

## »» Hohes Schuldenstressrisiko – ein „typisch“ afrikanisches Problem?

Nr. 257, 17. Juli 2019

Autor: Dr. Matthias Trefs, Telefon 069 7431-1719, matthias.trefs@kfw.de

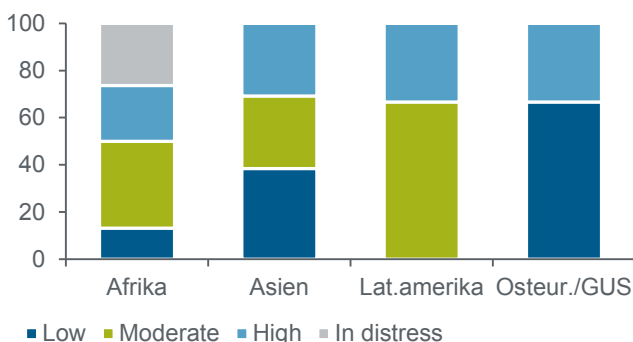
Niedrigeinkommensländer in Afrika leiden relativ häufiger als Länder derselben Klassifikation in anderen Regionen der Welt unter hoher Verschuldung. Warum ist das so? Oft werden Probleme der Regierungsführung genannt. Allerdings trägt dieser Zusammenhang nur bedingt, wenn man das Abschneiden der einzelnen Staaten bei den gängigen Governance-Maßen vergleicht. Bei genauerem Hinsehen scheinen die Gründe tatsächlich altbekannte zu sein – ungeachtet der allgemeinen Einordnung in den Governance-Indices: zu großzügige Fiskalpolitik, mangelhaftes Schuldenmanagement und eine unzureichende Datengrundlage. Die Feststellung, dass zu hohe Schulden von zu hohen Ausgaben herrühren, mag auf den ersten Blick trivial erscheinen. Hier spielen jedoch die Natur der Ausgaben, eine zu geringe Einnahmenbasis, geringer Konsolidierungswille und Anfälligkeit für externe Schocks eine entscheidende Rolle.

### Neues altes Problem

Seit geraumer Zeit steht das Thema „Verschuldung in Niedrigeinkommensländern (LIC)“ wieder im Zentrum der Diskussion.<sup>1</sup> Auffällig ist unter anderem, dass afrikanische LIC laut IWF im Schnitt deutlich stärker von Schuldenstressrisiken betroffen sind als beispielsweise asiatische (Grafik 1).

### Grafik 1: Schuldenstressrisiken in LIC

In Prozent



Quelle: IWF, KfW Research.

### Ursache: Bad Governance?

Als ein zentrales Problem wird der Komplex Governance und Institutionen angesehen.<sup>2</sup> Zieht man allerdings verschiedene gängige Indikatoren zur Beurteilung der Governance-Qualität sowie der institutionellen Rahmenbedingungen heran, ergibt sich ein weniger klares Bild (siehe Grafik 2).

### Kein eindeutiger Zusammenhang

Erwarten würde man, dass diejenigen Staaten, die schlechte Werte bei den World Governance Indicators der Weltbank, dem Ibrahim Index of African Governance der Mo Ibrahim Foundation, im Corruption Perception Index von Transparency International und dem Doing Business Index der Weltbank erhalten, auch besonders hohe Schuldenquoten bzw. Schuldenstressrisiken aufweisen und umgekehrt. Das ist durchaus bei einigen der Fall: Länder wie Simbabwe, Somalia, Sudan, Südsudan und Tschad weisen eine Kombination von schlechten Indikatorwerten (vorwiegend „rot“ in Grafik 2) und einer schlechten Schuldentragfähigkeitseinstufung („in distress“) auf. Für Länder wie Lesotho, Ruanda und Tansania zeigt sich in umgekehrter Entsprechung die erwartete Verbindung von einem niedrigen Schuldentragfähigkeitsrisiko und guten Indikatorwerten (vorwiegend „dunkelgrün“).

Diesen vermuteten Zusammenhang zwischen Governance und Schuldentragfähigkeit stören jedoch einige Länderbeispiele wie Ghana, Mosambik und Sambia. Trotz guter bis sehr guter Werte bei den genannten Indikatoren ist die Verschuldungssituation bedenklich bis schlecht. Auch die zum Vergleich herangezogenen süd- und südostasiatischen Staaten passen in dieser Hinsicht nicht ins Bild. Während Vietnam noch am ehesten trotz mäßiger Werte im Corruption-Perception-Index und beim Indikator „Voice and Accountability“ den vermuteten Zusammenhang guter Governance-Indikatoren und tragbarer Verschuldung stützt, weichen Bangladesch, Kambodscha und Nepal deutlich davon ab. Anders als Ghana, Mosambik und Sambia weisen sie ungeachtet befriedigender bis mäßiger Governance-Indikatoren gute Einstufungen bei der Schuldenstresswahrscheinlichkeit auf.

