

Liquiditäts- und
Verschuldungsprobleme lösen,
in die Nachhaltigkeitsziele investieren:
Es ist Zeit zu handeln

MÄRZ 2021

INHALT

EINFÜHRUNG	3
Ein Jahr seit Beginn der Krise: eine Bestandsaufnahme.	4
INVESTITIONEN IN DIE NACHHALTIGKEITSZIELE ZUR BEKÄMPFUNG UND ÜBERWINDUNG DER KRISE	6
Bereitstellung neuer Finanzmittel	6
LIQUIDITÄTSSTÜTZUNG	8
Neue allgemeine Zuteilung von Sonderziehungsrechten	9
VERLÄNGERUNG DER AUSSETZUNG DES SCHULDENDIENSTES	11
SCHULDENERLEICHTERUNG UND DER GEMEINSAME RAHMEN	12
DIE INTERNATIONALE SCHULDENARCHITEKTUR	14
Eine durch Prinzipien gestärkte Architektur	14
Auf vorhandenen Initiativen aufbauen	16
SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUFRUF ZUM HANDELN	19

Einführung¹

COVID-19 hat überall auf der Welt eine außerordentliche sozioökonomische Krise ausgelöst. Nach über einem Jahr der Pandemie herrscht weltweit noch immer der Ausnahmezustand. Immer stärker zeichnen sich wirtschaftliche Langzeitschäden und eine ungleichmäßige Erholung ab, die die Welt zutiefst spalten könnten. Die schweren Haushaltsauswirkungen der Krise führen in immer mehr Ländern zu einer Überschuldung, die Investitionen in den Wiederaufschwung, in Klimaschutzmaßnahmen und in die Ziele für nachhaltige Entwicklung stark behindert.

Diese Auswirkungen sowie der zunehmende Impfnationalismus stellen Entwicklungsländer beim Zugang zu Impfstoffen gegen COVID-19 vor enorme Schwierigkeiten, die die Erholung verzögern könnten. Wenn wir nicht entschlossen gegen Schulden- und Liquiditätsprobleme angehen, droht vielen Entwicklungsländern ein weiteres „verlorenes Jahrzehnt“, und die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung bis zum Zieljahr 2030 rückt endgültig außer Reichweite.

In meinem im April 2020 veröffentlichten Kurzdossier zu Verschuldung schlug ich einen dreistufigen Ansatz zur Bewältigung der infolge der Pandemie in den Entwicklungsländern drohenden Schulden- und Liquiditätsprobleme vor:² i) ein Schuldenmoratorium, das allen Ländern eine sofortige Atempause verschafft,

sofern sie sie benötigen, ii) zusätzliche gezielte Schuldenerleichterungen für die Länder, die über eine vorübergehende Aussetzung des Schuldendienstes hinaus Unterstützung benötigen, und iii) die Behebung struktureller Defizite in der internationalen Staatsschuldenarchitektur, um zu verhindern, dass Insolvenzen in der Zukunft zu langwierigen Finanz- und Wirtschaftskrisen führen.

Die Reaktion der internationalen Gemeinschaft war beachtlich, jedoch unzureichend. Eine geldpolitische Lockerung, Zugang zu weiterer konzessionärer Finanzierung, die Aussetzung von Schuldendienstzahlungen gegenüber bilateralen Gläubigern und der gezielte, jedoch begrenzte Erlass bestimmter multilateraler Schulden waren ein Anfang, doch muss mehr getan werden.

Dieses Kurzdossier ist als Bestandsaufnahme der seit April 2020 weltweit ergriffenen politischen Maßnahmen und der bei ihrer Umsetzung noch bestehenden Lücken und Herausforderungen gedacht und soll die ursprünglichen Empfehlungen anhand der Entwicklungen des vergangenen Jahres aktualisieren.

