffentlichen Personalkosten und Arbeitsmarktreformen

Eine weit verbreitete Maßnahme zur Senkung der Staatsausgaben ist die Reduzierung oder zumindest Begrenzung der Personalkosten im öffentlichen Dienst. Dies geschieht auf zweifache Weise: Zum einen werden die Gehälter für öffentliche Angestellte und Beamten gekürzt oder nicht adäquat erhöht; zum anderen wird Personal entlassen oder nicht im erforderlichen Umfang eingestellt.

Dies hat besonders gravierende Auswirkungen in den Bereichen Gesundheit und Bildung.

In seiner Untersuchung von 26 Kreditprogrammen des IWF in den Jahren 2016 und 2017 kommt Eurodad zu dem Ergebnis, dass in 21 Programmen Reformen bei den Personalkosten gefordert wurden, aber nur sieben Kreditprogramme explizite Schutzvorkehrungen enthielten, um prioritäre Sektoren (wie Gesundheit und Bildung) vor Personalkürzungen zu bewahren.¹²⁸

In Gabun, einem der ärmsten Länder der Welt, forderte der IWF eine Senkung der Personalkosten im öffentlichen Sektor, einschließlich einer Gehaltskürzung für Ärzte.¹²⁹ Die Interessenvertretungen der Ärzte erzwangen daraufhin einen unbefristeten Streik, wodurch sich die medizinische Versorgung zusätzlich dramatisch verschlechterte. Auch in anderen Ländern mit IWF-Kreditprogrammen streikte das Gesundheitspersonal wegen der schlechten Bezahlung und der miserablen Arbeitsbedingungen, darunter in Benin, Jamaika, Kenia, Mauretanien, Togo und Tunesien.

127 <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2013/01/03/an-amazing-mea-culpa-from-the-imfs-chief-economist-on-austerity/>. Der Staatsausgabenmultiplikator gibt an, um wieviel das Bruttoinlandsprodukt steigt oder sinkt, wenn die Staatsausgaben erhöht oder gesenkt werden.

128 Brunswijk (2018), S. 14.

129 Ebd., S. 19.

In einigen Ländern hatte die Forderung der Gläubiger, die Staatsausgaben zu senken, auch im Bildungsbereich Konsequenzen. Das betrifft nicht nur die armen Länder. So hatten beispielsweise in Portugal infolge jahrelanger Austeritätspolitik bis 2016 mehr als ein Viertel aller Lehrer*innen ihren Job verloren.¹³⁰ Auch in Griechenland wurden im Zuge der Strukturanpassungsprogramme tausende Lehrkräfte entlassen; Neueinstellungen erfolgten meist nur mit schlecht bezahlten Zeitverträgen.¹³¹

Noch gravierender sind die Folgen der Sparpolitik im Bildungssektor von Ländern des Globalen Südens. So hat beispielsweise die Regierung Ecuadors im März 2019 eine Kreditvereinbarung mit dem IWF über 4,2 Milliarden US-Dollar getroffen, in deren Folge sie sich u.a. verpflichtet, die Personalkosten im öffentlichen Sektor bis 2021 um ca. zehn Prozent zu reduzieren (mehr zu Ecuador in Kasten 4).¹³² Geschehen soll dies durch Gehaltskürzungen, Entlassungen und die Entscheidung, nur jede zweite vakante Stelle neu zu besetzen. Betroffen davon sind bis zu 140.000 öffentliche Bedienstete, u.a. auch im Bildungsbereich.

Derartige Sparmaßnahmen stehen in direktem Widerspruch zu den Verpflichtungen, die die Regierungen in SDG 3 (Gesundheit) und SDG 4 (Bildung) eingegangen sind. Insbesondere vereinbarten sie, „die Gesundheitsfinanzierung und die Rekrutierung, Aus- und Weiterbildung und Bindung von Gesundheitsfachkräften in den Entwicklungsländern und insbesondere in den am wenigsten entwickelten Ländern und den kleinen Inselentwicklungsländern deutlich [zu] erhöhen“ (SDG 3.c), sowie „bis 2030 das Angebot an qualifizierten Lehrkräften unter anderem durch internationale Zusammenarbeit im Bereich der Lehrer*innenausbildung in den Entwicklungsländern und insbesondere in den am wenigsten entwickelten Ländern und kleinen Inselentwicklungsländern wesentlich [zu] erhöhen“ (SDG 4.c).

Die Auflagen des IWF zielen aber nicht nur auf die Senkung oder Begrenzung der Lohnkosten des öffentlichen Sektors. Häufig sollen durch die geforderten Reformen die Arbeitsmärkte liberalisiert und die Arbeit insgesamt flexibilisiert werden. Derartige Arbeitsmarktreformen sollen die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen und Unternehmen in der Rezession unterstützen.¹³³ Derzeit sind in 79 Ländern derartige Reformen geplant, darunter in Brasilien, Indien, Indonesien, den Philippinen und Südafrika.

130 <https://worldsofeducation.org/en/detail/3609/portugal-teachers-hit-hard-by-austerity>

131 <https://www.derstandard.de/story/2000096454171/griechische-lehrer-demonstrieren-fuerfestanstellung>

132 ITUC (2019b).

133 Ortiz/Cummins (2019), S. 35.

Zu den diskutierten Arbeitsmarktreformen gehören häufig die Lockerung der Kündigungsvorschriften, die Beschränkung des Mindestlohns, die Begrenzung der Gehaltsanpassungen, die Dezentralisierung der Tarifverhandlungen und die Erleichterung der Einstellung von Arbeitnehmern mit befristeten/atypischen Verträgen. Damit laufen derartige Reformen allerdings nicht selten Gefahr, Gewerkschaftsrechte und ILO-Standards zu untergraben.

3. Abbau von Subventionen

Einen wesentlichen Bestandteil nahezu jedes Sparprogramms, sei es im Globalen Norden oder Süden, bilden die Kürzungen oder Streichungen von Subventionen. Auch in der Agenda 2030 verpflichten sich die Regierungen, schädliche Subventionen zu reduzieren bzw. ganz abzuschaffen, insbesondere alle Formen von Agrarexportsubventionen (SDG 2.b), die Subventionierung fossiler Brennstoffe (SDG 12.c) sowie bestimmte Formen der Fischereisubventionen (SDG 14.6). Während in der Agenda 2030 diese Ziele vor allem sozial und ökologisch motiviert sind, dominiert bei den Konditionalitäten des IWF und anderer Gläubiger das rein fiskalische Motiv der Ausgabenkürzung (nicht zuletzt, um zu gewährleisten, dass ausreichende Mittel für den Schuldendienst zur Verfügung stehen). Auf regressive Verteilungseffekte und negative soziale Folgen wurde dabei bisher meist wenig Rücksicht genommen.

In der Konsequenz sind gerade arme Haushalte vom Subventionsabbau besonders stark betroffen. Ein besonders offensichtliches Beispiel ist der Abbau von Subventionen für Grundnahrungsmittel. Als Folge der dadurch gestiegenen Preise sind in den letzten Jahren in vielen Ländern Proteste ausgebrochen, darunter in Algerien, Bangladesch, Burkina Faso, Ägypten, Indien, Jordanien, Marokko, Mosambik, Nigeria, Syrien, Tunesien, Uganda, Jemen, im Senegal und im Irak. Immer wieder haben Regierungen die Nahrungsmittelsubventionen ausgerechnet zu einem Zeitpunkt gestrichen, zu dem sie aufgrund hoher Rohstoffpreise besonders dringend benötigt wurden.¹³⁴

In vielen Fällen ist der Abbau von Subventionen dringend geboten. Das gilt insbesondere für staatliche Beihilfen, die umweltschädliches Verhalten fördern, wie zum Beispiel die Subventionierung von Benzin, Kerosin und anderen fossilen Brennstoffen. Aus klimapolitischer Sicht ist die Beseitigung aller direkten und indirekten Subventionen in diesem Bereich unerlässlich. Aber auch hier führen die damit verbundenen Preissteigerungen zu einer überproportionalen Belastung der ärmeren Bevölkerungsschichten, wenn keine ausreichende Kompensation stattfindet.

134 Ortiz/Cummins (2019), S. 36f.

Gerade in ärmeren Ländern sind viele Menschen auf fossile Brennstoffe nicht nur für den Transport angewiesen, sondern auch für das Heizen, Kochen und die Beleuchtung. Preissteigerungen gefährden sie in ihrer gesamten Existenz und lösen entsprechend vehementen Widerstand aus.

In Ecuador führte bereits die Ankündigung, die staatlichen Subventionen für Benzin und Diesel abzuschaffen, im Oktober 2019 zu Großdemonstrationen (siehe Kasten 4).

In Haiti hatte die dortige Regierung bereits im Juli 2018 nach gewaltsamen Protesten ihre Ankündigung von drastischen Erhöhungen der Treibstoffpreise zurückgenommen. Die vom IWF geforderten Anhebungen um 38 Prozent für Benzin und 47 Prozent für Diesel wurden zunächst ausgesetzt.¹³⁵ Im März 2019 kündigte der IWF einen neuen dreijährigen Hilfskredit für Haiti in Höhe von 229 Millionen US-Dollar an. Nach seinen Angaben zielen die damit verbundenen Bedingungen auf die Förderung sozialer Sicherung, wie z. B. Ausgaben für Schulspeisungen, die Bekämpfung der Korruption, zugleich aber auch auf die Reduzierung des Haushaltsdefizits.¹³⁶ Im September 2019 verschärfte sich die Situation erneut, nachdem Venezuela die Lieferung verbilligten Erdöls an Haiti eingestellt hatte.¹³⁷

Auch im Iran gab es im November 2019 in mehreren Städten Proteste, nachdem die Regierung die bisher stark subventionierten Benzinpreise massiv erhöht hatte. Dies geschah vor dem Hintergrund der schwierigen wirtschaftlichen Lage infolge der US-Sanktionen. Die Preise stiegen unvermittelt um 50 Prozent, von 10.000 auf 15.000 Rial pro Liter.¹³⁸ Auch wenn der Literpreis mit umgerechnet 32 Eurocent weiterhin zu den niedrigsten der Welt gehört, belastet der Anstieg die Bevölkerung erheblich. Der iranischen Regierung sind die negativen sozialen Effekte offensichtlich durchaus bewusst. Ihre Ankündigung, die Mehreinnahmen aus den Benzinpreiserhöhungen zur Unterstützung von 18 Millionen iranischen Familien zu verwenden, kam aber zu spät, um Proteste zu verhindern.¹³⁹

Es ist erstaunlich, dass die Regierungen aus den negativen Erfahrungen mit fehlgeschlagenen Fiskalreformen, bei denen die sozialen Folgen zu wenig bedacht wurden, keine Lehren gezogen haben. Denn ähnliche Versuche hatten beispielsweise in Indonesien schon Ende der 1990er Jahre

135 <https://www.reuters.com/article/us-haiti-protests/haiti-should-make-plan-to-gradually-lower-fuel-subsidies-imf-idUSKBN1K22IQ>

136 <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/03/08/pr1970-haiti-imf-staff-completes-2019-article-iv-mission-and-reaches-staff-level-agreement>

137 <https://www.dw.com/de/heftige-anti-regierungs-proteste-in-haiti/a-50525130>

138 <https://uk.reuters.com/article/us-iran-gasoline-rationing/iran-gasoline-rationing-price-hikes-draw-street-protests-idUKKBN1X02ZE>

139 Ebd.

zu massivem Widerstand in der Bevölkerung geführt. Und auch in Bolivien scheiterte der Abbau von Subventionen für fossile Kraftstoffe 2010 am Protest der Bevölkerung.

Auf dem Papier sind sich die Regierungen durchaus im Klaren über diese Zusammenhänge. In der Agenda 2030 verpflichten sie sich ausdrücklich, beim Abbau umweltschädlicher Subventionen die Situation der Entwicklungsländer und mögliche negative soziale Effekte besonders zu berücksichtigen. Darin heißt es (im für die internationale Diplomatie typischen Jargon):

„Wir bekräftigen die Verpflichtung, die ineffiziente Subventionierung fossiler Brennstoffe, die zu verschwenderischem Verbrauch verleitet, durch Beseitigung von Marktverzerrungen entsprechend den nationalen Gegebenheiten zu rationalisieren, unter anderem durch eine Umstrukturierung der Besteuerung und die allmähliche Abschaffung dieser schädlichen Subventionen, wo sie bestehen, um ihren Umweltauswirkungen Rechnung zu tragen, wobei die besonderen Bedürfnisse und Gegebenheiten der Entwicklungsländer in vollem Umfang berücksichtigt und die möglichen nachteiligen Auswirkungen auf ihre Entwicklung in einer die Armen und die betroffenen Gemeinwesen schützenden Weise so gering wie möglich gehalten werden.“¹⁴⁰

Kasten 4

Austeritätspolitik in Ecuador

Im März 2019 verkündet Ecuadors Präsident Lenín Moreno ein Abkommen seines Landes mit dem IWF über einen Kredit in Höhe von 4,2 Milliarden US-Dollar. Darüber hinaus hat Ecuador weitere Darlehen im Umfang von 6 Milliarden US-Dollar von anderen internationalen Finanzinstitutionen wie der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank erhalten.¹⁴¹ Die Gelder sollen nach Angaben des IWF dem Ausgleich des Haushaltsdefizits und der Schuldentilgung dienen, Arbeitsplätze schaffen und wirtschaftliches Wachstum ermöglichen.¹⁴² Wie alle IWF-Kredite sind sie mit strikten Konditionen verknüpft, deren Einhaltung vom IWF regelmäßig überprüft wird. Sie zielen in erster Linie auf Haushaltskonsolidierung und Deregulierung und sollen so das Vertrauen ausländischer Investoren in die Wirtschaft Ecuadors wiederherstellen.¹⁴³

¹⁴⁰ United Nations (2015b), Pkt. 31.