### Klassische Governance-Indikatoren eher zweitrangig

Demzufolge kann Governance, zumindest wie sie etwa durch die Weltbankindikatoren gemessen wird, nicht pauschal als entscheidend hinsichtlich des Verschuldungsrisikos angesehen werden. Ein genauerer Blick offenbart, dass insbesondere die Fiskalpolitik ein Problem in diesen Ländern darstellt. Sowohl Ghana als auch Mosambik und Sambia verfolgten in den letzten Jahren eine großzügige Ausgabenpolitik. Ghana beispielsweise wies über den Zeitraum von 2010 bis 2016 ein durchschnittliches Haushaltsdefizit von über 9 % des BIP auf. Diese Ausgaben werden häufig nicht für produktive Investitionen genutzt und haben sich daher zu wenig in Wachstum übersetzt.<sup>3</sup> Gleichzeitig liegen ihre Einnahmen, v. a.

durch Steuern unter dem Potenzial.<sup>4</sup> Erschwert werden Politikgestaltung und Schuldenmanagement zusätzlich durch eine schlechte Datenlage.<sup>5</sup> Ohne eine entsprechende statistische Grundlage lässt sich die Fiskalpolitik nicht effizient steuern. Außerdem erschwert das Fehlen von Daten auch eine (Früh)Diagnose durch externe Beobachter, wie den IWF. Als positives Beispiel hebt der IWF beispielsweise den Beitrag hervor, den fiskalische Konsolidierungsmaßnahmen zum Schuldenabbau in Nepal geleistet haben.

### It's (not only) fiscal policy, stupid!

Ausschlaggebend sind also die Kapazitäten der Länder in der Fiskalpolitik und den unterstützenden Bereichen, wie etwa Statistik. Darüber hinaus ist eine breite Exportbasis hilfreich, die die Anfälligkeit für externe Schocks reduziert. Laut dem Atlas of Economic Complexity<sup>6</sup>, der u. a. die Ausdifferenzierung von Volkswirtschaften anhand ihrer Exporte misst, gehören beispielsweise Vietnam und Kambodscha zu den Ländern, die ihre Position in der Rangliste in den letzten Jahren deutlich verbessert haben. Ghana, Mosambik und Sambia haben hingegen stagniert oder sich sogar verschlechtert. Insofern bleibt es nach der Diagnose der zunehmenden Ver-

schuldung in Niedrigeinkommensländern bei herkömmlichen Ratschlägen: rein konsumtive Ausgaben reduzieren, die Einnahmen verbessern, ein aktives Schuldenmanagement und die Exportbasis verbreitern.

Das legt den Schluss nahe, dass die in den World Bank Governance Indicators, dem Corruption Perception Index und dem Ease of Doing Business Index abgebildeten Eigenschaften für Verschuldung und den Umgang mit Schulden eher zweitrangig sind.<sup>7</sup> Anders gewendet handelt es sich bei den Bereichen Fiskal- und Schuldenmanagement zwar sehr wohl um Governance-Themen, die jedoch in den herkömmlichen Indikatoren nur unzureichend wiedergegeben werden. Wünschenswert zur Bewertung des Verschuldungsrisikos eines Landes wäre also ein Indikator, der Informationen über Einnahmen und Ausgaben sowie deren Verwendung mit Zahlen zur Ausdifferenzierung des Exportbereichs inklusive des Leistungsbilanzsaldos kombiniert. Auf Basis eines derartigen Indikators ließe sich dann auch differenzierter der Frage nachgehen, inwiefern die Ursachen für die zunehmende Verschuldung tendenziell „typisch“ afrikanische sind. ■

Folgen Sie KfW Research auf  
**Twitter.**

Oder abonnieren Sie unseren kostenlosen E-Mail-Newsletter und Sie verpassen keine Publikation.

**Zur Anmeldung**

<sup>1</sup> Vgl. Rehbock, T. und A. Kramer (2018); **Verschuldung in Niedrigeinkommensländern: Die Sorgenfalten werden nicht flacher**, Fokus Volkswirtschaft Nr. 234. KfW Research.

<sup>2</sup> Zum Beispiel: Brookings (2019) Reconciling financing needs and rising debt levels (<https://www.brookings.edu/research/reconciling-financing-needs-and-rising-debt-levels/> oder <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31066>).

<sup>3</sup> IWF (2018) Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Developing Countries (<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/03/22/pp021518macroeconomic-developments-and-prospects-in-lidcs>).