1 Dieses Kurzdossier stützt sich auf den *Financing for Sustainable Development Report 2021* der Interinstitutionellen Arbeitsgruppe für Entwicklungsfinanzierung (IATF) sowie auf Kharas, H. und Dooley, M. (2021), *Debt Distress and Development Distress: Twin crises of 2021*, Global Working Paper #153, Washington, Brookings, 35 Seiten.

2 Vereinte Nationen, „Verschuldung und COVID-19 mit globaler Solidarität bewältigen“, Kurzdossiers und Arbeitspapiere des Exekutivbüros des Generalsekretärs, Nr. 4. Auf Deutsch verfügbar unter <https://www.un.org/Depts/german/gv/Verschuldung-und-COVID-19.pdf>.

EIN JAHR SEIT BEGINN DER KRISE: EINE BESTANDSAUFNAHME

Die beispiellosen politischen Maßnahmen der letzten 12 Monate sollten die Ausbreitung des tödlichen Virus aufhalten und die sozioökonomischen Folgen abfedern. Um überforderte Gesundheitssysteme zu entlasten, trafen Regierungen außergewöhnliche Maßnahmen zur Kontaktvermeidung, darunter Ausgangsbeschränkungen, zeitweilige Geschäftsschließungen und Reiseverbote. Durch diese Notmaßnahmen gelang es, die Infektionskurve abzuflachen und Leben zu retten. Sie führten jedoch auch zu einem Rückgang des globalen Bruttoinlandsprodukts um 4,3 Prozent³, zum ersten Anstieg der extremen Armut seit 1998 und zum Verlust des Äquivalents von 114 Millionen Vollzeit-Arbeitsplätzen gegenüber 2019⁴.

Ohne die außerordentlichen finanzpolitischen Stützungsmaßnahmen der einzelnen Länder, die sich bis März 2021 weltweit auf insgesamt 18 Billionen US-Dollar beliefen, hätten die Folgen der Krise deutlich schlimmer sein können. Die Kapazitäten zu ihrer Bewältigung waren jedoch je nach Ländergruppe sehr unterschiedlich. So stiegen 2020 die Haushaltsausgaben in den hochentwickelten Ländern um mehr als 13 Prozent des BIP, in Ländern mit mittlerem Einkommen hingegen um nicht einmal 4 Prozent und in Ländern mit niedrigem Einkommen um weniger als 2 Prozent. Diese Unterschiede zeugen von eingeschränktem Haushaltsspielraum und erschwertem Zugang zu externer Finanzierung.⁵

Viele der am wenigsten entwickelten Länder trugen freilich schon vor Beginn der Krise ein erhöhtes Verschuldungsrisiko. Seit der Weltfinanzkrise 2008/2009 mit dem seit 50 Jahren höchsten, schnellsten und breitesten Anstieg der Verschuldung von Staaten und Unternehmen war das Verschuldungsrisiko weltweit am Steigen.

Die zu Beginn der Pandemie im März 2020 enormen Kapitalabflüsse aus den Entwicklungsländern drohten eine schwere Finanzkrise auszulösen, doch stabilisierte die massive Erhöhung der Zentralbankliquidität in den entwickelten Ländern die globalen Finanzmärkte und erleichterte den Rückfluss von Kapital in einige Entwicklungsländer. Bei den Portfolioströmen jedoch verlief die Erholung höchst ungleichmäßig. Während einige Länder mit mittlerem Einkommen seit April 2020 wieder an den internationalen Anleihemärkten vertreten sind, konnten nur zwei Länder in Afrika südlich der Sahara neue Anleihen emittieren. Untragbare Zinssätze könnten vielen kleinen Inselentwicklungsländern und am wenigsten entwickelten Ländern mit mittlerem Einkommen und sehr hohem Refinanzierungsbedarf den Zugang zu den Finanzmärkten verwehren.