¹⁴¹ Valencia (2019).

¹⁴² International Monetary Fund (2019d), S. 1f und <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/03/20/NA032119-Ecuador-New-Economic-Plan-Explained>.

¹⁴³ Weisbrot/Arauz (2019).

Obwohl der IWF durchgängig betont, dass als Teil der Anpassungsmaßnahmen auch die sozialen Sicherungssysteme gestärkt werden sollen, bleiben die zu erwartenden sozio-ökonomischen Effekte der verordneten Maßnahmen insgesamt zu wenig beachtet.

Das prominenteste Beispiel der mit dem IWF vereinbarten Sparmaßnahmen war die geplante Abschaffung der staatlichen Subventionen (umgerechnet 1,3 Milliarden US-Dollar pro Jahr) für Benzin und Diesel im Oktober 2019.¹⁴⁴

Der IWF betonte noch im Juli 2019, dass die sozialen Folgen dieser Subventionskürzungen gering seien.¹⁴⁵ Ein großer Teil der Bevölkerung Ecuadors sah dies offensichtlich anders. Als Reaktion auf Morenos Ankündigung kam es im Oktober 2019 zu Massenprotesten und Großdemonstrationen unter großer Beteiligung der indigenen Bevölkerung, in deren Konsequenz Präsident Moreno das Dekret zurücknehmen musste.

Andere Elemente der Kreditvereinbarung mit dem IWF wurden dagegen umgesetzt. Dazu gehört eine vom Kongress im Dezember 2019 beschlossene Steuerreform, die u.a. eine Verschiebung der Besteuerung von direkten zu indirekten Steuern zur Folge hat. Beschlossen wurde beispielsweise eine spezielle Verbrauchssteuer für die Nutzung ausländischer digitaler Dienste wie Netflix und Spotify und eine Steuer auf Handyverträge.¹⁴⁶

Das Abkommen mit dem IWF sieht weiterhin vor, die öffentlichen Personalkosten zu senken und dafür bis zu 140.000 Arbeitskräfte zu entlassen¹⁴⁷ sowie Gehaltskürzungen im öffentlichen Sektor vorzunehmen.¹⁴⁸ Ecuador soll außerdem Bestimmungen für eine Deregulierung des Arbeitsmarktes erlassen und Handelsliberalisierungen auf den Weg bringen.¹⁴⁹ Zusätzlich hat Ecuador sich verpflichtet, die Privatisierung von staatlichen Anbietern für Grundversorgung wie Wasser, Strom und Telekommunikation voranzutreiben. Es ist zu befürchten, dass eine erhebliche Preissteigerung dieser Güter für die Bevölkerung die Folge sein wird.¹⁵⁰

Als Gegengewicht zu diesen Maßnahmen sollen Ecuadors grundlegende Sozialausgaben mindestens 0,4 Prozent des BIP betragen und gezielter zur Unterstützung der Armen eingesetzt werden. Dies wird jedoch nicht ausreichen, um die Auswirkungen der Sparpolitik auszugleichen.¹⁵¹

Schon jetzt zeichnen sich die negativen sozio-ökonomischen Folgen der Austeritätspolitik ab. Der IWF selbst prognostiziert für 2019 einen Rückgang des BIP um 0,5 Prozent. Die Arbeitslosigkeit hat sich erhöht (nur 37,9 Prozent der Erwerbsbevölkerung haben eine angemessene Beschäftigung, d.h. mit Gehältern über dem Mindestlohn, Stand Juni 2019). Die Armutsquote ist von 35,3 Prozent im Dezember 2014

144 BBC News (2019).

145 International Monetary Fund (2019c).

146 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-12-08/ecuador-congress-plans-to-hold-final-vote-on-tax-bill-on-monday>

147 Weisbrot/Arauz (2019), S. 3.

148 International Monetary Fund (2019d), S. 16.

149 Ebd., S. 23.

150 Weisbrot/Arauz (2019), S. 3.

151 Ebd.

auf 43,8 Prozent im Juni 2019 gestiegen – das bedeutet, dass 7,6 Millionen Ecuadorianer*innen (bei einer Gesamtbevölkerung von 17,3 Millionen) in Armut leben.¹⁵²

Die durch den IWF erzwungene Austeritätspolitik knüpft an eine Fiskalpolitik an, die schon seit Jahren durch hohe Schulden und enorme Haushaltsdefizite gekennzeichnet war. Der Verfall der Ölpreise im Jahr 2014 trug wesentlich zu verminderten Einnahmen Ecuadors bei, da rund 41 Prozent der Exporterlöse des Landes auf dem Verkauf von Erdöl und Erdölzeugnissen basieren (im Jahr 2018).¹⁵³ Als Folge davon hatte sich Ecuadors Auslandsverschuldung in den letzten Jahren stark erhöht (s. Tabelle 4). Das Verhältnis von Schuldendienst zu Exporterlösen hat sich zwischen 2008 und 2018 versechsfacht.

Die landesweiten Demonstrationen gegen die Benzinpreiserhöhungen vom Oktober 2019 können daher auch als eine Reaktion auf viel tieferliegende soziale und ökonomische Missstände verstanden werden, die das Land schon seit längerem belasten. Es ist zu befürchten, dass die vom IWF verordneten Sparmaßnahmen diese Krise nicht lösen, sondern die strukturellen Probleme und die wachsende Ungleichheit im Land eher noch verschärfen werden.

Wilma Salgado, ehemalige Wirtschaftsministerin des Landes, resümiert:

„While the most powerful economic interests in the country have been enjoying debt reduction and tax exemptions, the current administration has been punishing the middle and working classes by cutting government spending under the agreement signed with the IMF.“¹⁵⁴

Tabelle 4

Auslandsverschuldung von Ecuador (in Mio. US-Dollar)

	2008	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamte Auslandsverschuldung	19.024	24.994	28.389	35.374	41.106	45.019
Langfristige Auslandsverschuldung des öffentlichen Sektors	13.330	17.587	20.155	25.572	31.617	35.567
Langfristige Auslandsverschuldung des Privatsektors	3.990	6.144	6.940	8.394	7.833	7.935
Kurzfristige Auslandsschulden	1.654	845	895	668	873	751
IWF-Kredite	51	418	400	739	783	765
Auslandsschulden/Exporte Erlöse (in %)	90	86	132	179	187	181
Auslandsschulden/BNE (in %)	32	25	29	36	40	43
Schuldendienst/Exporte Erlöse (in %)	12	14	24	27	30	72

Quelle: World Bank (2019).

¹⁵² Salgado (2019).

¹⁵³ Wirtschaftskammer Österreich (2019).

¹⁵⁴ Salgado (2019).

4. Erhöhung von Verbrauchssteuern

Spiegelbildlich zur Senkung der Subventionen auf der Ausgabenseite sehen viele Regierungen als probates Mittel der Haushaltskonsolidierung auf der Einnahmenseite die Erhöhung von Verbrauchssteuern. Ortiz und Cummins zählen in ihrer Untersuchung 73 Länder, die die Erhöhung konsumbasierter Steuern derzeit planen oder bereits vollzogen haben.¹⁵⁵ Eine wichtige Rolle spielt dabei die Erhöhung von Umsatz- oder Mehrwertsteuern. Sie ist unter sozialen Gesichtspunkten besonders problematisch, weil diese Steuern in der Regel regressiv wirken, das heißt die Steuerzahlerinnen entrichten mit zunehmendem Einkommen einen geringeren prozentualen Anteil ihres Einkommens als Steuer. Mit anderen Worten: Die Armen werden überproportional belastet.

Dennoch haben auf Rat des IWF Länder wie Kolumbien, Costa Rica oder Sri Lanka die Mehrwertsteuer signifikant erhöht.¹⁵⁶ Juan Pablo Bohoslavsky verweist in seinem Länderbericht über Sri Lanka 2019 auf die negativen Folgen der Mehrwertsteuererhöhung für die Ärmsten in dem südasiatischen Land.¹⁵⁷ Nach den Präsidentschaftswahlen am 16. November 2019 hat der neue Präsident Gotabaya Rajapaksa als eine seiner ersten Amtshandlungen angekündigt, den Mehrwertsteuersatz von 15 auf 8 Prozent zu senken. Er begibt sich damit auf direkten Kollisionskurs mit dem IWF.¹⁵⁸

Auch in Frankreich sollte im Herbst 2018 auf Betreiben von Präsident Macron eine erhöhte Besteuerung der Treibstoffpreise ohne soziale Ausgleichsmaßnahmen durchgesetzt werden. Die Folge waren massive landesweite Proteste und das Entstehen der „Gelbwestenbewegung“. Bereits nach drei Wochen zog die französische Regierung die Steuerpläne im Dezember 2018 wieder zurück.

Dabei könnten Verbrauchssteuern auch so ausgestaltet werden, dass sie die Reichen stärker belasten, etwa in Form von Steuern auf Luxusgüter, oder für ärmere Bevölkerungsschichten Ausnahmeregelungen enthalten, etwa in Form von reduzierten Steuersätzen für Grundnahrungsmittel.

Ein neuer Trend zeichnet sich mit der Besteuerung der Nutzung des Internets und von Mobiltelefonen ab. Aber auch diese Steuern belasten die unteren und mittleren Einkommensschichten überproportional. Ein Beispiel ist die „WhatsApp-Steuer“, die im Oktober 2019 im Libanon einge-

155 Ortiz/Cummins (2019), S. 40f.

156 United Nations General Assembly (2019b), Pkt. 54.

157 Bohoslavsky (2019b), Pkt. 26.

158 <https://www.ft.com/content/2848219a-1122-11ea-a7e6-62bf4f9e548a>

führt werden sollte, aber dort auf massiven Widerstand der Bevölkerung stieß (s. Kasten 5).

In Uganda wurde bereits im Sommer 2018 eine neue Steuer für die Handy-Nutzung sozialer Medien wie Facebook, WhatsApp oder Twitter eingeführt.¹⁵⁹ Die Steuer hatte allerdings nicht den erwarteten Effekt, weil viele Ugander seitdem Virtuelle Private Netzwerke (VPN) nutzen, die das anonyme Surfen im Internet ermöglichen. Die Zahl der erfassten Internetnutzer ist innerhalb eines Jahres um 30 Prozent gesunken und die Einnahmen aus der Social-Media-Steuer beliefen sich auf nur rund 17 Prozent des erwarteten Betrags.¹⁶⁰

Aus ökologischen Gründen ist die höhere Besteuerung des Umwelt- bzw. Ressourcenverbrauchs und jeder Art von umweltschädlichem Konsum nicht nur sinnvoll, sondern auch dringend geboten. Aber ebenso wie beim Abbau umweltschädlicher Subventionen müssen dabei die sozialen Folgen bedacht und negative Verteilungswirkungen vermieden werden.

Kasten 5

Die geplante „Whats-App-Steuer“ im Libanon – der Tropfen, der das Fass zum Überlaufen brachte

Im Oktober 2019 brachen Massenproteste in der libanesischen Hauptstadt Beirut aus, die sich rasch über das gesamte Land ausbreiteten. Sie richteten sich gegen Kostenerhöhungen im öffentlichen Dienst und im Energiesektor, gegen die Korruption im Land und speziell gegen den damaligen Regierungschef Saad Hariri. Auslöser der Proteste waren die inzwischen aufgegebenen Pläne der Regierung, neue Steuern zu erheben, unter anderem auf WhatsApp-Telefonate.

Mit ihren Steuerplänen reagierte die Regierung auf die massiv verschlechterte wirtschaftliche Lage des Landes. Das Haushaltsdefizit war 2018 auf 11 Prozent des BIP gestiegen, das BIP pro Kopf sank 2019 auf den niedrigsten Stand seit 2008, und die Schuldenquote erreichte nach Schätzungen des IWF Ende 2019 mit 155 Prozent ihren höchsten Stand seit 2008.¹⁶¹ Die Auslandsschulden des Landes waren 2018 auf 349 Prozent der Exporterlöse gestiegen (s. Tabelle 5).

Infolgedessen haben internationale Ratingagenturen die Bewertung libanesischer Staatsanleihen herabgestuft. Die Kombination aus wirtschaftlichem Abschwung des importabhängigen Landes und der Fortsetzung der Dollar-Bindung, die seit 1997 besteht, führte zu einem weiteren Anstieg des Haushaltsdefizits. Gleichzeitig vollzog sich ein Abbau der Devisenreserven der Zentralbank zur Aufrechterhaltung der Währungsbindung. Eine verschärfte Dollarknappheit Ende 2019 wirkte sich zusätzlich

¹⁵⁹ <https://www.dw.com/en/uganda-one-year-of-social-media-tax/a-49672632>

¹⁶⁰ Ebd.

¹⁶¹ International Monetary Fund (2019i).

negativ auf die Wirtschaft aus, da Importunternehmen und Bürger*innen nicht mehr in der Lage waren, Dollars zum offiziellen Kurs zu erwerben, und ein Schwarzmarkt entstand.

