



COVID-19

WIESO DIE G20 EIN MULTILATERALES SCHULDENMORATORIUM ZUR BEWÄLTIGUNG DER PANDEMIE UNTERSTÜTZEN SOLLTEN

Um die aktuelle Krise und ihre wirtschaftlichen Folgen zu bewältigen, sind viele afrikanische Länder dringend auf umfangreiche Finanzhilfen angewiesen. Die Weltbank geht davon aus, dass der afrikanische Kontinent erstmals seit 25 Jahren in eine Rezession rutschen wird. Infolgedessen wird voraussichtlich ein wirtschaftlicher Schaden von 79 Milliarden US-Dollar entstehen.ⁱ Zudem könnten weitere 26 bis 39 Millionen Menschen in Subsahara-Afrika in die extreme Armut gedrängt werden.ⁱⁱ Die Wirtschaftskommission für Afrika der Vereinten Nationen (UNECA) beziffert die unmittelbaren medizinischen Kosten, die den Staaten Afrikas durch COVID-19 entstehen, auf 11 Milliarden US-Dollar.ⁱⁱⁱ Der Internationale Währungsfonds (IWF) schätzt, dass afrikanische Länder allein für 2020 auf Finanzmittel von rund 114 Milliarden US-Dollar angewiesen sein werden.^{iv}

Die globale Pandemie verursacht eine enorme Liquiditätskrise. Eine umfassende Strategie zur finanziellen Unterstützung afrikanischer Regierungen ist daher dringend nötig, damit diese die notwendigen Mittel zur Pandemiereaktion und Stabilisierung ihrer Wirtschaften erhalten. Eine neue Vergabe von Sonderziehungsrechten (Special Drawing Rights, kurz: SDR) steht daher, neben einem Mechanismus zur Übertragung der Sonderziehungsrechte von reichen Staaten an einkommensschwache Länder, im Mittelpunkt dieses Papiers. Außerdem liegt der Fokus auf einem Schuldenmoratorium mit gesamtheitlicher Beteiligung bilateraler, multilateraler und privater Gläubiger. Darüber hinaus wird auf neue Instrumente hingewiesen, die Ländern einen kostensparenden Zugang zu Finanzmärkten ermöglichen können.

All diese Komponenten sind essentiell, damit der afrikanische Kontinent diese Krise bewältigen kann. In diesem Papier konzentrieren wir uns dennoch auf einen Vorschlag für ein multilaterales Schuldenmoratorium. Die G20-Staaten haben im Rahmen der Debt Service Suspension Initiative (DSSI) schnell mit einem Schuldenmoratorium auf bilateraler Ebene für die ärmsten Länder reagiert. Jetzt müssen die multinationalen und privaten Gläubiger nachziehen. Unsere Analyse zeigt, dass die Weltbank per Mitte Juli 2020 1,7 Milliarden US-Dollar in Schuldentrückzahlungen von Ländern, die an der Debt Service Suspension Initiative (DSSI) teilnahmen (DSSI-Länder), erhalten. Währenddessen hatte sie für DSSI-Ländern nur 1,9 Milliarden US-Dollar an neuen Finanzmitteln zur Verfügung gestellt, wovon bis Ende Mai gerade einmal 250 Millionen US-Dollar ausgezahlt wurden (basierend auf den neuesten verfügbaren Daten).

Für alle finanzschwachen Länder müssen die richtigen Bedingungen geschaffen werden, damit sie niemals vor dem Dilemma stehen, entweder Schuldendienstzahlungen zu leisten oder die unmittelbaren medizinischen und wirtschaftlichen Folgen von COVID-19 zu bewältigen.

Die G20 Finanzminister*innen sollten folgende Maßnahmen ergreifen:

1. Bilaterale Schuldenmoratorien bis mindestens Ende 2021 ausweiten, um größere Sicherheit und Planungsfähigkeit zur Nutzung der Gelder zu schaffen. Dies würde zusätzliche 22 Milliarden US-Dollar zur Bekämpfung der Krise und zur Erholung in 2021 bereitstellen.