Der rasche Anstieg des Finanzierungsbedarfs und der Einbruch der Staatseinnahmen und des BIP-Wachstums infolge der Pandemie haben die Verschuldungsrisiken weltweit verschärft. Mehr als die Hälfte der am wenigsten entwickelten Länder und Länder mit niedrigem Einkommen, die die Rahmenleitlinien des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank zur Schuldentragfähigkeit anwenden, gelten derzeit als stark überschuldungsgefährdet oder

3 United Nations (2021), *World Economic Situation and Prospects*, New York, United Nations, S. viii.

4 ILO Monitor (2021), *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work*, Seventh edition, Updated estimates and analysis. Auf Englisch verfügbar unter https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf.

5 Auf Englisch verfügbar unter <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>.

überschuldet. Nach einer neuen, auf maschinelles Lernen gestützten Methodologie stuft der IWF das Risiko einer Haushaltskrise in über einem Drittel der Schwellenländer als hoch ein.

Von den 151 Ländern, die als Kapitalnehmer in den Kapitalmärkten auftreten und damit von den drei großen Ratingagenturen bewertet werden, wurden 42 seit Beginn der Pandemie herabgestuft, darunter 6 entwickelte Länder, 27 Schwellenländer und 9 am wenigsten entwickelte Länder. Solche Herabstufungen des Länderratings erhöhen insbesondere für Entwicklungsländer die Kosten der Kreditaufnahme. Dies wiederum könnte mehr Länder in die Überschuldung führen, insbesondere wenn sich die COVID-19-Pandemie als langwieriger und tiefgreifender erweist als erwartet.

Während sich die Welt allmählich von der aktuellen Krise erholt, wird das Aufholwachstum weiter störanfällig sein, denn aktuelle fiskalische Stützungsmaßnahmen könnten zu früh eingestellt werden, Schuldendienstverpflichtungen

laufen weiter, und öffentliche wie private Investitionen – die es erheblich zu erhöhen gilt – sind schleppend.⁶ Es liegt in unserer Verantwortung, sicherzustellen, dass die aktuellen Politikmaßnahmen weder verfrüht noch planlos geändert werden. Wir werden den schwersten Konjunkturabschwung in Friedenszeiten seit der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre nur überwinden können, wenn wir gemeinsam handeln.

Im Mai 2020 startete ich gemeinsam mit dem Premierminister Kanadas und dem Premierminister Jamaikas die Initiative für Entwicklungsfinanzierung während und nach der COVID-19-Pandemie, um konkrete Finanzierungslösungen für den durch COVID-19 ausgelösten Gesundheits- und Entwicklungsnotstand sowie Möglichkeiten zu erörtern, gestärkt aus der Krise hervorzugehen und in eine nachhaltigere und inklusivere Zukunft zu investieren. Viele der nachstehenden Empfehlungen stammen aus den Diskussionsgruppen, die im Rahmen dieser Initiative zusammenkamen.⁷

⁶ World Bank (2021), *Global Economic Prospects*, Washington, D.C.: World Bank, S. 115.

⁷ Weitere Einzelheiten zur Initiative für Entwicklungsfinanzierung während und nach der COVID-19-Pandemie finden sich auf Englisch unter <https://www.un.org/en/coronavirus/financing-development>.

Investitionen in die Nachhaltigkeitsziele zur Bekämpfung und Überwindung der Krise

Das Wichtigste ist momentan, in den Entwicklungsländern für ausreichend Haushalts-spielraum zu sorgen, damit sie die Pandemie überwinden, ihre Bevölkerung impfen und in die Ziele für nachhaltige Entwicklung, insbesondere auch den Klimaschutz, investieren können. Dies erfordert neue Finanzmittel, teils gekoppelt mit Schuldenerleichterungen. Die Aufnahme zusätzlichen Kapitals sollte kein Grund zur Sorge sein, solange sie der Finanzierung produktiver Investitionen dient, die die Krisenfestigkeit der Volkswirtschaft langfristig stärken. Schuldenerleichterungen können Ressourcen freisetzen und die Bedingungen schaffen, die den Ländern eine Rückkehr zum freiwilligen Zugang zu den Märkten und zu niedrigeren Kreditkosten ermöglichen.