Die von Saad Hariri geführte Koalitionsregierung reagierte auf die wirtschaftlichen Probleme mit einem Sparprogramm aus allgemeinen Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen. Sie hatten das Ziel, das Staatsdefizit zu verringern und gleichzeitig die Bindung an den US-Dollar zu erhalten. Die Reduzierung des Haushaltsdefizits war auch eine Bedingung für die Auszahlung eines Pakets von 10,2 Milliarden US-Dollar an Krediten und 860 Millionen US-Dollar an Zuschüssen, das 2018 u.a. mit der Weltbank, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und Saudi-Arabien vereinbart worden war.¹⁶²

Die Proteste der Bevölkerung entbrannten im Herbst 2019, weil das simultane Auftreten verschiedener Krisen die Menschen immer mehr belastete. Die Lage eskalierte, als zu der verschärften Dollarkrise und den geplanten Steuererhöhungen auch noch diverse Tankstellenstreiks und über 100 Waldbrände aufgrund von Misswirtschaft und fehlender Wartung von Feuerlöschhubschraubern kamen. Die Ankündigung der sogenannten „WhatsApp-Steuer“ brachte Mitte Oktober 2019 das Fass zum Überlaufen.¹⁶³

Infolge der Proteste erklärte Premierminister Hariri am 29. Oktober 2019 seinen Rücktritt. Die Proteste hielten jedoch weiterhin an, während die wirtschaftliche Krise sich weiter verschärfte. Der IWF reagierte auf die wirtschaftlichen und sozialen Missstände mit den üblichen Ratschlägen: Unter anderem sollten Mehrwertsteuer und Kraftstoffsteuern erhöht, die Subventionen für Elektrizität beseitigt, die Personalkosten und die Ausgaben für Pensionen im öffentlichen Sektor reduziert, bürokratische Hürden für die Wirtschaft abgebaut und Korruption bekämpft werden.¹⁶⁴ Die Austeritätsmaßnahmen sollten kompensiert werden durch Mehrausgaben im Bildungsereich und für die soziale Sicherung.

Dies würde aber nach Ansicht von zivilgesellschaftlichen Organisationen wie dem Arab NGO Network for Development (ANND) bei weitem nicht ausreichen. Sie fordern weit grundsätzlichere Reformen, um Korruption, Misswirtschaft und Nepotismus zu überwinden und die Kluft zwischen Arm und Reich im Libanon zu verkleinern. Dazu zählen Maßnahmen zur Rückführung gestohlenen Vermögens aus dem Ausland und umfassende Fiskalreformen, einschließlich der Einführung einer progressiven Vermögenssteuer.¹⁶⁵

162 Vgl. die Gemeinsame Erklärung der Pariser Geberkonferenz vom 6. April 2018 (Conférence économique pour le développement, par les réformes et avec les entreprises, CEDRE): https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/cedre_statement-en-_final_ang_cle8179fb.pdf.

163 <https://www.tagesspiegel.de/politik/whatsapp-steuer-als-ausloeser-libanon-erlebt-die-groessten-proteste-seit-jahren/25132672.html>

164 International Monetary Fund (2019i), S. 11f.

165 Vgl. verschiedene Artikel und Stellungnahmen unter <http://www.annd.org/english/itemId.php?itemId=749#sthash.Ex7bNeL8.dpbs>.

Tabelle 5

Auslandsverschuldung des Libanon (in Mio. US-Dollar)

	2008	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamte Auslandsverschuldung	44.018	64.337	67.707	70.577	73.993	79.345
Langfristige Auslandsverschuldung des öffentlichen Sektors	20.739	25.232	26.724	27.703	29.985	33.070
Langfristige Auslandsverschuldung des Privatsektors	20.078	30.820	32.336	34.760	34.969	40.459
Kurzfristige Auslandsschulden	3.077	8.006	8.379	7.854	8.764	5.547
IWF-Kredite	124	280	268	260	275	269
Auslandsschulden/Exporterlöse (in %)	177	302	310	331	343	349
Auslandsschulden/BNE (in %)	148	135	137	140	139	145
Schuldendienst/Exporterlöse (in %)	18	63	64	70	78	72

Quelle: World Bank (2019).

5. Privatisierungen und PPPs

Austeritätspolitik beschränkt sich nicht auf Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen. Eine zusätzliche Komponente in den meisten Reformprogrammen und Strukturanpassungsmaßnahmen ist die Privatisierung von Staatsvermögen und öffentlichen Dienstleistungen sowie die Finanzierung staatlicher Aufgaben im Rahmen von PPPs. Die diversen Formen von Privatisierung erfolgten weltweit seit den 1970er Jahren in mehreren Wellen, zuletzt seit etwa 2010 als Reaktion auf die globale Wirtschafts- und Finanzkrise und den daraus resultierenden Finanzbedarf vieler Regierungen.¹⁶⁶

Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 im September 2015 hat sich dieser Finanzbedarf nochmals erhöht. Denn eine so umfassende Agenda kann nur mit zusätzlichen finanziellen Mitteln realisiert werden. Die multilateralen Entwicklungsbanken hatten dazu im Frühjahr 2015 unter Federführung der Weltbank ein vielbeachtetes Papier mit dem programmatischen Titel *From Billions to Trillions – Transforming Development Finance* veröffentlicht. Seine Kernaussage lautet: Anstelle der Milliarden US-Dollar, die für die Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) veranschlagt wurden, werden für die Verwirklichung der SDGs Billionen US-Dollar benötigt.¹⁶⁷ Die öffentlichen Kassen könnten aber nur einen Teil des geschätzten Finanzbedarfs decken. Erforderlich

¹⁶⁶ Vgl. dazu z.B. den Bericht des UN-Sonderberichterstatters zu extremer Armut und Menschenrechten Philip Alston (2018) zum Thema Privatisierung.

¹⁶⁷ World Bank et al. (2015).

sei es daher, privates Kapital für Zwecke nachhaltiger Entwicklung nutzbar zu machen. Dies soll mit Hilfe von Investitionsanreizen, staatlichen Garantien, diversen Formen der Mischfinanzierung (*blending*) und PPPs geschehen.

Seitdem verfolgt die Weltbank unter dem Motto *Maximizing Finance for Development* eine offensive Strategie, „that prioritizes private financing and sustainable private sector solutions to help countries achieve the Sustainable Development Goals by 2030.“¹⁶⁸

Unter der Bezeichnung „Kaskaden-Ansatz“ fordert sie die Regierungen auf, privaten Lösungen der Entwicklungsfinanzierung den Vorrang einzuräumen, und nur dann Vorhaben mit öffentlichen Mitteln zu finanzieren, wenn sich politische und regulatorische Hürden und unternehmerische Risiken auch mit Weltbankunterstützung nicht bewältigen lassen.¹⁶⁹

Der UN-Sonderberichterstatter zu extremer Armut und Menschenrechten Philip Alston kritisiert den Weltbank-Ansatz deutlich:

„The voluminous materials promoting this entirely one-sided solution to development financing make no mention of the human rights implications of the resulting public/private division of labour, and the implications for those living in poverty are given short shrift.“¹⁷⁰

Das Ausmaß der diversen Kooperationen zwischen öffentlichen Stellen und privaten Unternehmen ist enorm. In den Ländern des Globalen Südens zählt die Weltbank allein im Infrastrukturbereich (Strom-, Gas- und Wasserversorgung, Straßenbau, Häfen, Flughäfen, u.a.) zwischen 1990 und Mitte 2019 7.981 Projekte mit einem Investitionsvolumen von insgesamt 1,918 Billionen US-Dollar.¹⁷¹

In der Europäischen Union wurden laut einer Studie des Europäischen Rechnungshofs seit den 1990er Jahren Finanzierungsverträge für 1.749 PPPs im Gesamtwert von 336 Milliarden Euro zum Abschluss gebracht. Die meisten PPPs wurden in den Bereichen Verkehr, Gesundheitsversorgung und Bildung umgesetzt.¹⁷²

Das „Privatisierungsbarometer“, das von der Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM) und KPMG zuletzt 2017 veröffentlicht wurde, stellt fest, dass die Regierungen durch Privatisierungsverkäufe in den Jahren 2015 und

168 <http://ieg.worldbankgroup.org/blog/creating-markets-are-ppps-answer>

169 World Bank (2017), S. 2.

170 Alston (2018), Pkt. 20.

171 Vgl. die Private Participation in Infrastructure-Datenbank der Weltbank: <https://ppi.worldbank.org/en/ppi>.

172 Europäischer Rechnungshof (2018), S. 11.

2016 Einnahmerekorde erzielt hatten. 2015 lagen die Privatisierungserlöse bei 320 Milliarden US-Dollar, 2016 waren es rund 266 Milliarden US-Dollar.¹⁷³ Davon entfielen über 50 Prozent allein auf China (2015: 173 Milliarden US-Dollar, 2016: 148 Milliarden US-Dollar).

Und der Trend ist ungebrochen. Ortiz und Cummins zählen rund 60 Länder, in denen derzeit die Privatisierung von Staatsbetrieben und öffentlichen Diensten auf der Tagesordnung steht.¹⁷⁴

Juan Pablo Bohoslavsky berichtet nach einem Besuch der Ukraine, dass von den dortigen 3.300 staatseigenen Unternehmen im Jahr 2015 mehr als 200 auf einer Privatisierungsliste standen. Nach mehrfachen Verzögerungen sollten 23 von ihnen im Jahr 2018 privatisiert werden.¹⁷⁵

In Brasilien hat die Regierung des rechtspopulistischen Präsidenten Jair Messias Bolsonaro für die kommenden Jahre ein massives Privatisierungsprogramm angekündigt. Wirtschaftsminister Paulo Guedes hat zu diesem Zweck in seinem Ministerium ein spezielles Sekretariat für Privatisierung und Desinvestition eingerichtet. Es soll durch den Verkauf von staatlichen Unternehmen wie dem brasilianischen Post- und Telekommunikationskonzern Telebras, von Tochtergesellschaften und Nicht-Kernbeteiligungen u.a. des Ölkonzerns Petrobras und der größten staatlichen Banken wie der Banco do Brasil sowie von Immobilienvermögen mehr als 125 Milliarden US-Dollar an Privatisierungserlösen erzielen.¹⁷⁶

Zu den treibenden Kräften des Privatisierungstrends gehört auch der IWF. Philip Alston berichtet, dass eine Untersuchung der zehn aktuellsten Artikel-IV-Berichte über afrikanische Länder zeigt, dass der IWF in sechs Fällen aktiv für die Privatisierung eintrat (Algerien, Angola, Côte d'Ivoire, Mali, Mosambik und Nigeria), während sich in allen anderen Fällen die Regierungen selbst zur Förderung von PPPs bekannten (Kambodscha, Gambia, Liberia und Malawi).¹⁷⁷

Angesichts all dieser Trends überall auf der Welt kommt Philip Alston zu dem Schluss:

„There is a real risk that the waves of privatization experienced to date will soon be followed by a veritable tsunami.“¹⁷⁸

173 Privatization Barometer (2017).

174 Ortiz/Cummins (2019), S. 41ff.

175 Bohoslavsky (2018), Pkt. 83ff.

176 <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2019/03/brazils-infrastructure-and-privatization-market-is-heating-up.html>

177 Alston (2018), Pkt. 19.

178 Ebd., Pkt. 12.

Nicht nur Menschenrechtsexpert*innen weisen auf die Risiken hin, die mit der Privatisierung öffentlicher Güter und Dienstleistungen verbunden sind. Auch Ökonomen warnen vor möglichen negativen Folgen der Privatisierung. Ortiz und Cummins nennen insbesondere die Gefahr steigender Preise für privatisierte Dienstleistungen bei zum Teil sinkender Qualität, negative Auswirkungen für Arbeitsplätze und Löhne, höhere Marketing- und Verwaltungskosten sowie langfristige Einnahmeausfälle für die öffentlichen Kassen.¹⁷⁹

Ähnliche Probleme gibt es auch bei den diversen Formen öffentlich-privater Partnerschaften. Inzwischen belegen zahlreiche Studien, dass PPPs unverhältnismäßig hohe Risiken und Kosten für den öffentlichen Sektor mit sich bringen können. Sie bergen die Gefahr, die öffentliche Verschuldung auf Kosten zukünftiger Generationen zu erhöhen, Ungleichheiten zu verschärfen und den gerechten und diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen (etwa im Bereich der Wasserversorgung) zu erschweren.¹⁸⁰

Da die privaten Investoren in PPPs finanzielle Erträge erwarten, ist durch PPPs geschaffene Infrastruktur oft mit Nutzungsgebühren verbunden, zum Beispiel wird Maut für Straßen und Brücken verlangt, oder es werden Gebühren für Bildungs- und Gesundheitsdienste erhoben. Derartige Preisbarrieren erschweren oder verhindern sogar den Zugang für ärmere Menschen, da diese über weniger Kaufkraft verfügen. Dies widerspricht dem Leitmotiv der Agenda 2030, bei der Umsetzung der SDGs niemanden zurückzulassen („leave no one behind“).¹⁸¹

Der Europäische Rechnungshof kommt 2018 in einem Sonderbericht über PPPs in der EU zu dem Ergebnis, dass weitverbreiteten Defiziten nur begrenzte Vorteile gegenüberstünden (siehe Kasten 6). Er empfiehlt der EU unmissverständlich, keine intensivere und breitere Nutzung von PPPs zu fördern, solange die ermittelten Probleme nicht angegangen wurden.¹⁸²

Aber trotz aller Kritik scheint sich der Privatisierungstrend auch in den Jahren 2020ff fortzusetzen. Dies birgt die Gefahr einer Verschärfung sozialer Ungleichheit und gesellschaftlicher Spannungen und wird die langfristige Verwirklichung der globalen Nachhaltigkeitsziele eher erschweren.