2. Den Internationalen Währungsfonds (IWF) beauftragen, innerhalb von 30 Tagen eine Strategie auszuarbeiten, die ein Schuldenmoratorium für private Gläubiger ermöglicht.
3. Die Weltbank beauftragen, innerhalb von 30 Tagen zu erläutern, wie eine Auffüllung der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) und anderer Konten für künftige Entwicklungsausgaben geplant ist.
4. Die internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) beauftragen, innerhalb von 30 Tagen zu erläutern, wie ihre Unterstützung eines vergleichbaren multilateralen Schuldenmoratoriums aussehen könnte.

Diese Maßnahmen sind entscheidend für:

1. **Bereitstellung schneller und flexibler Hilfe:** Die Weltbank und der IWF haben bereits zusätzliche Finanzmittel bereitgestellt, um die Länder zu entlasten, die am stärksten von Armut betroffen sind. Diese Mittel decken den Bedarf jedoch möglicherweise nicht vollständig ab oder stehen vielleicht nicht schnell genug zur Verfügung. Ein Schuldenmoratorium ist eine effektive Maßnahme, um Länder mit hohen Schuldendienstzahlungen schnell finanziell zu entlasten und sie mit flexiblen Mitteln auszustatten, mit denen sie die Folgen der COVID-19-Krise bewältigen können. Während die Bereitstellung neuer Mittel der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) an bestimmte Investitionsprojekte gekoppelt ist, könnten betroffene Staaten bei einem Schuldenmoratorium die für den Schuldendienst vorgesehenen Gelder schnell für andere notwendige Zwecke nutzen.
2. **Vermeidung von Zahlungsausfällen und deren Auswirkungen:** Ohne ein Schuldenmoratorium werden einige Länder in Zahlungsverzug geraten – folglich erhalten Gläubiger kein Geld und die Bonität von Ländern wird herabgestuft. Öffentliche und private ausländische Gläubiger stehen also vor der Wahl zwischen einer Welle von unilateralen Zahlungsausfällen oder einer geordneten Aussetzung von Schuldendienstzahlungen, die vorab vereinbart worden ist.
3. **Sicherstellung einer kollektiven, umfassenden und gerechten Reaktion:** Der bilaterale Schuldendienst macht nur etwa 47 % der in diesem Jahr fälligen Schuldendienstzahlungen aus. Wenn ausschließlich bilaterale Gläubiger einem Schuldenmoratorium zustimmen, besteht die Gefahr, dass die Regierungen der betroffenen Staaten die freigesetzten Mittel nutzen, um ihre Kredite bei anderen Gläubigern zu bedienen. Um sicherzustellen, dass den Staaten sofort liquide Mittel zur Bewältigung der Krise zur Verfügung stehen, müssen sich deshalb alle Gläubiger zu einer Aussetzung der Schuldendienstzahlungen bereit erklären.



Umsetzung eines multilateralen Schuldenmoratoriums

Multinationale Gläubiger wie die Weltbank zögern bis dato, sich einem Schuldenmoratorium anzuschließen – aus Sorge um ihren Cashflow und ihr Kreditrating.^v So befürchtet die Weltbank, neue Kredite und Zuschüsse aufgrund ausbleibender Schuldendienstzahlungen nicht mehr vorfinanzieren zu können. Zudem hat sie Sorge, dass ihre Bonität im Zuge eines Schuldenmoratoriums herabgestuft wird und sie dadurch künftig nicht mehr in der Lage sein könnte, sich frisches Geld zu bevorzugten Zinssätzen zu besorgen. Die Weltbank argumentiert, dass sich die Liquiditätskrise in weniger entwickelten Ländern am besten durch die Bereitstellung neuer Finanzhilfen – in Form von Krediten und Zuschüssen – lösen ließe. Deshalb hat sie zugesagt, weitere IDA-Mittel in Höhe von 50 Milliarden US-Dollar über die kommenden 15 Monate bereitzustellen.^{vi}

Sicher sind weitere Finanzhilfen für die ärmsten Länder willkommen und stellen aus Sicht der multinationalen Gläubiger womöglich auch die einfachste Lösung dar. Allerdings ist diese Maßnahme für die betroffenen Länder bei weitem nicht so wirksam und effizient wie eine Aussetzung der Schuldendienstzahlungen und birgt zudem erhebliche Nachteile, die nicht außer Acht gelassen werden dürfen.