<sup>4</sup> Brookings (2018) Better tax collection can help tackle rising debt in Africa and the challenge of development finance (<https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2018/10/22/better-tax-collection-can-help-tackle-rising-debt-in-africa-and-the-challenge-of-development-finance/>) und IWF (2019) Case Studies in Tax Revenue Mobilization in Low-Income Countries (<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/05/14/Case-Studies-in-Tax-Revenue-Mobilization-in-Low-Income-Countries-46719>).

<sup>5</sup> IWF (2018) G20 notes on strengthening debt transparency (<https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2018/072718.pdf>).

<sup>6</sup> <http://atlas.cid.harvard.edu/>

<sup>7</sup> Das bedeutet gleichwohl nicht, dass diese Governance-Themen für die Entwicklung der Verschuldung irrelevant sind. So kann eine Verbesserung im CPI-Ranking oder im Doing Business Index mittel- bis langfristig mit einem nachhaltigeren Wirtschaftswachstum verbunden sein, was sich wiederum positiv auf die Schuldenposition auswirken kann.

## Grafik 2: Schuldensituation und Governance Indikatoren

Land	IWF-DSA <sup>1</sup>	IIAG 2018 <sup>2</sup>	Wert	CPI 2018 <sup>3</sup>	Platzierung	Control of Corruption	Government Effectiveness	Political Stability	World Bank Governance Indicators <sup>4</sup>	Rule of Law	Voice and Accountability	Summe aus Indikatoren	Rang 2019	Doing-Business <sup>5</sup> Punktedurchschnitt 2016-2019	LB-Saldo <sup>6</sup> Ø 2010-2017	Budgetsaldo <sup>6</sup> Ø 2010-2016
Athiopien	3	46,5	107	-0,61	-0,60	-1,57	-1,02	-0,68	-1,29	-5,76	159	47,26	-6,30	-1,84		
Benin	2	58,7	85	-0,29	-0,53	0,29	-0,46	-0,56	0,25	-1,61	153	50,14	-8,55	-2,81		
Burkina Faso	2	57,1	74	-0,29	-0,60	-0,31	-0,27	-0,43	-0,26	-2,16	151	51,31	-7,01	-3,11		
Burundi	3	39,8	157	-1,16	-1,21	-1,68	-1,04	-1,18	-1,01	-7,28	168	46,80	-15,77	-3,98		
Dschibuti	3	45,1	122	-0,56	-0,89	-0,25	-0,64	-0,83	-1,23	-4,40	99	52,70	-16,56	-7,81		
Eifenbäckerküste	2	54,5	103	-0,90	-1,04	-1,48	-0,76	-1,12	-0,90	-6,21	122	53,13	0,60	-2,87		
Eritrea	4	29,3	165	-0,66	-1,36	-2,07	-2,07	-1,29	-1,29	-8,29	189	22,75	n/a	n/a		
Gambia	4	54,9	130	-0,65	-0,66	0,01	-0,41	-0,48	-1,02	-3,22	149	51,07	-8,03	-4,27		
Ghana	3	68,1	81	-0,13	-0,09	0,03	-0,05	0,02	0,43	0,20	114	57,25	-8,71	-9,42		
Guinea	2	45,9	148	-1,05	-1,10	-1,30	-1,04	-1,35	-1,07	-6,91	152	49,41	-3,89	-3,89		
Guinea-Bissau	2	40,2	171	-1,28	-1,31	-0,62	-1,13	-1,34	-0,85	-6,53	175	42,00	-3,27	-2,49		
Kamerun	3	46,2	153	-1,11	-0,83	-1,48	-0,84	-1,08	-1,03	-5,51	166	45,64	-3,21	-3,31		
Kenia	2	59,8	143	-0,97	-0,51	-1,25	-0,24	-0,77	-0,22	-3,96	61	63,99	-7,61	-6,15		
Komoren	2	47,5	148	-0,76	-1,62	-0,45	-1,33	-0,99	-0,39	-5,54	164	48,29	-4,66	3,70		
Kongo, DR	2	32,1	161	-1,38	-1,61	-2,17	-1,43	-1,61	-1,42	-9,62	184	36,25	-4,65	0,14		
Kongo, Republik	4	39,8	161	-1,14	-1,19	-0,65	-1,23	-1,19	-1,09	-6,49	180	39,93	n/a	n/a		
Lesotho	1	57,1	74	0,05	-0,43	0,03	-0,53	-0,19	0,00	-1,07	106	59,48	-7,06	-2,01		
Liberia	2	51,6	122	-0,78	-1,32	-0,93	-1,20	-1,04	-0,37	-5,65	174	41,99	-16,53	-3,31		