179 Ortiz/Cummins (2019), S. 41f.

180 Vgl. dazu z.B. Eurodad (2018).

181 Ebd.

182 Europäischer Rechnungshof (2018), S. 14.

Kasten 6

„Weitverbreitete Defizite und begrenzte Vorteile“ – Ergebnisse des Sonderberichts des Europäischen Rechnungshofes über PPPs in der EU

Der Europäische Rechnungshof untersuchte 2018 zwölf von der EU kofinanzierte PPPs in Frankreich, Griechenland, Irland und Spanien in den Bereichen Straßenverkehr und Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT). Seine Erkenntnisse fasste er folgendermaßen zusammen:

- » „PPP ermöglichen es den Behörden, die Auftragsvergabe für große Infrastrukturen über ein einziges Verfahren abzuwickeln, erhöhten jedoch auch das Risiko eines unzureichenden Wettbewerbs und schwächten dadurch die Verhandlungsposition der öffentlichen Auftraggeber.
- » Die Vergabe von PPP-Projekten erfordert in der Regel die Verhandlung von Aspekten, die gewöhnlich nicht Teil konventioneller Vergabeverfahren sind, sodass der Zeitaufwand größer ist als bei konventionellen Projekten. [...].
- » Ähnlich wie bei konventionellen Projekten traten auch bei der Mehrzahl der geprüften PPP-Projekte erhebliche Ineffizienzen in Form von Verzögerungen in der Bauphase und beträchtlichen Kostensteigerungen auf. [...]
- » Was noch wichtiger ist: In Griechenland [...] waren bei drei geprüften Autobahnen die Kosten je Straßenkilometer um bis zu 69 % gestiegen, während gleichzeitig der Umfang der einzelnen Projekte um bis zu 55 % verringert wurde. Grund hierfür waren vor allem die Finanzkrise und eine unzureichende Vorbereitung der Projekte durch den öffentlichen Partner, die zu verfrühten und nicht ausreichend wirksamen Verträgen mit privaten Konzessionären geführt hat.
- » Der große Umfang, die hohen Kosten und die lange Laufzeit von typischen Infrastruktur-PPP erfordern besondere Sorgfalt. Der Hof stellte jedoch fest, dass die Vorab-Analysen auf übermäßig optimistischen Szenarien in Bezug auf die künftige Nachfrage und Nutzung der geplanten Infrastruktur basierten, was dazu führte, dass die Nutzungsraten bei Projekten um bis zu 69 % (IKT) und 35 % (Autobahnen) unterhalb der prognostizierten Werte lagen. Das Risiko einer viel zu geringen Nutzung der Autobahnen in Griechenland nach deren Fertigstellung ist dabei nicht eingerechnet.
- » Positiv zu vermerken ist, dass neun abgeschlossene geprüfte Projekte ein gutes Dienstleistungs- und Instandhaltungsniveau aufweisen und das Potenzial besitzen, dieses Niveau während der verbleibenden Projektlaufzeit aufrechtzuerhalten.
- » Bei den meisten geprüften Projekten wurde die PPP-Option ohne vorherige vergleichende Analyse alternativer Optionen – etwa durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich – gewählt. Somit wurde nicht nachgewiesen, dass es sich um die Option handelte, die das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis aufwies und das öffentliche Interesse schützte, indem gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen PPP und konventionellen Vergabeverfahren sichergestellt wurden.

- » Die Risikozuweisung zwischen öffentlichen und privaten Partnern war oftmals nicht angemessen, nicht kohärent und nicht wirksam, während hohe Vergütungssätze (bis zu 14 %) für das Risikokapital des privaten Partners nicht immer den übernommenen Risiken entsprachen. [...]“¹⁸³

183 Europäischer Rechnungshof (2018), S. 12f. Die deutsche Fassung des Berichts verwendet als Abkürzung für öffentlich-private Partnerschaften „ÖPP“. Aus Gründen der Einheitlichkeit wird in dieser Publikation durchgängig das Akronym „PPP“ verwendet.

III. Es geht auch anders: Politische Lösungsansätze zur SDG-kompatiblen Prävention und Bewältigung globaler Finanzkrisen

In seinem jährlichen Bericht über Schuldentragfähigkeit und Entwicklung konstatiert der UN-Generalsekretär 2019, dass sich die Auslandsverschuldung vieler Entwicklungsländer weiter verschlechtert habe. Das weltwirtschaftliche Umfeld sei geprägt von den Sorgen über die Auswirkungen der Niedrigzinspolitik auf die Finanzstabilität, über die schwache Gesamtnachfrage, die wachsenden Ungleichheiten und die Unsicherheiten, die sich aus eskalierenden Handelskonflikten und instabilen Ölmärkten ergeben. Die Lage habe noch nicht den Punkt erreicht, um von einer globalen Finanzkrise zu sprechen, aber die internationale Gemeinschaft müsse bedenken, dass in den nächsten Jahren in den Entwicklungsländern ein Berg von Schulden („a wall of developing country debt“) fällig werde, und es bislang keine klar koordinierten politischen Pläne gebe, um darauf zu reagieren.¹⁸⁴

Der UN-Generalsekretär fordert vor diesem Hintergrund einschneidende Maßnahmen:

„[...] in order to ensure the timely achievement of the Sustainable Development Goals while avoiding deepening debt and financial distress across developing countries, additional and more drastic international policy action should be considered as a matter of urgency, including Sustainable Development Goal-related debt relief initiatives and increased official development assistance, with a focus on Goal-related investment requirements.“¹⁸⁵

Die Regierungen haben bei der globalen Finanzkrise 2008/2009 unter Beweis gestellt, dass sie unter akutem Handlungsdruck zu raschen und weitreichenden politischen Entscheidungen fähig sind. Sie haben damals binnen weniger Wochen Konjunkturprogramme von über zwei Billionen US-Dollar beschlossen und in noch größerem Umfang Rettungspakte für den Bankensektor geschnürt. Die Maßnahmen blieben in ihrer Reichweite jedoch beschränkt und dienten in erster Linie der Reparatur und Stabilisierung des bestehenden Finanzsystems – und damit desselben Systems, das die Krise erst ermöglicht hatte. Die wirtschaftlichen und politischen Ungleichgewichte zwischen armen und reichen Ländern bzw. zwischen Überschuss- und Defizitländern wurden zwar als eine der

184 United Nations Secretary-General (2019), Pkt. 45.

185 Ebd., Pkt. 47.

Ursachen für die damalige Krise identifiziert, zu ihrer Überwindung wurde aber wenig getan.

Stattdessen ist seit einigen Jahren eine weltweite Renaissance neoliberaler Austeritätspolitik festzustellen. Sie setzen in vielen Ländern auf restriktive Fiskalpolitik, Deregulierung und die Privatisierung öffentlicher Güter und Dienstleistungen. Wie viele empirische Untersuchungen zeigen, bergen diese Politiken jedoch die Gefahr, sozio-ökonomische Disparitäten zu vergrößern, den Schutz der Menschenrechte zu unterminieren und damit auch die Verwirklichung der SDGs zu gefährden. Dass viele Reformprogramme inzwischen auch Schutzklauseln und Ausgleichsmaßnahmen zur gezielten Armutsbekämpfung, zur Förderung der Geschlechtergerechtigkeit oder zur sozialen Sicherung enthalten, reicht meist nicht aus, um die negativen Effekte zu kompensieren. Die Welle von Massenprotesten gegen die Auswirkungen dieser Austeritätspolitik in verschiedenen Regionen der Welt ist die Folge.

Aber es gibt Alternativen. Was getan werden muss, um zu verhindern, dass die Agenda 2030 und ihre Nachhaltigkeitsziele einer neuen globalen Finanzkrise und inadäquatem Krisenmanagement zum Opfer fallen, haben Wissenschaftler*innen, UN-Gremien und zivilgesellschaftliche Organisationen in zahlreichen Berichten und Stellungnahmen zum Ausdruck gebracht.¹⁸⁶ Viele beziehen sich dabei in jüngster Zeit wieder auf das Konzept eines *Green New Deals*, das bereits im Zusammenhang mit der Finanzkrise 2008/2009 diskutiert worden war.¹⁸⁷ Zu den prominentesten Fürsprecher*innen gehören die Publizist*innen Naomi Klein¹⁸⁸ und Jeremy Rifkin¹⁸⁹ sowie die US-Kongressabgeordnete Alexandria Ocasio-Cortez.¹⁹⁰ Und auch auf UN-Ebene gibt es dafür Unterstützung. UNCTAD formuliert es in seinem *Trade and Development Report 2019* folgendermaßen:

„If we want to reverse the polarization of income within and across countries, create a stable financial system that serves the productive economy, mitigate the threats and seize the opportunities associated with new technologies, and undertake massive investments in clean energy, transportation and food systems, we need a Global Green New Deal.“¹⁹¹

186 Vgl. dazu z.B. die zivilgesellschaftlichen Berichte *Spotlight on Sustainable Development 2017, 2018 und 2019* (www.spotlight2030.org).

187 Vgl. UNEP (2009) und French et al. (2009).

188 Vgl. Klein (2019)

189 Vgl. Rifkin (2019).

190 Vgl. <https://www.congress.gov/116/bills/hres/109/BILLS-116hres109ih.pdf>.

191 UNCTAD (2019), S. II.

In der Vergangenheit betonten die Konzepte eines Green New Deal vor allem die ökologische Dimension wirtschaftlicher Entwicklung, während die soziale Dimension unterbelichtet blieb. Im Gegensatz dazu stellen Menschenrechtsexpert*innen wie Juan Pablo Bohoslavsky die sozialen Aspekte in den Mittelpunkt, indem sie die universellen Menschenrechte zur normativen Grundlage jedes wirtschaftlichen Reformprogramms erklären. Bohoslavsky fordert:

„Obligations under human rights law should guide all efforts to design and implement economic policies. The economy should serve the people, not vice versa.“¹⁹²

Die Herausforderung besteht nun darin, Konzepte einer umwelt- und klimagerechten Wirtschaftspolitik mit Lösungsansätzen zur SDG-kompatiblen Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen und dem Primat der Menschenrechte zu verbinden. Ziel muss ein **menschenrechtsbasierter globaler Green New Deal** sein. Grundvoraussetzung dafür ist eine aktivere Rolle des öffentlichen Sektors, der auf allen Ebenen ordnungspolitischen Gestaltungsspielraum (zurück-)gewinnen muss. Dazu muss das Rad nicht neu erfunden werden. Ein entsprechender Maßnahmenkatalog besteht überwiegend aus konventionellen Politikinstrumenten, die aber nun systematisch an den Zielen und Prinzipien eines menschenrechtsbasierten globalen Green New Deals ausgerichtet werden müssen. Sie können unter folgenden neun Überschriften zusammengefasst werden:¹⁹³

1. Öko-soziale Steuerreformen

Um Haushaltsdefizite zu reduzieren, Entwicklung auf Pump zu vermeiden und mehr Mittel für die Verwirklichung der SDGs zu mobilisieren, ist eine Steigerung der Steuereinnahmen unerlässlich. Das gängige Rezept einer Erhöhung der Mehrwertsteuer ist aufgrund seiner regressiven Wirkung aber kontraproduktiv. Sinnvoller sind öko-soziale Steuerreformen, die eine höhere Besteuerung der reicheren Einkommenschichten und des Ressourcenverbrauchs zum Ziel haben. Wichtige Elemente einer solchen Reform mit progressiver Wirkung sind Steuern auf Vermögen, Grundbesitz, Erbschaften, Kapitaleinkünfte und Unternehmensgewinne. Auch in der Aktionsagenda von Addis Abeba, quasi dem Finanzierungsprogramm für die Agenda 2030, betonen die Regierungen in allgemeiner Form die Notwendigkeit eines progressiven und gerechteren Steuersystems:

¹⁹² United Nations General Assembly (2018), Pkt. 2.

¹⁹³ Vgl. dazu auch Ortiz/Cummins (2019), S. 50ff, die einen ähnlichen Maßnahmenkatalog als Alternative zur Austeritätspolitik formuliert haben.

„Wir verpflichten uns darauf, die Verwaltung der öffentlichen Einnahmen durch modernisierte, progressive Steuersysteme, eine verbesserte Steuerpolitik und eine effizientere Steuererhebung zu stärken. Wir werden daran arbeiten, unsere Steuersysteme gerechter, transparenter, effizienter und wirksamer zu machen [...].“¹⁹⁴

Ein Schlüsselement jeder öko-sozialen Steuerreform ist die Besteuerung des Ressourcenverbrauchs. Gemäß dem Verursacherprinzip sollen dadurch die Preise für Verschmutzung, für die Nutzung fossiler Brennstoffe und anderer nicht erneuerbarer Energieträger sowie für Treibhausgasemissionen erhöht werden. Solche Steuern können eine „doppelte Dividende“ erbringen, weil sie dazu beitragen, einerseits den Material- und Energieverbrauch zu reduzieren und andererseits die Staatseinnahmen zu erhöhen. Da derartige Steuern aber arme Haushalte tendenziell stärker belasten als reiche, ist es zwingend erforderlich, **gleichzeitige Kompensationsmaßnahmen** einzuführen, um die regressiven Wirkungen auszugleichen und die gesellschaftliche Akzeptanz der Reformen zu gewährleisten. Dies kann zum Beispiel durch die Subventionierung öffentlicher Infrastruktur (beispielsweise öffentlicher Verkehrsmittel), gestaffelte Preise für öffentliche Dienstleistungen oder direkte Bargeldzuwendungen (*cash transfers*) an ärmere Haushalte geschehen.

Wenn öko-soziale Steuerreformen intelligent ausgestaltet werden, können sie gleichermaßen zur Reduzierung von Umweltzerstörung, zur Erwirtschaftung öffentlicher Einnahmen und zur Veränderung des Konsumverhaltens beitragen, ohne dass die Armen davon negativ betroffen sind.