Zunächst einmal dauert es seine Zeit, bis neue Kredite und Zuschüsse aufgelegt, bewilligt und ausgezahlt werden. Auch wenn die Weltbank starke Signale bezüglich der Mobilisierung neuer Finanzmittel zur Unterstützung der ärmsten Länder ausgesendet hat, ist der zeitliche Aspekt im Krisenfall von entscheidender Bedeutung. Per Mitte Juli 2020 – also etwa sechs Monate nach dem Ausbruch von COVID-19 – hatte die Weltbank neue Finanzmittel von gerade einmal 1,9 Milliarden US-Dollar für Länder zugesagt, die an der Debt Service Suspension Initiative (DSSI) teilnahmen (DSSI-Länder). Diese Summe entspricht nicht einmal 15 % der gesamten Schuldendienstzahlungen, die DSSI-Staaten allein 2020 an multinationale Gläubiger leisten müssen.^{vii} Bis Ende Mai wurden außerdem lediglich 250 Millionen US-Dollar dieser Mittel ausgezahlt.^{viii} **Jeden Monat, den die Weltbank die Aussetzung des Schuldendienstes hinauszögert, erhält sie von den ärmsten Ländern Zahlungen in Höhe von 290 Millionen US-Dollar.^{ix} Ohne schnelles Handeln könnte sich diese Summe in Zukunft auf 300 Millionen US-Dollar erhöhen.**

Zudem müssen auch neue günstige Kredite, die zur Deckung der Ausgaben in wichtigen Bereichen gewährt werden, irgendwann wieder zurückgezahlt werden. Derzeit werden rund drei Viertel der neuen IDA-Mittel in Form von Krediten bereitgestellt. 2018 beliefen sich die gesamten multinationalen Schulden der IDA-Staaten auf 127 Milliarden US-Dollar. Wenn die Weltbank in der Lage wäre, 50 Milliarden US-Dollar hauptsächlich in Form neuer Kredite über die kommenden 15 Monate vorzufinanzieren, könnten die Schulden von IDA-Ländern um 30 % ansteigen.^x Dieser Schuldenstand könnte sich mittel- bis langfristig als untragbar herausstellen: **Derzeit stehen 19 afrikanische Länder kurz vor dem Schuldennotstand oder sind bereits davon betroffen. In vielen Staaten machen die Schuldendienstzahlungen einen erheblichen Anteil der Staatsausgaben aus:** In Angola sind es 37 %, in Äthiopien 26 % und in Südafrika 20 % – mehr als für jeden anderen Bereich vorgesehen ist.

Die zweite erhebliche Hürde für ein multinationales Schuldenmoratorium sind die möglichen negativen Auswirkungen auf das Kreditrating der Gläubiger. Eine schlechtere Bonitätseinstufung könnte dazu führen, dass es den Banken künftig schwerer fällt, sich auf den Finanzmärkten Geld zu minimalen Zinssätzen zu besorgen – was wiederum ihre Rolle als Kreditgeber von Entwicklungsländern beeinträchtigen könnte. Es gibt zwei grundlegende Wege, wie sich ein Schuldenmoratorium, zumindest theoretisch, auf das Kreditrating auswirken könnte: Erstens könnte die finanzielle Position multinationaler Entwicklungsbanken durch eine Verringerung ihres Cashflows geschwächt werden.



Zweitens könnte ihr Status als bevorrechtigter Gläubiger (Preferred Creditor Status, kurz: PCS) wie z. B. Geschäftsbanken und Anleihehaber weiterhin bedient würden.^{xi}

Die meisten multinationalen Entwicklungsbanken befinden sich jedoch in einer sehr starken finanziellen Position, gestützt von ihren reichen Anteilseignern. Dies trifft insbesondere auf die Weltbank zu.^{xii} Die Ratingagentur Moody's hat angedeutet, dass ein zeitlich begrenztes, vereinbartes Schuldenmoratorium den Status multinationaler Entwicklungsbanken als bevorrechtigte Gläubiger nicht beeinträchtigen würde.^{xiii} Bedauerlicherweise haben andere Ratingagenturen – darunter Fitch – darauf hingewiesen, dass eine Aussetzung der Schuldendienstzahlungen sehr wohl einen Einfluss auf das Rating der Weltbank haben könnte.^{xiv} Es gibt drei große Ratingagenturen, die sich einig sein müssten, die Bonitätseinstufungen der multinationalen Banken unverändert zu lassen, was sie bis dato nie getan haben.^{xv}