BEREITSTELLUNG NEUER FINANZMITTEL

Die Regierungen müssen

- **ihren Verpflichtungen in Bezug auf die öffentliche Entwicklungshilfe nachkommen und den Entwicklungsländern, insbesondere den am wenigsten entwickelten Ländern und den kleinen Inselentwicklungsländern,**

weitere konzessionäre Finanzierung bereitstellen,

- **multilaterale, regionale und nationale Entwicklungsbanken rekaptalisieren und eine raschere Mittelauffüllung vereinbaren und**
- **den Entwicklungsländern eine langfristige⁸ Finanzierung für Investitionen in inklusives Wachstum und eine nachhaltige Entwicklung bereitstellen.**

Produktive und auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichtete Investitionen sollten den Ländern helfen, ihr Schuldenmanagement langfristig zu verbessern, selbst wenn ihr Verschuldungsniveau dadurch kurzfristig steigt. Multilateralen Entwicklungsbanken kommt eine wichtige Rolle dabei zu, Entwicklungsländern eine langfristige und antizyklische Finanzierung bereitzustellen. Einige multilaterale Fonds haben die Auszahlung zugesagter Mittel in Reaktion auf die Krise vorgezogen, doch ohne weiteres Handeln der Geber könnten ihnen die Mittel ausgehen, und dies ausgerechnet zu einem Zeitpunkt, an dem die Empfängerländer nach wie vor erhebliche Unterstützung benötigen. Die Internationale Entwicklungsorganisation etwa hat ihre Auszahlungen in Reaktion auf die Pandemie so stark erhöht, dass sie nun ein Jahr früher als geplant eine Wiederauffüllung beantragt. Die Verhandlungen könnten bereits im April 2021 beginnen.

⁸ United Nations (2020), *Financing for Sustainable Development Report*, New York, United Nations, S. 110. Auf Englisch verfügbar unter https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/FSDR_2021.pdf.

Das System der multilateralen Entwicklungsbanken sollte in Zukunft erheblich mehr Mittel bereitstellen, eine Verlängerung der Laufzeiten erwägen und weitere Optionen für Langzeitfinanzierung prüfen. Die multilateralen Entwicklungsbanken sollten allen Entwicklungsländern, einschließlich Ländern mit mittlerem Einkommen, konzessionäre Finanzierung bereitstellen.

Die nichtkonzessionären Kreditfenster der multilateralen Entwicklungsbanken bieten Ländern mit mittlerem Einkommen ebenfalls einen wichtigen Weg zu zinsgünstiger Langzeitfinanzierung, die für einen besseren Wiederaufbau und die Stimulierung von Wachstum und Entwicklung entscheidend ist. Auch regionale und nationale Entwicklungsbanken sollten rekapitalisiert werden, damit sie dem Bedarf aller Länder an konzessionärer Finanzierung entsprechen können. Entwicklungsbanken könnten außerdem die Kriterien für die Kreditvergabe lockern.

Zur Aufstockung der Zusatzfinanzierung durch öffentliche Entwicklungsbanken wurde die Einrichtung neuer Fazilitäten und Fonds

angeregt. Ein Vorschlag sieht die Einrichtung einer Fazilität für Liquidität und Nachhaltigkeit vor, die den Liquiditäts- und Finanzierungsbedarf von Ländern mit mittlerem Einkommen und starker makroökonomischer Grundlage decken soll.⁹ Diese vielversprechende Fazilität, die über eine sachgerechte Ausgestaltung und Verwaltungsstruktur verfügen sollte, könnte vorrangig Finanzmittel für die Überwindung der Krise und für grüne Investitionen bereitstellen und so gewährleisten, dass die Zusatzfinanzierung in die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung fließt.