Steuern können aber auch direkt zur Krisenvermeidung beitragen. Das ist ein wesentlicher Zweck der seit vielen Jahren diskutierten Finanztransaktionssteuer. Die Kampagne „Steuer gegen Armut“ hat argumentiert, dass bereits ein geringer Steuersatz von 0,05 Prozent einen Teil der spekulativen Kapitalbewegungen unterbinden würde und damit maßgeblich zur Finanzmarktstabilität beitrüge.¹⁹⁵ Als positiver Nebeneffekt könnte die Steuer hohe Einnahmen zur Schließung der SDG-Finanzierungslücke generieren.

Der vom Bundesfinanzministerium im Dezember 2019 vorgelegte Gesetzesvorschlag für eine Finanztransaktionssteuer wird dem Namen allerdings nicht gerecht, da er lediglich eine Steuer auf den Handel mit Aktien

194 United Nations (2015a), Pkt. 22.

195 <https://www.steuer-gegen-armut.org/>

von Unternehmen, die einen Kapitalwert von mindestens einer Milliarde Euro haben, vorsieht.¹⁹⁶ Eine echte Finanztransaktionssteuer müsste dagegen auf alle Finanzprodukte, d. h. auf Devisen, Aktien und Anleihen sowie den Handel mit Derivaten erhoben werden, um zur Krisenprävention wirksam beizutragen.¹⁹⁷

2. Reallokation der Staatsausgaben

Parallel zur Einnahmeseite sind Reformen auch auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte erforderlich. Denn mit der Entscheidung über die Verwendung der Staatseinnahmen können Regierungen sowohl soziale (Um-)Verteilungs- als auch ökologische Steuerungswirkungen erzielen.

Aber allzu oft werden öffentliche Gelder weiterhin für schädliche oder zumindest fragwürdige Zwecke ausgegeben, seien es exzessive Militärausgaben oder umweltschädliche Subventionen. Eine zentrale Herausforderung besteht darin, den Subventionsabbau so zu gestalten, dass er keine negativen sozialen Auswirkungen hat, sondern im Gegenteil zur Armutsbekämpfung und Überwindung sozialer Disparitäten beiträgt.

Um zu überprüfen, welche ökologischen, ökonomischen und sozialen Wirkungen Subventionen haben, müssen sie einem umfassenden **Nachhaltigkeits-Check** unterzogen werden. Dabei geht es nicht nur um die direkten negativen Umweltwirkungen, sondern auch um die sozialen (Neben-) Wirkungen der jeweiligen Subventionen bzw. eines möglichen Subventionsabbaus. Außerdem müssen im Zusammenhang mit der Streichung von Subventionen von vorneherein Ausgleichsmaßnahmen zu Kompensation negativer Einkommenseffekte für die ärmere Bevölkerung in die Planung einbezogen werden. Dadurch muss gewährleistet werden, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte der betroffenen Bevölkerung nicht negativ berührt werden.

Darüber hinaus ist ein systematischer Nachhaltigkeits-Check des gesamten Staatshaushalts notwendig, um zu überprüfen, ob er mit den Verpflichtungen und Zielen der Agenda 2030 übereinstimmt. Dies schließt auch den Etat für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Stichwort: 0,7-Prozentziel) ein.

196 <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Steuergerechtigkeit/2019-12-10-Gesetzesvorschlag-Finanztransaktionsteuer.html>

197 Vgl. zur Kritik am Entwurf des BMF z.B. die Pressemitteilung von Attac vom 10. Dezember 2019 (<https://www.attac.de/presse/detailansicht/news/finanztransaktionssteuer-scholz-entwurf-ist-augenwischerei-1/>).

Wenn Regierungen ihre Ausgabenprioritäten entsprechend neu definieren, können kombinierte Finanzreformen eine fiskalische, ökologische und soziale „Dreifachdividende“ erbringen, das heißt öffentliche Mittel freisetzen (und damit auch den Zwang zur Kreditaufnahme reduzieren), ökologische Steuerungswirkungen erzielen und die Einkommenskluft zwischen Arm und Reich verringern – und damit auch einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung der SDGs leisten.¹⁹⁸

3. Soziale Grundsicherung für Alle

Der Zugang zu sozialer Sicherung ist ein Menschenrecht (Art. 22 und 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Art. 9 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Pakt) und auch in der Agenda 2030 verankert. In SDG 1.3 verpflichten sich die Regierungen, „den nationalen Gegebenheiten entsprechende Sozialschutzsysteme und -maßnahmen für alle um[zusetzen, einschließlich eines Basisschutzes, und bis 2030 eine breite Versorgung der Armen und Schwachen [zu] erreichen.“

Dies ist gerade in Krisenzeiten auch eine ökonomische und politische Notwendigkeit, denn ein funktionierendes System sozialer Sicherung reduziert Armut, stärkt die Kaufkraft der Bevölkerung, und damit die Binnennachfrage, und beugt sozialen Spannungen und gesellschaftlichen Konflikten vor. Die ILO hat dazu das Konzept einer globalen sozialen Grundsicherung (*Global Social Protection Floor*) entwickelt, das auf vier Eckpfeilern basiert:¹⁹⁹

- » Universeller Zugang zu öffentlicher Gesundheitsversorgung für Alle.
- » Garantierte staatliche Mindestzuwendungen für jedes Kind. Auf diese Weise soll für alle Kinder und Jugendlichen die Verwirklichung der Rechte auf Nahrung, Bildung und Wohnraum sichergestellt werden.
- » Universelle staatliche Grundrente für alle alten Menschen und Menschen mit Behinderungen.
- » Garantierte staatliche Unterstützung für Arbeitslose und Unterbeschäftigte, die in Armut leben. Dies kann z.B. in Form direkter Bargeldzuwendungen (*cash transfers*) oder in Rahmen von öffentlichen Beschäftigungsprogrammen (*public work programs*) geschehen.

¹⁹⁸ Siehe dazu auch Martens (2017).

¹⁹⁹ Vgl. dazu die ILO-Empfehlung 202 von 2012 (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r202_de.pdf).

Ein solches Minimalset sozialer Grundsicherung sollte in jedem Land existieren und wäre eine notwendige Voraussetzung, um zu verhindern, dass Menschen infolge ökonomischer Krisen in die Armut abstürzen. Die Privatisierung der sozialen Grundsicherung wäre dabei aber der falsche Weg.

Die Global Coalition for Social Protection Floors (GCSPF), in der über 100 zivilgesellschaftliche Organisationen aus allen Regionen der Welt zusammenarbeiten, weist zurecht darauf hin, dass es eine menschenrechtliche Verpflichtung des Staates sei, ein System sozialer Grundsicherung zu gewährleisten.²⁰⁰ Umfassende empirische Untersuchungen zeigten, dass dies auch für ärmere Länder finanziell möglich sei, wenn sie externe Unterstützung erhielten.²⁰¹ Eine Grundvoraussetzung ist allerdings, dass die öffentlichen Sozialausgaben Priorität erhalten und im Falle von Schuldenkrisen nicht dem Spardiktat zum Opfer fallen (s. Punkt 7).

4. Eindämmung von Steuervermeidung und illegalen Finanzflüssen

Den finanziellen Handlungsspielraum der Staaten zu erweitern, erfordert auch, effektive Gegenmaßnahmen gegen Steuerflucht und Steuervermeidung zu ergreifen. Denn durch das weltweite Netz von Steueroasen und Schattenfinanzzentren entgehen den Staaten weltweit jedes Jahr Einnahmen in dreistelliger Milliardenhöhe. Allein die Verluste durch die Steuervermeidungspraktiken transnationaler Unternehmen werden auf mindestens 500 Milliarden US-Dollar pro Jahr geschätzt.²⁰²

Angesichts des Ausmaßes der Probleme haben viele Regierungen ihre Aktivitäten in diesem Bereich in den letzten Jahren verstärkt. Es entstanden neue internationale Initiativen zur Verbesserung der Steuerkooperation und zur Bekämpfung von missbräuchlichen Steuergestaltungsstrategien durch transnationale Konzerne. Ein Beispiel ist das BEPS-Projekt (*Base Erosion and Profit Shifting*) der OECD, das Maßnahmen gegen die Aushöhlung der Steuerbasis und die Gewinnverlagerung von Unternehmen formulierte.²⁰³ All diese Initiativen haben aber bislang nicht dazu geführt, dem globalen Schattenfinanzsystem seine Grundlagen zu entziehen und die weltweiten Steuervermeidungspraktiken zu stoppen.

200 Global Coalition for Social Protection Floors (2019).

201 Bierbaum/Schildberg/Cichon (2017).

202 Vgl. dazu z.B. Cobham/Janský (2017).

203 Vgl. dazu z.B. die Informationen des Bundesfinanzministeriums unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/2017-06-07-beps-gewinnkuerzung-und-gewinnverlagerung.html>.

Notwendig ist ein Bündel nationaler und internationaler Maßnahmen, um die öffentlichen Finanzen zu stärken, Steuerschlupflöcher zu stopfen und Kapitalflucht zu verhindern. Dazu zählen u. a.:

- » Erweiterte Transparenzanforderungen für Unternehmen, u.a. durch **öffentliche länderspezifische Berichtspflichten** (*public country-by-country reporting – pCbC*). Diese sollen Unternehmen verpflichten, für sich und alle Tochtergesellschaften bestimmte Informationen wie Umsatz, Gewinn, Mitarbeiterzahl und Steuerzahlungen aufgliedert nach den Ländern ihrer Tätigkeit zu veröffentlichen.²⁰⁴
- » Effektive Maßnahmen gegen Gewinnverlagerungstricks von Unternehmen, unter anderem durch Einführung einer **Gesamtkonzernsteuer**, verbunden mit einem Mindeststeuersatz. Bei dieser Steuer werden die Gewinne eines transnationalen Konzerns zusammengefasst („konsolidiert“) und über eine Formel auf alle Länder, in denen der Konzern aktiv ist, verteilt. Die Verteilungsformel sollte auf Umsätzen, Beschäftigten und physischen Anlagen beruhen, aber keine immateriellen Werte enthalten.²⁰⁵
- » Die Stärkung der **globalen Steuerkooperation** unter dem Dach der Vereinten Nationen, um koordinierte Maßnahmen gegen schädlichen Steuerwettbewerb und den damit verbundenen Steuerwettlauf nach unten zu vereinbaren und Regierungen beim Aufbau leistungsfähiger und gerechter Steuersysteme zu unterstützen.

5. Zusätzliche Mittel zur Klimafinanzierung

Immer mehr Länder stecken in einem Teufelskreis von Klimaschäden und Verschuldung, der sich mit jedem Jahr weiter verschärft. Besonders gefährdet sind die kleinen Inselstaaten der Karibik und des Pazifik. Notwendig sind ein Schuldenmoratorium und effektive Umschuldungsverhandlungen für die betroffenen Länder, um nach einer Katastrophe dringend benötigte Mittel für Nothilfe und Wiederaufbau schnell zu mobilisieren. Die Bereitstellung von Finanzhilfen in Form von Krediten ist dagegen kontraproduktiv und bestraft die betroffenen Länder doppelt.

Erforderlich ist zusätzlich eine massive Aufstockung der öffentlichen Mittel für die Finanzierung von Maßnahmen zur Vermeidung bzw. Reduzierung von Treibhausgas-Emissionen und zur Anpassung an die Folgen

204 <https://netzwerksteuergerechtigkeit.files.wordpress.com/2019/05/c396ffentliche-lc3a4nderbezogene-berichterstattung.pdf>

205 <https://www.blog-steuergerechtigkeit.de/2019/05/ranking-der-schaedlichsten-unternehmenssteuerwuesten/>

der globalen Erwärmung. Die Länder des Globalen Nordens hatten sich bereits bei der Klimakonferenz in Kopenhagen 2009 verpflichtet, ab dem Jahr 2020 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr aus öffentlichen und privaten Quellen für Klimaschutzmaßnahmen in den Ländern des Globalen Südens bereit zu stellen. Ein Teil dieser Mittel soll über den zu diesem Zweck geschaffenen Green Climate Fund abgewickelt werden. Im Rahmen der ersten Wiederauffüllungsrunde im Oktober 2019 erhielt der Fonds aber lediglich Finanzierungszusagen in Höhe von 9,8 Milliarden US-Dollar – für den Vierjahreszeitraum 2020–2023.²⁰⁶ Die Bundesregierung hat davon rund 17 Prozent (1,5 Milliarden Euro) zugesagt.

Nach Schätzungen der OECD wurden 2017 insgesamt etwa 71 Milliarden US-Dollar an öffentlichen und privaten Mitteln für die Klimafinanzierung mobilisiert.²⁰⁷ Damit besteht noch immer eine substantielle Finanzierungslücke, die bis zum Jahr 2020 geschlossen werden muss.

