

Ein Schuldenmoratorium für Corona-betroffene ärmere Länder

Am 15. April 2020 haben die G20 in einer beschlossenen, 77 Ländern, die sich für Kredite der Internationalen Entwicklungsorganisation (engl. *International Development Association*, IDA), eine Unterorganisation der Weltbankgruppe, qualifizieren und/oder von den Vereinten Nationen als am wenigsten entwickelte Länder geführt werden, bis zum Jahresende 2020 alle bilateralen Zins- und Tilgungszahlen zu stunden. Die Entscheidung gilt für die Mitglieder der G20, aber auch für alle 23 Mitglieder des Pariser Clubs. Damit sollen die einbezogenen Länder in die Lage versetzt werden, ansonsten für den Schuldendienst in die Haushalte eingestellte Mittel für die Stärkung der Gesundheitssysteme angesichts der Covid-19-Pandemie zu nutzen. Wie sinnvoll ist ein Moratorium der Schuldendienstzahlungen für arme Länder zur Bewältigung der derzeitigen Herausforderung durch die Covid-19-Pandemie? Und welche kritischen Aspekte gilt es zu beachten?

1. Ein Moratorium ist kein Schuldenerlass.

Ein Moratorium bedeutet die zeitweilige Aussetzung der vereinbarten Rückzahlungen und der Zinsen, soweit Fälligkeiten in den betreffenden Zeitraum fallen. Grundsätzlich müssen die ausgefallenen Zahlungen zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt werden. Am möglicherweise kritischen Schuldenstand eines Landes ändert sich allein durch das Moratorium erst mal nichts.

Tatsächlich haben die G20 beschlossen, dass im gesamten Jahr 2020 von den begünstigten Ländern keine Zahlungen an die öffentlichen Gläubiger mehr geleistet werden müssen. Diese müssen indes nachgeholt werden, und zwar in den Jahren 2022 bis 2024. 2021 gilt als Freijahr: Der regulärer Schuldendienst muss wieder geleistet werden, aber die Nachzahlungen für 2020 setzen erst 2022 ein.

Das unterscheidet das Moratorium von der kurz zuvor beschlossenen Zahlungserleichterung durch den Internationalen Währungsfonds (IWF): Diejenigen, die Unterstützung vom IWF aus dessen *Catastrophe Containment and Relief Trust* (CCRT) erhalten, müssen die in den 18 Monaten ausgesetzten Schuldendienstzahlungen an den IWF nicht nachholen, da diese aus der CCRT selbst beglichen wurden. Allerdings bezieht sich diese Unterstützung nur auf die Schulden beim IWF und eine viel kleinere Ländergruppe (siehe unten).

2. Moratorien können verzinst oder nicht verzinst sein.

Im Prinzip gibt es sogar drei Möglichkeiten bezüglich der Verzinsung: Ein Moratorium kann

- zinsfrei gewährt werden,
- es kann während des Zahlungsausfalls zu den im jeweiligen Kreditvertrag vereinbarten Sätzen weiter verzinst werden
- oder es kann sogar gegen einen Strafzins gewährt werden.

Der letztgenannte Fall würde bedeuten, dass der Kreditgeber an dem Zahlungsaufschub sogar noch Geld verdient. Das wäre gerechtfertigt oder zumindest nachvollziehbar in Situati-

onen, in denen der Schuldner aufgrund eigener Versäumnisse um Zahlungsaufschub bittet. Wenn das Moratorium aber als Antwort auf eine unverschuldete wirtschaftliche Notsituation gedacht ist, ist eine Bestrafung des nichtzahlenden Schuldners hingegen unangemessen und kontraproduktiv.

Die G20 haben beschlossen, das Moratorium „barwertneutral“ zu gewähren. Gemeint ist damit, dass der Gläubiger an der Kreditvergabe nichts verdienen, der Schuldner aber auch keinen faktischen Erlass erhalten soll. Erreicht wird dies dadurch, dass die ausgesetzten Rückzahlungen zu dem ursprünglich vereinbarten Zinssatzes weiter verzinst werden – also niedrig im Falle von Entwicklungshilfekrediten und eher marktmäßig teuer bei öffentlich verbürgten Handelsgeschäften.

Eine tatsächliche Entschuldung, die der Tatsache Rechnung getragen hätte, dass der größte Teil der vom Moratorium begünstigten Länder mit hoher Wahrscheinlichkeit in einer tiefen Rezession stecken und zahlungsunfähig sein wird, hätte zinsfrei gewährt werden müssen.