Madagaskar	2	49,0	155	-0,50	-0,86	-0,30	-0,48	-0,64	-0,43	-3,20	161	46,28	-4,08	-2,40		
Malawi	2	55,8	122	-0,60	-0,61	-0,61	-0,61	-0,20	-0,22	-2,26	111	54,90	-9,44	-4,14		
Mali	2	50,1	122	-0,64	-0,84	-0,66	-0,49	-0,45	0,02	-3,05	145	52,65	-5,49	-2,57		
Mauritanien	3	43,4	143	-0,68	-0,78	-0,59	-0,59	-0,81	-0,88	-4,33	148	49,65	-17,00	-1,08		
Mosambik	4	51,0	153	-0,60	-0,63	0,02	-0,51	-0,70	-0,17	-2,60	135	54,02	-33,66	-5,64		
Niger	2	51,2	112	-0,70	-0,68	-0,84	-0,57	-0,60	-0,35	-3,74	143	50,96	-17,94	-4,40		
Ruanda	1	64,3	48	0,20	-0,37	-0,28	-0,28	-0,37	-0,24	-1,97	87	62,04	0,85	-4,86		
Samibia	3	56,2	96	-0,45	-0,71	0,33	-0,51	-0,40	-0,24	-1,97	170	44,59	-17,16	-7,05		
São Tomé und Príncipe	4	59,2	64	-0,20	-0,71	0,23	-0,76	-0,60	0,21	-1,83	141	51,83	-6,33	-4,02		
Senegal	1	63,3	66	-0,24	-0,38	-0,18	-0,22	-0,20	0,05	-1,18	141	48,61	-23,29	-4,82		
Sierra Leone	3	50,9	130	-0,89	-1,20	-0,28	-0,91	-0,94	-0,27	-4,48	163	48,61	-11,92	-1,76		
Simbabwe	4	44,7	157	-1,34	-1,27	-0,95	-1,95	-1,65	-1,43	-8,60	155	20,14	n/a	n/a		
Somalia	4	13,6	n/a	-1,69	-2,20	-2,81	-2,33	-2,35	-1,94	-13,32	190	46,22	-7,82	-2,79		
Sudan	4	30,8	175	-1,35	-1,34	-2,24	-1,39	-1,34	-1,73	-9,40	162	46,22	-7,82	-2,79		
Südsudan	4	19,3	179	-1,45	-2,03	-2,03	-1,69	-1,70	-1,53	-10,42	185	33,99	-1,76	-9,21		
Tansania	1	58,5	103	-0,56	-0,55	-0,34	-0,43	-0,41	-0,24	-2,53	144	52,31	-8,31	-3,55		
Togo	2	49,1	117	-0,92	-1,36	-0,37	-0,85	-0,89	-0,95	-5,33	137	49,85	-9,10	-6,50		
Tschad	4	35,4	165	-1,39	-1,42	-1,46	-1,09	-1,42	-1,35	-8,14	181	38,49	-8,58	-1,98		
Uganda	1	55,0	151	-0,92	-0,52	-0,99	-0,20	-0,39	-0,56	-3,60	127	56,20	-6,81	-4,21		
Zentralafrikan. Rep.	3	29,5	156	-1,15	-1,55	-1,87	-1,27	-1,54	-1,16	-8,53	183	34,52	-8,24	-1,96		
Bangladesch	1	n/a	149	-1,08	-0,77	-1,39	-0,92	-0,83	-0,48	-5,47	176	40,99	0,38	-3,29		
Kambodscha	1	n/a	161	-1,17	-0,85	-0,24	-0,48	-1,11	-0,99	-4,83	138	54,31	-11,30	-2,85		
Laos	3	n/a	132	-1,11	-0,79	-0,07	-1,03	-0,96	-1,70	-5,65	154	50,50	-18,67	-3,00		
Nepal	1	n/a	124	-0,72	-0,85	-1,47	-0,67	-0,73	-0,60	-5,05	110	59,12	2,53	0,35		
Vietnam	1	n/a	117	-0,58	-0,21	0,22	-0,57	-0,42	-1,43	-2,99	69	65,64	2,14	-4,97		

<sup>1</sup> DSA = "Debt Sustainability Analysis" des IWF bestimmt die Wahrscheinlichkeit einer Schuldenkrise mit "low" (1), "moderate" (2), "high" (3) oder "in distress" (4). (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/da/sa/ics.aspx>)

<sup>2</sup> Ibrahim Index of African Governance (<http://s.mo.ibrahim.foundation/2018/11/27/173840/2018-Index-Report.pdf>)

<sup>3</sup> Corruption Perception Index (<https://www.transparency.org/cpi2018#results>)

<sup>4</sup> Jewells Durchschnitt der Jahre 2003-2017 (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>) außer "Index", dessen Wert die Summe der Durchschnittswerte für das jeweilige Land darstellt

<sup>5</sup> World Bank Ease of Doing Business Data (<http://www.doingbusiness.org/en/data>)

<sup>6</sup> IWF, World Economic Outlook, Okt. 2018 (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/02/weodata/index.aspx>)