6. Neue Verschuldungsspirale verhindern

In den letzten Jahren hat sich in zahlreichen Ländern die Gefahr der Überschuldung erhöht. Den Ländern als Antwort auf die Krise Finanzhilfen in Form von Krediten zur Verfügung zu stellen, wie es unter anderem der IWF tut, verschärft ihre Verschuldungssituation weiter. Darüber hinaus schränken die damit verbundenen höheren Schuldendienstzahlungen in Verbindung mit gesunkenen Staatseinnahmen den finanziellen Handlungsspielraum der Regierungen erheblich ein. Dringend benötigtes Geld für Gesundheit, Bildung, Umwelt- und Sozialausgaben fehlt. Die Agenda 2030 beschränkt sich in ihrem Ziel 17.4 zur Schuldentragfähigkeit auf die Pflichten der Schuldnerländer. Pflichten der Gläubiger werden nicht erwähnt. Dabei haben die diversen Schuldenkrisen der letzten Jahre, von Argentinien bis Griechenland, deutlich gemacht, dass Überschuldung nicht nur das Ergebnis verfehlter Kreditaufnahmen, sondern auch von unverantwortlicher Kreditvergabe ist. Um eine neue weltweite Schuldenkrise zu verhindern und Überschuldungsprobleme dauerhaft zu lösen, sind vor allem folgende drei Schritte notwendig:

- » **Illegitime Schulden streichen und Gläubigermitverantwortung rechtlich verankern.** Kreditgeber sollten grundsätzlich das Prinzip der Gläubigermitverantwortung und das Konzept der illegitimen Schulden anerkennen. Sie sollten sich dafür einsetzen, international anerkannte rechtsverbindliche Standards für die verantwortungsvolle Vergabe und

²⁰⁶ <https://www.greenclimate.fund/documents/20182/1429983/Replenishment+Summary+Report+%28GCF-1%29.pdf/8572d949-0e62-f249-f759-62259c3faae1>

²⁰⁷ <https://www.oecd.org/environment/climate-finance-for-developing-countries-reached-usd-71-billion-in-2017.htm>

Aufnahme von Krediten zu vereinbaren. Die *UNCTAD Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing* können dafür die Grundlage bilden.²⁰⁸

- » **Neue Indikatoren der Schuldentragfähigkeit definieren.** Die von IWF und Weltbank verwendeten makroökonomischen Indikatoren für Schuldentragfähigkeit dienen vor allem dazu, im Interesse der Gläubiger die Zahlungsfähigkeit der Schuldner sicherzustellen. Eine Neudefinition von Schuldentragfähigkeit sollte demgegenüber auch soziale, ökologische und menschenrechtliche Kriterien einbeziehen. Der UN-Menschenrechtsrat hat das Primat der Menschenrechte über den Schuldendienst 2012 mit den „Guiding Principles on External Debt and Human Rights“ anerkannt.²⁰⁹ Regierungen sind demnach aufgefordert, ihre Budgets so zu gestalten, dass sie menschenrechtsrelevanten Ausgaben Priorität gegenüber Transfers an Gläubiger einräumen.²¹⁰ Der UN-Generalsekretär hatte bereits 2005 vorgeschlagen, Schuldentragfähigkeit neu zu definieren als „the level of debt that allowed a country to achieve the Millennium Development Goals and reach 2015 without an increase in debt ratios.“²¹¹ Analog dazu sollte nun jede neue Schuldentragfähigkeitsanalyse berücksichtigen, dass die SDGs ohne eine Verschlechterung der Schuldenindikatoren realisiert werden können.
- » **Faires und transparentes Staateninsolvenzverfahren einführen.** Viele Länder werden die SDGs nur finanzieren können, wenn sie ihre Schuldenlast reduzieren. Für Staaten ist es allerdings schwierig, ihre Schulden so umzustrukturieren, dass sie wieder tragfähig werden, auch weil es derzeit kein Insolvenzrecht für staatliche Schuldner gibt. Die immer komplexere Schuldenstruktur vieler Länder hat die Situation noch komplizierter gemacht. Bessere Institutionen zur Prävention und Lösung von Schuldenkrisen sind daher dringend nötig.²¹² Zur Lösung von Überschuldungsproblemen sollten die Regierungen unter dem Dach der Vereinten Nationen das Modell eines fairen und transparenten Schiedsverfahrens zur Schuldenumwandlung entwickeln, wie es u.a. vom Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz und von Papst Franziskus unterstützt wird. Ein solches Verfahren sollte die Beteiligung aller staatlichen und privaten Gläubiger vorsehen und einen unparteiischen Entscheidungsprozess garantieren.²¹³ Der Wirtschafts-

208 UNCTAD (2012).

209 Vgl. die Resolution des UN-Menschenrechtsrates A/HRC/RES/20/10 vom 5. Juli 2012 (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/162/01/PDF/G1216201.pdf?OpenElement>).

210 United Nations General Assembly (2011) Pkt. 49.

211 United Nations Secretary-General (2019), Pkt. 39.

212 Vgl. Ellmers (2016).

213 Mehr dazu bei [erlassjahr.de](https://erlassjahr.de/themen/staateninsolvenzverfahren/) unter <https://erlassjahr.de/themen/staateninsolvenzverfahren/>.

und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) sollte dazu im Rahmen seines Forums zur Entwicklungsfinanzierung (Forum on Financing for Development follow-up – FfD Forum) eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe einsetzen, um einen entsprechenden rechtlichen Rahmen für die Prävention und Lösung von Schuldenkrisen auszuarbeiten.

7. Menschenrechts-Check von Wirtschaftsreformen und Konditionalitäten

Die Umsetzung der Agenda 2030 und ihrer Nachhaltigkeitsziele sowie der Verpflichtungen, die sich für die Regierungen aus den Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen ergeben, darf gerade in Krisenzeiten nicht durch prozyklische Auflagen ausländischer Geldgeber, insbesondere des IWF, verhindert werden.

Antizyklische Investitionsprogramme, wie sie für Länder wie Deutschland, die USA oder China als richtige Antwort auf die Finanzkrise 2008/2009 angesehen wurden, dürfen ärmeren Ländern nicht verwehrt werden.

Alle austeritätspolitischen Maßnahmen müssen daher grundsätzlich auf den Prüfstand gestellt werden. Das gilt insbesondere für die Konditionalitäten im Zusammenhang mit Krediten des IWF und der Weltbank. Eine wichtige Rolle können dabei in Zukunft die Leitprinzipien für die Bewertung der menschenrechtlichen Auswirkungen von Wirtschaftsreformen (*Guiding principles on human rights impact assessments of economic reforms*) spielen.²¹⁴ Sie wurden im Dezember 2018 vom Unabhängigen Experten der Vereinten Nationen zu Auslandsverschuldung und Menschenrechten, Juan Pablo Bohoslavsky, vorgelegt, und vom UN-Menschenrechtsrat am 21. März 2019 „mit Anerkennung zur Kenntnis genommen.“²¹⁵ Der Menschenrechtsrat ermutigt in der Resolution ausdrücklich, wenn auch vorsichtig formuliert, die Regierungen, UN-Gremien und andere zwischenstaatliche Organisationen,

„to consider taking into account the guiding principles in the formulation and implementation of their economic reform policies and measures.“²¹⁶

214 United Nations General Assembly (2018) und <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IDebt/Pages/DebtAndImpactAssessments.aspx>.

215 Vgl. UN Dok. A/HRC/RES/40/8, Pkt. 2 (<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/RES/40/8&Lang=E>). Die Resolution wurde mit der Mehrheit von 27 Ratsmitgliedern aus dem Kreis der G77 gegen 14 Stimmen der Mitglieder der EU sowie Australiens, Japans, der Ukraine und Brasiliens bei sechs Enthaltungen angenommen.

216 UN Dok. A/HRC/RES/40/8, Pkt. 3.

Die Leitprinzipien können somit als Richtschnur dienen, um zu überprüfen, ob wirtschaftspolitische Maßnahmen im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsverpflichtungen stehen. Dies gilt für Reformen im Fall akuter Wirtschafts- und Finanzkrisen (reaktive Funktion), aber auch für die Bewertung wirtschaftspolitischer Maßnahmen in weniger schwierigen Zeiten (präventive Funktion).

8. Rekommunalisierung/Deprivatisierung öffentlicher Güter und Dienstleistungen

Den ordnungspolitischen Gestaltungsspielraum des öffentlichen Sektors (wieder) zu erweitern, setzt auch voraus, den Teufelskreis aus Privatisierung und Schwächung des Staates zu durchbrechen. Denn in der Vergangenheit hat die Kombination aus neoliberaler Ideologie, Wirtschaftslobbyismus, unternehmensfreundlicher Finanzpolitik sowie Steuervermeidung und -hinterziehung in vielen Ländern zu einer Schwächung des öffentlichen Sektors und seiner Fähigkeit geführt, lebenswichtige Güter und Dienstleistungen bereitzustellen. Dies haben die Verfechter von Privatisierung und PPPs genutzt, um den Privatsektor als die bessere Alternative darzustellen und seine weitere Stärkung zu fordern – was den öffentlichen Sektor weiter geschwächt hat ... und so fort.

Mittlerweile sind als Reaktion auf die Erfahrungen mit den negativen Wirkungen von Privatisierung und PPPs aber in vielen Teilen der Welt Gegenbewegungen entstanden. In den letzten 15 Jahren ist die Zahl der Städte und Gemeinden, die privatisierte Dienstleistungen wieder in die öffentliche Hand zurückgeführt haben, beträchtlich gestiegen, insbesondere im Bereich der Wasser- und Energieversorgung. Der 2017 vom Transnationale Institute veröffentlichte Bericht „Reclaiming Public Services“ zeigt, dass es seit dem Jahr 2000 weltweit mindestens 835 Beispiele für die Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen gegeben hat, an denen mehr als 1.600 Kommunen in 45 Ländern beteiligt waren.²¹⁷ Viele Beispiele zeigen, dass durch die Rekommunalisierung die Kosten der öffentlichen Güter und Dienstleistungen reduziert, die Qualität verbessert und die Partizipation der betroffenen Bevölkerung gesteigert werden konnte.

Zweifelloos ist die Rückführung von Gütern und Dienstleistungen in die öffentliche Hand kein Patentrezept, sondern unterliegt einer Reihe von Erfolgsbedingungen. Die Kommission Öffentliche Güter der Heinrich-Böll-Stiftung hat dazu 2015 **Zehn Leitlinien für eine neue Politik der öffentlichen Güter** formuliert, mit denen unter anderem die

217 Kishimoto/Petitjean (Hrsg.) (2017).

garantierte Teilhabe, faire Verteilung, solide Finanzierung und ausreichende Qualität der öffentlichen Güter gesichert werden sollen.²¹⁸

Die kritische Auseinandersetzung mit den Folgen der Privatisierung darf sich aber nicht auf die kommunale Ebene beschränken. Konsequenzen müssen auch auf nationaler Ebene gezogen werden. So empfiehlt beispielsweise der Europäische Rechnungshof in seinem Sonderbericht über PPPs unter anderem, dass die Mitgliedstaaten der EU solide vergleichende Analysen durchführen und die PPP-Option nur dann wählen sollten, wenn diese auch in pessimistischen Szenarien das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis böte. Grundsätzlich sollte die EU aber keine intensivere und breitere Nutzung von PPPs fördern, solange die diversen bestehenden Probleme der PPPs nicht angegangen worden sind.²¹⁹

9. Effektive Regeln für den globalen Schattenbankensektor

Nach der globalen Finanzkrise 2008/2009 haben die Regierungen neue Regeln für das Finanzsystem geschaffen. Sie beschränkten sich dabei aber weitgehend auf den formalen Bankensektor, für den sie u.a. die Transparenz- und Eigenkapitalvorschriften verschärfen. Für institutionelle Investoren, Vermögensverwalter und andere Finanzmarktakteure außerhalb des formalen Bankensektors gelten die strikteren Regeln dagegen nicht. Sie haben aber in den letzten zehn Jahren enorm an Bedeutung gewonnen und drängen zunehmend in das klassische Finanzgeschäft von Kreditinstituten. Aus Sicht des Financial Stability Board (FSB) dürfen die damit verbundenen Risiken nicht außer Acht gelassen werden:

„Non-banks play a growing role in the financial system, and their share of the financial system is the largest on record. They are becoming important players in areas where banks traditionally have played dominant roles. Authorities need to remain vigilant in addressing financial stability risks that emerge as a result of non-bank financing through enhanced data collection, improved risk analysis and implementing appropriate policy measures, including the FSB’s policy recommendations for addressing structural vulnerabilities from asset management activities.“²²⁰

218 Kommission Öffentliche Güter der Heinrich-Böll-Stiftung (2015), S. 47ff.

219 Europäischer Rechnungshof (2018), S. 58ff.

220 So Klaas Knot, Vorsitzender des FSB Standing Committee on Assessment of Vulnerabilities, bei der Veröffentlichung des Global Monitoring Report on Non-Bank Financial Intermediation 2018 (<https://www.fsb.org/2019/02/fsb-publishes-global-monitoring-report-on-non-bank-financial-intermediation-2018/>).

Auch der IWF fordert in seinem *Global Financial Stability Report* vom Oktober 2019 explizit, die Risiken bei institutionellen Anlegern durch verstärkte Überwachung und Offenlegung zu bewältigen.²²¹

Handlungsbedarf besteht unter anderem mit Blick auf die bessere Regulierung von Investmentfonds, insbesondere ETFs, und die erhöhte Transparenz von Anbietern wie BlackRock.

Grundsätzlich muss die Überwachung und Risikobewertung der Aktivitäten der globalen Vermögensverwalter substantiell verbessert werden. Nach der letzten globalen Finanzkrise lautete ein Slogan „Too big to fail = too big to allow“. Unternehmen und Banken sollten nicht so groß werden dürfen, dass ihr Scheitern ein Risiko für das globale Wirtschaftssystem bedeutete. Dies muss auch für die mächtigsten Vermögensverwalter der Welt, allen voran BlackRock, gelten.