Die von den G20 vorgesehene Verzinsung der ausgesetzten Zahlungen führt dazu, dass die gesamten Zahlungsverpflichtungen ab 2022 über das in vielen ärmeren Ländern jetzt schon kritische Maß weiter ansteigen. Entsprechend höher ist dann der Bedarf an einer tatsächlichen Schuldenstreichung. Dieser wiederum führt gemäß den Regeln der OECD dazu, dass die so genannte ODA-Quote (das Verhältnis der Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit am Bruttonationaleinkommen) sich erhöht, da der Erlass noch Handelsforderungen auf die Entwicklungshilfeleistungen eines Gebers angerechnet werden dürfen. Eine rein buchhalterische Operation führt deshalb möglicherweise dazu, dass eine höhere Entwicklungshilfeleistung vorgetäuscht, als tatsächlich geleistet wird.

3. Wem wird ein Moratorium angeboten?

Die Frage, wer überhaupt in den Genuss des Moratoriums kommen soll, ist natürlich entscheidend – sowohl für seinen Beitrag zur Bekämpfung von Covid-19 weltweit als auch für die Kosten, die die Gläubiger zu tragen haben.

Der IWF hat den Zugang zu seiner CCRT extrem eingeschränkt: Nur 25 Staaten, die nach den Regeln der Weltbank Zugang zu den zinsgünstigen IDA-Krediten haben und zusätzlich ein Pro-Kopf-Einkommen unter 1025 US-Dollar aufweisen, können sich qualifizieren.

Im Kreis der G20 gab es vor der Entscheidung am 15. April 2020 heftige Auseinandersetzungen vor allem zwischen den traditionellen Gläubigern und China, da die Volksrepublik alleine höhere Forderungen an diese Ländergruppe hält als alle traditionellen Geber zusammen. Schließlich hat sich aber doch die prominent von Frankreich und Deutschland vertretene großzügige Linie durchgesetzt und das Moratorium wird 76 IDA-zugangsberechtigten Ländern plus einem einzigen nicht IDA-zugangsberechtigten Land der Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder, Angola, eingeräumt. Entscheidender Unterschied zu den enger gefassten Vorschlägen ist, dass auch die 17 sogenannten *Blend Countries* einbezogen werden, die nicht ausschließlich für IDA-Kredite qualifiziert sind, sondern ebenfalls Krediten aus der eigentlichen Weltbank, der Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (engl. *International Bank for Reconstruction and Development*, IBRD) bekommen können.

Allerdings werden nicht alle nun formal zugangsberechtigten Länder faktisch auch in den Genuss des Moratoriums kommen. Voraussetzung ist, dass Länder ein laufendes Abkommen mit dem IWF haben; dabei zählen allerdings auch solche Programme, die nicht mit einem detaillierten Wirtschaftsreformprogramm verbunden sind, beispielsweise wenn Länder Kredite aus den konditionalitätenfreien Kreditlinien *Rapid Credit Facility* (RCF) und *Rapid Financing Instrument* (RFI) bekommen. Zu mehr Ausschlüssen dürfte die Bedingung führen, dass Länder keine Zahlungsrückstände gegenüber IWF oder Weltbank haben dürfen. Das schließt mit Sicherheit Syrien und wahrscheinlich auch Simbabwe aus. Wenn man nun noch berücksichtigt, dass betroffene Länder das Moratorium ausdrücklich beantragen müssen (siehe letzter Punkt), wird die Zahler der betroffenen Länder bis Jahresende eher um die 70 liegen.

Einen logischen Grund dafür, dass nur Länder unterhalb einer überdies willkürlichen Einkommensschwelle in den Genuss eines Moratoriums kommen sollen, gibt es nicht. In der bisherigen Umschuldungspraxis von IWF, Weltbank und Pariser Club wurden häufig kleinere Länder großzügiger entlastet als größere, schlicht weil deren Entschuldung geringere Kosten auf Seiten der Gläubiger verursachte.