Eine Option, um die Ratingagenturen zu beruhigen und einen positiven Cashflow für die Weltbank und andere multinationale Gläubiger sicherzustellen, wäre, dass die Anteilseigner den Entwicklungsbanken Zahlungen leisten, um den ausbleibenden Schuldendienst zu kompensieren. Dass diese Möglichkeit besteht, hat auch Weltbank-Präsident David Malpass bestätigt.^{xvi} Zu diesem Zweck könnte die Weltbank zunächst einen Fonds nach Vorbild des Catastrophe Containment and Relief Trust (CCRT) des IWF auflegen, der dann durch Hilfszahlungen der Geberländer aufgefüllt wird, um die fehlenden Schuldendienstzahlungen für 2020 und 2021 auszugleichen.^{xvii}

Wahrscheinlich wäre es nicht einmal nötig, den kompletten Betrag der Schuldendienstzahlungen aller DSSI-Länder zu ersetzen, um eine Herabstufung der Banken durch die Ratingagenturen zu verhindern. Um die tatsächlich benötigte Summe zu ermitteln, wäre eine Einstufung des Risikoprofils jedes Landes erforderlich, das eine Aussetzung des Schuldendienstes beantragt. Angesichts der erheblichen Schuldendienstzahlungen, die 2020 bereits geleistet wurden, müsste ein solcher Ausgleichsfonds mit 6,5 Milliarden US-Dollar aufgefüllt werden – und das auch nur dann, wenn die gesamten Schuldendienstzahlungen aller DSSI-Länder ausgeglichen werden müssten. Die tatsächliche Summe, die Geberländer bereitstellen müssten, würde wahrscheinlich deutlich geringer ausfallen – und definitiv erheblich unter den Kosten liegen, die durch weitreichende Zahlungsausfälle entstehen würden. Die Anteilseigner der Weltbank könnten sich proportional zu ihren Anteilen an der IDA und der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) und den jeweils fälligen Schuldendienstzahlungen an diesem Fonds beteiligen.

Potential Fair Shares for Selected Countries for a CCRT-like Fund at the World Bank	
Country	Fair Share
Canada	4%
France	6%
Germany	9%
Italy	4%
Japan	14%
Netherlands	3%
Norway	2%
Sweden	3%
United Kingdom	10%
United States	18%
Saudi Arabia	5%
China	4%



Maßnahmen für eine längerfristige Lösung

Das Schuldenmoratorium der G20-Staaten deckt derzeit nur die ersten acht Monate von 2020 ab. Eine Aussetzung der Schuldendienstzahlungen an multinationale oder private Gläubiger würde also nur noch den übrigen Teil der in diesem Jahr fälligen Zahlungen betreffen. **Fest steht jedoch, dass Normalität so bald nicht einkehren wird.**

Die nächsten Schritte für G20-Finanzminister*innen

Zur Bewältigung der größten globalen Krise in mehr als einer Generation braucht es entschlossenes Handeln. G20-Staaten sollten schnellstens ein umfassendes Paket, bestehend aus einem umfänglichen Schuldenmoratorium, der Neuvergabe von Sonderziehungsrechten (SDR) in Höhe von 500 Milliarden US-Dollar und einem Mechanismus zum Lösen der Liquiditätsklemme in afrikanischen Ländern unterstützen. Zusätzlich sollten Anstrengungen unternommen werden, um einen Konsens zu einem multilateralen Schuldenmoratorium zu erreichen. Für ihre eigenen Länder haben die Regierungen der G20-Staaten berechtigterweise Konjunkturpakete in Billionenhöhe geschnürt. **Die meisten Niedrigeinkommensländer verfügen jedoch nicht über die Mittel, um die Kosten der Corona-Krise zu schultern.** Ein umfassendes Schuldenmoratorium würde die Gelder im Staatshaushalt freisetzen, auf die diese Länder dringend angewiesen sind, um eine medizinische oder wirtschaftliche Katastrophe abzuwenden.