10. Fazit

Der UN-Generalsekretär hat angesichts der unbewältigten globalen Probleme in seinem SDG-Report 2019 konstatiert:

„Es ist völlig klar, dass eine viel tiefere, schnellere und ehrgeizigere Reaktion erforderlich ist, um den sozialen und wirtschaftlichen Wandel in Gang zu setzen, der zur Erreichung der 2030-Ziele erforderlich ist.“²²²

Die Staats- und Regierungschefs haben bei ihrem SDG-Gipfel im September 2019 darauf reagiert. In ihrer politischen Erklärung unter dem Titel „Gearing up for a Decade of Action and Delivery for Sustainable Development“ betonen sie die „dringende Notwendigkeit beschleunigten Handelns auf allen Ebenen“ und versprechen ein „höheres Ambitionsniveau“ bei der weiteren Umsetzung der SDGs.²²³

Dies müsste sich auch in der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Regierungen und der zuständigen internationalen Finanzinstitutionen widerspiegeln. Aber dort haben Nachhaltigkeitsziele und Menschenrechte bislang meist keine Priorität.

Angesichts einer neuen Welle von Schulden- und Finanzkrisen stehen die Regierungen zu Beginn der 2020er Jahre an einem Scheideweg: Entweder sie folgen weiterhin dem Kurs konventioneller Austeritätspolitik,

221 International Monetary Fund (2019f), S. ix.

222 United Nations (2019b), S. 2 (Übersetzung JM).

223 United Nations General Assembly (2019a).

verabschieden sich damit *de facto* von den Zielen und Grundsätzen der Agenda 2030 und nehmen angesichts der absehbaren sozialen Folgen weitere Massenproteste und gesellschaftliche Destabilisierung in Kauf. Oder sie schaffen mit konzertierten Strategien eines menschenrechtsbasierten globalen Green New Deal die Grundlage dafür, dass die 2020er Jahre tatsächlich zu der versprochenen Dekade des Handelns auf dem Weg zu einer sozial-ökologischen Transformation unserer Welt werden.

Literatur

Alle Internetadressen wurden zuletzt überprüft am 15. Dezember 2019.

Alston, Philip (2018): Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights. New York: UN (UN Dok. A/73/396).
<https://undocs.org/en/A/73/396>

BBC News (2019): Ecuador repeals law ending fuel subsidies in deal to stop protests. 14. Oktober 2019.
<https://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-50038126>

Bebchuk, Lucian/Hirst, Scott (2019): The Specter of the Giant Three.
In: Boston University Law Review (Vol. 99), S. 721–741.
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3385501

Bersi, Euridice (2016): Deutsche Südeuropa-Politik: Blockierte Nachhaltigkeit.
In: Noch lange nicht nachhaltig. Deutschland und die UN-Nachhaltigkeitsagenda. Berlin, Bonn, Osnabrück: Forum Menschenrechte, Forum Umwelt und Entwicklung, VENRO, GPF, Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., terre des hommes Deutschland, S. 130–133.
https://www.2030report.de/sites/default/files/bericht2030/Kapitel_2-22_Bersi-Su%CC%88dosteuropapolitik.pdf

Bierbaum, Mira/Schildberg, Cécilie/Cichon, Michael (2017): Social Protection Floor Index –Update and Country Studies. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
<http://www.socialprotectionfloorscoalition.org/wp-content/uploads/2018/01/2017-Social-Protection-Index.pdf>

Bohoslavsky, Juan Pablo (2019a): Effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights. Genf: UN (UN Dok. A/74/178).
<https://undocs.org/A/74/178>

Bohoslavsky, Juan Pablo (2019b): Visit to Sri Lanka. Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, on his visit to Sri Lanka. Genf: UN Human Rights Council. (UN Dok. A/HRC/40/57/Add. 2).
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/009/95/pdf/G1900995.pdf?OpenElement>

Bohoslavsky, Juan Pablo (2018): Visit to Ukraine. Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of human rights, particularly economic, social and cultural rights. Genf: UN Human Rights Council (UN Dok. A/HRC/40/57/Add.1).
<https://undocs.org/en/A/HRC/40/57/Add.1>

Bohoslavsky, Juan Pablo (2016): Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights on his mission to Greece. Genf: UN Human Rights Council (UN Dok. A/HRC/31/60/Add.2).
<https://digitallibrary.un.org/record/831667>

Brunswijck, Gino (2018): Unhealthy conditions. IMF loan conditionality and its impact on health financing. Brüssel: Eurodad.
<https://eurodad.org/files/pdf/1546978.pdf>

Buchter, Heike (2015): BlackRock. Eine heimliche Weltmacht greift nach unserem Geld. Frankfurt am Main: Campus.

Campaign for Accountability (2019): BlackRock's Washington Playbook. How the World's Largest Asset Manager Boosted its Political Spending and Fought off Government Supervision. Washington, D.C.
<https://campaignforaccountability.org/wp-content/uploads/2019/09/CfA-BlackRock-Pay-to-Play-9-5-19.pdf>

- Center for Economic and Social Rights (2018):** Assessing Austerity. Monitoring the Human Rights Impacts of Fiscal Consolidation. New York. https://www.cesr.org/sites/default/files/Austerity-Report-Online2018.FINAL_.pdf
- Chen, Sally/Kang, Joong Shik (2018):** Credit Booms—Is China Different? IMF Working Paper WP/18/2. Washington, D.C.: International Monetary Fund. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WP/2018/wp1802.ashx>
- Cobham, Alex/Janský, Petr (2017):** Global Distribution of Revenue Loss From Tax Avoidance: Re-Estimation And Country Results. WIDER Working Paper 2017/55. Helsinki: UNU-WIDER. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/jid.3348>
- Deutsche Bundesbank (2018):** Die wachsende Bedeutung von Exchange-Traded Funds an den Finanzmärkten. Monatsbericht Oktober 2018. Frankfurt am Main. <https://www.bundesbank.de/resource/blob/764422/c63b415bc2325ab7168daa099f561a6b/mL/2018-10-exchange-traded-funds-data.pdf>
- Dieter, Heribert (2019a):** Chinas Verschuldung: Ein sicherheitspolitisches Risiko? Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 1/2019. Berlin: Bundesakademie für Sicherheitspolitik. <https://www.baks.bund.de/de/arbeitspapiere/2019/chinas-verschuldung-ein-sicherheitspolitisches-risiko>
- Dieter, Heribert (2019b):** Chinas Verschuldung und seine Außenwirtschaftsbeziehungen. Peking exportiert ein gefährliches Modell. SWP-Studie 18. Berlin: SWP. <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019S18/>
- Dieter, Heribert (2018):** Deutschlands zweischneidige Außenwirtschaftspolitik. Gründe und Optionen für den Abbau der Leistungsbilanzüberschüsse. SWP-Studie 13. Berlin: SWP. https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2018S13_dtr.pdf
- Donald, Kate /David, Grazielle /El-Badrawi, Mahinour (2019):** The IMF's role in economic governance: conducive to reducing inequalities within and among countries? In: Spotlight on Sustainable Development 2019, S. 144ff. https://www.2030spotlight.org/sites/default/files/spot2019/Spotlight_Innenteil_2019_web_sdg10.pdf
- ECLAC/IDB/PAHO (2019):** Assessment of the Effects and Impacts of Hurricane Dorian in the Bahamas. Executive Summary. Washington, D.C. <https://www.iadb.org/en/damages-and-other-impacts-bahamas-hurricane-dorian-estimated-34-billion-report>
- Ellmers, Bodo (2016):** The evolving nature of developing country debt and solutions for change. Brüssel: Eurodad. <https://eurodad.org/files/pdf/1546625-the-evolving-nature-of-developing-country-debt-and-solutions-for-change-1474374793.pdf>
- Ellmers, Bodo/Hulova, Diana (2013):** The new debt vulnerabilities. 10 reasons why the debt crisis is not over. Brüssel: Eurodad. <https://eurodad.org/files/pdf/1546060-the-new-debt-vulnerabilities-10-reasons-why-the-debt-crisis-is-not-over.pdf>
- Ellmers, Bodo /Ryding, Tove (2019):** Beggar thy neighbour: impact of EU policies on debt, tax and finance for the Global South. SDG Watch: Spotlight Report on Sustainability in Europe. 61–69. <https://www.sdgwatcheurope.org/documents/2019/08/whos-paying-the-bill.pdf/>
- erlassjahr.de/MISEREOR (2020):** Schuldenreport 2020. Düsseldorf/Aachen. im Erscheinen
- erlassjahr.de/MISEREOR (2019):** Schuldenreport 2019. Düsseldorf/Aachen. https://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2019/04/SR_2019_final-online.pdf
- Eurodad (2018):** History RePPeated. Warum öffentlich-private Partnerschaften kein Erfolgsmodell sind. Brüssel. <https://www.boell.de/sites/default/files/uploads/2018/11/history-repppeated-german.pdf>

- Europäischer Rechnungshof (2018):** Öffentlich-private Partnerschaften in der EU: Weitverbreitete Defizite und begrenzte Vorteile. Sonderbericht Nr. 09/2018. Luxemburg. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_DE.pdf
- European Commission (2019):** Reflection Paper – Towards a Sustainable Europe by 2030. Brussels: European Commission. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/rp_sustainable_europe_30-01_en_web.pdf
- European Commission Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion (2018):** Social Protection Committee Annual Report 2018. Brüssel. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8151&furtherPubs=yes>
- Forster, Timon/Kentikelenis, Alexander E./Stubbs, Thomas H./King, Lawrence P. (2019):** Globalization and health equity: The impact of structural adjustment programs on developing countries. Elsevier Social Science and Medicine, 112496. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2019.112496>
- French, Hilary/Renner, Michael/Gardner, Gary (2009):** Auf dem Weg zu einem Green New Deal. Die Klima- und die Wirtschaftskrise als transatlantische Herausforderungen. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung. https://www.boell.de/sites/default/files/green_new_deal_oeko_band3.pdf
- Georgieva, Kristalina (2019):** How to Use Debt Wisely. Opening Remarks at the 20th Annual Research Conference. Washington, D.C.: IMF. https://www.imf.org/en/News/Seminars/Conferences/2019/03/08/~//link.aspx?_id=EAD931234BBD48B6B52593750EC3D9B5&_z=z
- Global Coalition for Social Protection Floors (2019):** The legal, political, economic and moral imperatives to finance social protection for all. Montevideo. <http://www.socialprotectionfloorscoalition.org/wp-content/uploads/2019/04/2019-0411-GCSPF-ILO-Statement.pdf>
- Global Coalition for Social Protection Floors (2018):** Mobilize the financial means for social protection systems for all. In: Spotlight on Sustainable Development 2018, S. 105ff. <https://www.2030spotlight.org/en/book/1730/chapter/sdg-1-mobilize-financial-means-social-protection-systems-all>
- Government of Vanuatu – Finance and Treasury (2019):** Budget Policy Statement 2020. Port Vila: Government of Vanuatu. https://doft.gov.vu/images/2019/Budget_Statement/2020_Budget_Policy_Statement_English_FINAL_05082019.pdf
- Horn, Sebastian/Reinhart, Carmen/Trebesch, Christoph (2019):** China's Overseas Lending. Boston/Kiel/München (Entwurf, 3. Juli 2019). <https://www.imf.org/en/News/Seminars/Conferences/2019/03/08/~//media/248F002E91B240A8B2F48EC772F826A1.ashx>
- International Monetary Fund (2019a):** 2018 Review of Program Design and Conditionality. Washington, D.C. <https://www.imf.org/~//media/Files/Publications/PP/2019/PPEA2019012.ashx>
- International Monetary Fund (2019b):** Argentina: Fourth Review under the Stand-By Arrangement, Request for Waivers of Applicability and Modification of Performance Criteria, and Financing Assurances Review–Press Release; Staff Report; and Staff Supplement. Country Report No. 19/232, 15. Juli 2019. Washington, D.C. <https://www.imf.org/en/publications/cr/issues/2019/07/15/argentina-fourth-review-under-the-stand-by-arrangement-request-for-waivers-of-applicability-47116>
- International Monetary Fund (2019c):** Ecuador: First Review under the Extended Fund Facility Arrangement, Requests for Waiver of Nonobservance of Performance Criterion, Modification of Performance Criteria, and Financing Assurances Review–Press Release and Staff Report. Washington, D.C. <https://www.imf.org/~//media/Files/Publications/CR/2019/1ECUEA2019004.ashx>

International Monetary Fund (2019d): Ecuador – Staff Report for the 2019 Article IV Consultation and Request for an Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility. Washington, D.C.

<https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2019/1ECUEA2019001.ashx>

International Monetary Fund (2019e): Ghana: Seventh and Eighth Reviews under the Extended Credit Facility Arrangement and Request for Waivers of Nonobservance of Performance Criteria–Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ghana. Country Report No. 19/97. Washington, D.C.

<https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2019/1GHAEA2019001.ashx>

International Monetary Fund (2019f): Global Financial Stability Report: Lower for Longer (October 2019). Washington, D.C.

<https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2019/10/01/global-financial-stability-report-october-2019#FullReport>

International Monetary Fund (2019g): Global Financial Stability Report: Vulnerabilities in a Maturing Credit Cycle (April 2019). Washington, D.C.

<https://www.imf.org/~media/Files/Publications/GFSR/2019/April/English/text.ashx?la=en>

International Monetary Fund (2019h): Global Financial Stability Report: Vulnerabilities in a Maturing Credit Cycle (April 2019). Online Annex 1.1. Technical Note 1. Washington, D.C.

<https://www.imf.org/~media/Files/Publications/GFSR/2019/April/English/onlineannex11.ashx?la=en>

International Monetary Fund (2019i): Lebanon: 2019 Article IV Consultation – Press Release; Staff Report; Informational Annex; And Statement by the Executive Director for Lebanon. Washington, D.C.

<https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2019/1LBNEA2019001.ashx>

International Monetary Fund (2019j): People’s Republic of China. 2019 Article IV Consultations. Washington, D.C.

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/08/08/Peoples-Republic-of-China-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-Staff-48576>

International Monetary Fund (2018a): Fiscal Monitor – Capitalizing on Good Times. Washington, D.C.