Außerhalb der für IDA-Kredite qualifizierten Ländergruppe gibt es Staaten, die schon vor dem Ausbruch der Pandemie in dramatischen Schuldenkrisen steckten und deren Situation sich durch die Pandemie und die daraus resultierende Rezession deutlich verschärft hat. Prominente Beispiele dafür sind Argentinien und der Libanon, die bereits unabhängig von der Corona-Krise Zahlungen einstellen – also gewissermaßen ein einseitiges Moratorium erklären – mussten. Ein Beispiel für die indirekten Auswirkungen der Corona-Krise ist Ecuador, das vor der Krise hoch, aber noch nicht untragbar verschuldet war, nun aber infolge des um mehr als 60 Prozent gefallenen Preises für sein Exportgut Rohöl quasi zahlungsunfähig geworden ist. Ein Moratorium bis zur Stabilisierung der Situation könnte in Ecuador und ähnlichen Ländern oberhalb der *IDA-only*-Einkommensgrenze nicht weniger wirksam zur zeitigen Eindämmung der Pandemie beitragen als in den ärmsten Ländern Afrikas.

4. Ein Moratorium muss mit einer mittelfristigen Umschuldung verbunden werden.

Ähnlich wie bei Ländern, die Opfer von Naturkatastrophen werden, schafft ein Moratorium lediglich den Spielraum für unmittelbare Katastrophenhilfe beziehungsweise für die dringende, anders nicht finanzierbare Schaffung von Kapazitäten im Gesundheitssystem.

Die über die Notwendigkeit der unmittelbaren Hilfe weit hinausgehende Frage ist, ob aus der unmittelbaren Katastrophe und dem durch sie ausgelösten wirtschaftlichen Einbruch eine dauerhafte Verarmung wird. Geraten betroffene Länder in eine Situation, in der der Ressourcenabfluss durch den Schuldendienst ihre wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten anhaltend schädigt? Dieser Gefahr ist zum Beispiel der von erlassjahr.de gemeinsam mit dem karibischen Entschuldungsnetzwerk *Jubilee Caribbean* gemeinsam entwickelte Vorschlag für eine Entschuldungsoption im Zusammenhang mit klimawandelbedingten Naturkatastrophen dadurch entgegengetreten, dass das Moratorium in erster Linie dazu diene, der Regierung einen Handlungsspielraum für eine mittelfristige Umschuldung zu schaffen. Diese Notwendigkeit haben auch IWF und Weltbank anerkannt, indem sie in ihrer gemeinsamen Erklärung über das vorgeschlagene Moratorium hinaus eine Neubewertung der Schuldentragfähigkeit

der entsprechenden Länder ins Gespräch gebracht haben. In ihrer ersten Aufforderung an die G20 zum bilateralen Schuldenerlass haben die Spitzen von IWF und Weltbank einen solchen Zusammenhang auch sofort hergestellt, indem sie eine Neubewertung der Schuldenfähigkeit im Einzelfall vor Ablauf des Moratoriums ins Gespräch gebracht haben. Anders als von IWF-Direktorin Kristalina Georgieva und Weltbank-Präsident David Malpass vorgesehen, sollte diese Neubewertung allerdings nicht das exklusive Privileg von IWF und Weltbank sein. Beide Institutionen sind selbst Gläubiger fast aller kritisch verschuldeten Länder und blicken von daher keineswegs unvoreingenommen auf die Zahlungsfähigkeit der betroffenen Länder. Mindestens sollte im Verfahren gezielt die Möglichkeit „zweiter Meinungen“ aus der Feder unabhängiger Expert/innen, etwas aus der UNO, der akademischen Welt oder der NRO-Szene vorgesehen werden.

5. Gläubiger sollen ein Moratorium anbieten, nicht es dekretieren.

Nicht jedes der 77 Länder benötigt in gleichem Maße ein Moratorium. Zudem ist es eine wichtige entwicklungspolitische Erfahrung, dass Finanzierungen und generell entwicklungspolitische Maßnahmen nur dann wirksam sind, wenn sie von den betroffenen Ländern selbst angestrebt und verantwortet werden. Deswegen sollten weder IWF und Weltbank im Sinne eines globalen Mechanismus noch einzelne Gläubigerländer im Hinblick auf ihre eigenen Forderungen ein Moratorium „beschließen“. Vielmehr sollten sie es Ländern anbieten, die dieses Angebot dann annehmen können oder auch nicht.

Diese letztliche Verantwortlichkeit verhält sich komplementär zu der oben diskutierten unsinnigen Beschränkung eines Moratoriums auf eine bestimmte Ländergruppe: Alle müssen es angeboten bekommen, aber ob sie es in Anspruch nehmen wollen, muss jede Regierung für sich selbst entscheiden – und dann auch vor der eigenen Bevölkerung vertreten.

Jürgen Kaiser, erlassjahr.de, 21.04.2020

2. überarbeitete Auflage