ⁱ For Sub-Saharan Africa, Coronavirus Crisis Calls for Policies for Greater Resilience <https://www.worldbank.org/en/region/afr/publication/for-sub-saharan-africa-coronavirus-crisis-calls-for-policies-for-greater-resilience>. 9. April 2020. [Abgerufen am 11. April 2020]

ⁱⁱ <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty>

ⁱⁱⁱ UNECA, 2020, Economic Impact of the COVID-19 on Africa, Addis Ababa, Ethiopia https://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/stories/eca_analysis_-_covid-19_macroeconomiceffects.pdf

^{iv} <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/17/pr20168-world-bank-group-and-imf-mobilize-partners-in-the-fight-against-covid-19-in-africa>.

^v World Bank. (2020). World Bank Group President David Malpass: Remarks to G20 Finance Ministers. Abrufbar unter: <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2020/04/15/world-bank-group-president-david-malpass-remarks-to-g20-finance-ministers>

^{vi} World Bank. (2020). World Bank Group President David Malpass: Remarks to G20 Finance Ministers.

^{vii} Zusage neuer Finanzmittel der Weltbank zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise vom 15. Juni 2020. Weltbank. (2020). World Bank Group's Operational Response to COVID-19 (coronavirus) – Projects List. [online] Abrufbar unter: <https://www.worldbank.org/en/about/what-we-do/brief/world-bank-group-operational-response-covid-19-coronavirus-projects-list>.

^{viii} Zusagen und Auszahlungen für neue Projekte im Rahmen der COVID-19 Response, ausgenommen umgelegter Investitionen oder im Vorfeld beschlossener oder unabhängiger Zusagen und Auszahlungen.

^{ix} World Bank (2020). International Debt Statistics [online]. Available at: <https://datatopics.worldbank.org/debt/ids/> [Abgerufen am 15. Juli 2020]



^x Diese Schätzung basiert auf historischen Zahlen entsprechend der Annahme, dass rund drei Viertel der neuen IDA-Mittel zur Bewältigung der Corona-Krise in Form von Krediten bereitgestellt werden.

^{xi} Gibt es mehrere Gläubiger, ist die Kreditrückzahlung für bevorrechtigte Gläubiger quasi garantiert. Das liegt daran, dass Kredite von bevorrechtigten Gläubigern erst getilgt werden müssen, bevor andere Kredite bedient werden.

^{xii} Multinationale Entwicklungsbanken mit schlechterem Rating (z. B. die Africa Finance Corporation) könnten nichtsdestotrotz weniger stark betroffen sein. Für solche Fälle sollte zusätzliche Unterstützung durch Anteilseigner erwogen werden.

^{xiii} Moodys.com. (2010). Research: Moody's - G-20 debt freeze won't fix eligible sovereigns' liquidity pressures or medium-term debt challenges - Moody's. Abrufbar unter: https://www.moodys.com/research/Moodys-G-20-debt-freeze-wont-fix-eligible-sovereigns-liquidity--PBC_1229585

^{xiv} Fitchratings.com. (2020). Suspension of Debt Payments to MDBs a Risk to Ratings [online] Abrufbar unter: <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/suspension-of-debt-payments-to-mdbs-risk-to-ratings-22-04-2020>

^{xv} <https://web.archive.org/web/20130727223220/http://www.cfr.org/united-states/credit-rating-controversy/p22328>

^{xvi} Malpass, D. (2020). *Brief an Senator Sanders, die Abgeordnete des US-Repräsentantenhauses Omar und Parlamentsmitglieder*, [online] Abrufbar unter: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/World%20Bank%20Group%20response%20to%20legislators%E2%80%99%20letter%20of%20May%202013.pdf>

^{xvii} Um die multinationalen Schuldendienstzahlungen von DSSI-Ländern für den Rest des Jahres 2020 abzudecken, würden rund 5 Mrd. US-Dollar benötigt.