<https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/04/06/fiscal-monitor-april-2018>

International Monetary Fund (2018b): Global Financial Stability Report – A Decade after the Global Financial Crisis: Are We Safer? Washington, D.C.

<https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2018/09/25/Global-Financial-Stability-Report-October-2018>

International Monetary Fund (2018c): IMF Executive Board Concludes 2018 Article IV Consultation with Vanuatu. Press Release No.18/151, 26. April 2016. Washington, D.C.

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/04/26/pr18151-vanuatu-imf-executive-board-concludes-2018-article-iv-consultation>

International Monetary Fund (2018d): IMF Reaches Staff-Level Agreement with Argentina on a Three-Year, US\$50 Stand-By Arrangement. Press Release No. 18/216, 7. Juni 2018. Washington, D.C.

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/06/07/pr18216-argentina-imf-reaches-staff-level-agreement-with-argentina>

International Monetary Fund (2018e): Vanuatu – Staff Report for the 2018 Article IV Consultation. Country Report No. 18/109. Washington, D.C.

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/04/26/Vanuatu-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-45821>

International Monetary Fund (2017): Argentina: 2017 Article IV Consultation–Press Release. Country Report No. 17/409. Washington, D.C.

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/12/29/Argentina-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-45530>

- ITUC (2019a):** Adequacy and sustainability of pension systems in the context of demographic ageing. Brüssel.
<https://www.ituc-csi.org/Pension-systems-adequacy-sustainability?lang=en>
- ITUC (2019b):** The IMF returns to Ecuador. Brüssel.
https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/imf_and_ecuador.pdf
- Jones, Tim (2015):** The new debt trap: How the response to the last global financial crisis has laid the ground for the next. London: Jubilee Debt Campaign.
<https://eurodad.org/files/pdf/1546465-the-new-debt-trap-how-the-response-to-the-last-global-financial-crisis-has-laid-the-ground-for-the-next.pdf>
- Jubilee Debt Campaign (2019):** Crisis deepens as global South debt payments increase by 85%. London.
<https://jubileedebt.org.uk/press-release/crisis-deepens-as-global-south-debt-payments-increase-by-85>
- Kaiser, Jürgen (2019):** 20 years after the Cologne debit initiative. What became of the HIPC countries? Berlin: FES.
<http://library.fes.de/pdf-files/iez/15693.pdf>
- Kaiser, Jürgen (2018):** Vor dem nächsten Sturm: Entschuldung als Krisenreaktion in der Karibik. Fachinformation 59. Düsseldorf: erlassjahr.de.
<https://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2019/01/Fachinfo-59.pdf>
- Kishimoto, Satoko/Petitjean, Olivier (Hrsg.) (2017):** Reclaiming Public Services. How cities and citizens are turning back privatization. Amsterdam und Paris.
www.tni.org/reclaiming-public-services
- Klein, Naomi (2019):** Warum nur ein Green New Deal unseren Planeten retten kann. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Kommission Öffentliche Güter der Heinrich-Böll-Stiftung (2015):** Der Wert öffentlicher Güter. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
<https://www.boell.de/sites/default/files/der-wert-oeffentlicher-gueter.pdf>
- Lefebvre, Christiana (2015):** 13. März 2015 – Tropischer Wirbelsturm PAM verwüstet Vanuatu, 30. Juni 2015. Offenbach am Main: Deutscher Wetterdienst.
https://www.dwd.de/DE/leistungen/besondereereignisse/stuerme/20150316_pam_vanuatu.pdf?__blob=publicationFile&v=5
- Martens, Jens (2017):** Agenda 2030, Nachhaltigkeitsziele und Haushaltspolitik. Schritte für Politik und Zivilgesellschaft zu einem SDG-konformen Bundeshaushalt. Bonn: Global Policy Forum.
https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Agenda_2030_und_Haushaltspolitik_Web.pdf
- Ministry of Climate Change and Adaptation of Vanuatu (2019):** Corporate Plan 2016–2018. Port Vila: MoCC.
https://www.nab.vu/sites/default/files/documents/MoCC_CorporatePlan_2016-2018.pdf
- OECD/European Observatory on Health Systems and Policies (2017):** Greece: Country Health Profile 2017, State of Health in the EU. Paris/Brüssel.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264283404-en>
- Ortiz, Isabel/Cummins, Matthew (2019):** Austerity: The New Normal. A Renewed Washington Consensus 2010–24. New York.
<http://policydialogue.org/files/publications/papers/Austerity-the-New-Normal-Ortiz-Cummins-6-Oct-2019.pdf>
- Ortiz, Isabel/Durán-Valverde, Fabio/ Urban, Stefan/Wodsak, Veronika (2018):** Reversing Pension Privatizations. Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America. Genf: ILO.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_648574.pdf
- Oxfam (2019):** Public good or private wealth? Oxford: Oxford GB for Oxfam International.
https://www.oxfam.de/system/files/bp-public-good-or-private-wealth-210119-en_web.pdf

Perera, Mark (2019): Sovereign debt crises and impacts on public services. Brussels: Eurodad.

Privatization Barometer (2017): The PB Report 2015/2016. Mailand: Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM)/KPMG.
<https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/it/pdf/2017/01/ThePBReport2015-2016.pdf>

Rifkin, Jeremy (2019): Der globale Green New Deal: Warum die fossil befeuerte Zivilisation um 2028 kollabiert – und ein kühner ökonomischer Plan das Leben auf der Erde retten kann. Frankfurt/Main: Campus.

Romero, María José (2015): Zusammenfassung: Wie sieht es unter der Oberfläche aus? Eine kritische Einschätzung von Public-Private Partnerships (PPP) und deren Auswirkung auf nachhaltige Entwicklung. Düsseldorf: erlassjahr.de.
<https://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Fachinfo-53.pdf>

Salgado, Wilma (2019): Ecuador: Lenin Moreno's government sacrifices the poor to satisfy the IMF. Council on Hemispheric Affairs.
<http://www.coha.org/ecuador-lenin-morenos-government-sacrifices-the-poor-to-satisfy-the-imf/>

Staab, Silke (2015): Protecting women's income security in old age. New York: UN Women.
www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/12/women-income-security-in-old-age

Stutz, Malina/Kaiser, Jürgen (2019): China als Gläubiger von Staaten im Globalen Süden. Fachinformation 62. Düsseldorf: erlassjahr.de.
<https://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2019/10/Fachinfo-62.pdf>

Tiftik, Emre/Mahmood, Khadija (2019): High and Rising Debt Levels: Should we worry? Global Debt Monitor Slide Deck (August 2019): Washington, D.C.: Institute of International Finance.
https://www.iif.com/Portals/0/Files/content/GDM_July2019_vf3.pdf

UNCTAD (2019): Trade and Development Report 2019. Financing a Global Green New Deal. Genf.
https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2019_en.pdf

UNCTAD (2012): Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing. Genf.
https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsddf2012misc1_en.pdf

UNEP (2009): Global Green New Deal. Policy Brief. Genf.
https://www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/resource/A_Global_Green_New_Deal_Policy_Brief_UNEP.pdf

United Nations (2019a): Financing for Sustainable Development Report 2019 – Inter-Agency Task Force on Financing for Development. New York.
https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/FSDR2019_Overview.pdf

United Nations (2019b): The Sustainable Development Goals Report 2019. New York.
<https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/>

United Nations (2017): World Economic and Social Survey 2017. New York: UN DESA.
<https://wess.un.org/>

United Nations (2015a): Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development. New York. (UN Dok. A/RES/69/313).
http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

United Nations (2015b): Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York. (UN Dok. A/RES/70/1). Deutsche Version: Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.
<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

United Nations General Assembly (2019a): Gearing up for a Decade of Action and Delivery for Sustainable Development: Political Declaration of the SDG Summit. New York.
<https://undocs.org/en/A/HLPF/2019/L.1>

- United Nations General Assembly (2019b):** Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights. New York: UN (UN Dok. A/74/178).
<https://undocs.org/A/74/178>
- United Nations General Assembly (2018):** Guiding principles on human rights impact assessments of economic reforms. New York: UN (UN Dok. A/HRC/40/57).
http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/40/57
- United Nations General Assembly (2011):** Guiding principles on foreign debt and human rights. New York: UN (UN Dok. A/HRC/20/23).
<https://www.undocs.org/A/HRC/20/23>
- United Nations Secretary-General (2019):** External debt sustainability and development. Report of the Secretary-General. New York: UN (UN Dok. A/74/234)
<https://undocs.org/en/A/74/234>
- Valencia, Alexandra (2019):** Ecuador inks \$4.2 billion financing deal with IMF. Reuters, 21. Februar 2019.
<https://www.reuters.com/article/us-ecuador-imf/ecuador-inks-4-2-billion-financing-deal-with-imf-moreno-idUSKCN1QA05Z>
- Vander Stichele, Myriam (2019):** The risky interconnectedness between investment funds and developing country debt. Amsterdam: SOMO.
<https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2019/10/Interconnectivity.pdf>
- Weisbrot, Marc/Arauz, Andrés (2019):** Headwinds to Growth: The IMF Program in Ecuador. Washington, D.C.: Center for Economic and Policy Research.
<http://cepr.net/images/stories/reports/ecuador-imf-2019.pdf>
- Wirtschaftskammer Österreich (2019):** Länderprofil Ecuador. Wien.
<https://wko.at/statistik/laenderprofil/lp-ecuador.pdf>
- World Bank (2019):** International Debt Statistics 2020. Washington, D.C.: World Bank.
<https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1461-7>
- World Bank (2017):** Maximizing finance for development: leveraging the private sector for growth and sustainable development. Washington, D.C.
http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23758671/DC2017-0009_Maximizing_8-19.pdf
- World Bank et al. (2015):** From Billions to Trillions: Transforming Development Finance. Washington, D.C.
[http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf)

Weitere Publikationen des Global Policy Forums zum Thema



Das High-level Political Forum on Sustainable Development – Reformoptionen und -notwendigkeiten

Arbeitspapier

Autor: Wolfgang Obenland

Herausgeber: Global Policy Forum Europe

Bonn, Januar 2019



Zivilgesellschaft und Agenda 2030 – Neue Allianzen für die sozial-ökologische Transformation?

Arbeitspapier

Autor: Jens Martens

Herausgeber: Global Policy Forum Europe

Bonn, Dezember 2018



Die Agenda 2030, Nachhaltigkeitsziele und Haushaltspolitik – Schritte für Politik und Zivilgesellschaft zu einem SDG-konformen Bundeshaushalt

Arbeitspapier

Autor: Jens Martens

Herausgeber: Global Policy Forum Europe

Bonn, Dezember 2017



Ungleichheiten verringern! – SDG 10: Schlüssel zur Verwirklichung der Agenda 2030

Arbeitspapier

Autoren: Wolfgang Obenland

Herausgeber: Global Policy Forum Europe

Bonn, Januar 2018



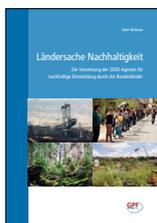
Globale Partnerschaften – Wundermittel zur Umsetzung der 2030-Agenda?

Arbeitspapier

Autoren: Jens Martens und Karolin Seitz

Herausgeber: Global Policy Forum Europe

Bonn, Februar 2017



Ländersache Nachhaltigkeit – Die Umsetzung der 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung durch die Bundesländer

Arbeitspapier

Autor: Uwe Kerkow

Herausgeber: Global Policy Forum Europe

Bonn, Januar 2017

Verfügbar unter: www.globalpolicy.org/veroeffentlichungen.html

2030agenda.de – Das Informationsportal zur Agenda 2030 und den SDGs

Die SDGs im Schatten drohender Finanzkrisen

In vielen Ländern des Globalen Südens hat sich die Finanzlage in letzter Zeit erheblich verschlechtert. Bereits heute besteht nach Angaben des Internationalen Währungsfonds für 33 der ärmeren Länder ein hohes Risiko der Überschuldung oder sie sind bereits zahlungsunfähig.

Aber auch reichere Länder sind von neuen Finanzkrisen bedroht. Hier ist es insbesondere der Privatsektor, von dem die Risiken ausgehen. Private Unternehmen haben billiges Geld und niedrige Zinsen genutzt, um sich massiv zu verschulden.

Die Gefahr ist groß, dass sich die Lage in den kommenden Jahren weiter zuspitzt. In einer alarmierenden Zahl von 130 Ländern sind als Folge davon Kürzungen der Staatsausgaben oder andere Sparmaßnahmen zu erwarten. Der Handlungsspielraum vieler Regierungen wird dadurch erheblich eingeschränkt – und damit auch ihre Möglichkeit, die Agenda 2030 und ihre globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs) zu verwirklichen. Denn die Verwirklichung der SDGs erfordert massive öffentliche Investitionen in Bereichen wie Gesundheit und Bildung, soziale Sicherung, Infrastruktur und Klimaschutz.

Durch den Teufelskreis von Auslandsverschuldung und Austeritätspolitik drohen viele Länder, sich von den SDGs eher zu entfernen als sie bis 2030 zu verwirklichen.

Aber es gibt Alternativen: Die Herausforderung besteht darin, Konzepte einer umwelt- und klimagerechten Wirtschaftspolitik mit Lösungsansätzen zur SDG-kompatiblen Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen und dem Primat der Menschenrechte zu verbinden.

Ziel muss ein menschenrechtsbasierter globaler Green New Deal sein. Grundvoraussetzung dafür ist eine aktivere Rolle des öffentlichen Sektors, der auf allen Ebenen politischen Gestaltungsspielraum (zurück-)gewinnen muss.