Ein weiterer Vorschlag umfasst die Einrichtung eines Fonds für die Abschwächung der wirtschaftlichen Folgen von COVID-19, der diese Folgen für Einzelpersonen und die Produktionssektoren der Entwicklungsländer abfedern soll.¹⁰ Der Fonds, dessen Auszahlungen über die multilateralen Entwicklungsbanken geleitet würden, hätte ein Kapital von 500 Milliarden Dollar und würde zinslose oder sehr zinsgünstige Kredite mit einer Laufzeit von 50 Jahren vergeben.

⁹ United Nations (2020), *Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond: Menu of Options for the Consideration of Heads of State and Government*, Part II, S. 72. Auf Englisch verfügbar unter https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/financing_for_development_covid19_part_ii_hosg.pdf; siehe auch UNECA (2021), *Liquidity and Sustainability Facility*, PowerPoint-Präsentation, 22. März 2021, 10 Seiten.

¹⁰ United Nations (2020), op. cit.

Liquiditätsstützung

Wie eingangs erwähnt, haben Zentralbanken in aller Welt durch beispiellose geldpolitische Lockerungen dazu beigetragen, eine neue globale Finanzkrise zu verhindern. Massive Liquiditätsspritzen sind jedoch nicht ungefährlich, da extrem niedrige Zinssätze zu hohen Vermögenspreisen und Spekulation führen können. Zudem haben viele Entwicklungsländer aufgrund niedriger Bonität und entsprechend hohen Kreditkosten weiter keinen Zugang zu den Kapitalmärkten. Zu Beginn der Pandemie fanden sich diese Länder in einer Zwickmühle zwischen i) der Fortsetzung ihres Auslandsschuldendienstes, ii) der Befriedigung dringender Bedürfnisse im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung und der Arbeitsplatz- und Einkommensstützung, auch durch sozialen Basisschutz, und iii) Investitionen in die Ziele für nachhaltige Entwicklung und eine nachhaltigere und krisenfestere Zukunft.

Der IWF verdoppelte vorübergehend den Zugang zu seiner Schnellkreditfazilität und seinem Schnellfinanzierungsinstrument, um Entwicklungsländer in Not zu unterstützen. Zusätzlich zu den von multilateralen Entwicklungsbanken ausgezahlten über 200 Milliarden Dollar stellte er Mitgliedsländern mehr als 100 Milliarden Dollar bereit.

Darüber hinaus billigten die Finanzministerinnen und -minister der G20 im April 2020 die Initiative zur Aussetzung des Schuldendienstes (DSSI), um Länder, die die Kreditvoraussetzungen der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) erfüllen, bei der Abmilderung der Krise zu

unterstützen. Im Rahmen der Initiative können diese Länder sowie Angola die Aussetzung ihrer Schuldendienstzahlungen an bilaterale öffentliche Gläubiger beantragen. Die G20 bat private Gläubiger, den Teilnehmern an der Initiative die Aussetzung ihres Schuldendienstes zu denselben Bedingungen zu gestatten. Anfang März 2021 hatten 46 der 73 berechtigten Länder Schuldendienstaussetzungen in Anspruch genommen. Die dadurch erzielten Einsparungen von rund 5 Milliarden Dollar trugen zur Bekämpfung der Pandemie bei.

Die finanzielle Wirkung der Initiative wurde jedoch durch die mangelnde Beteiligung privater Gläubiger gedämpft, auf die 2021 etwa ein Drittel der gesamten Schuldendienstverpflichtungen der teilnahmeberechtigten Länder entfielen. Schuldnerländer zögerten, private Gläubiger zu bitten, sich der Initiative anzuschließen, weil sie eine Herabstufung ihrer Bonität und höhere Kreditkosten befürchteten. Da sich zudem auch einige hybride (halb-öffentliche) Darlehensgeber der G20 der Initiative nicht angeschlossen haben, weist diese erhebliche Lücken auf.

Eine dieser Lücken besteht darin, dass die Teilnahmekriterien neun der 34 Länder ausschließen, bei denen ein hohes Risiko der Zahlungsunfähigkeit besteht, darunter einige stark gefährdete kleine Inselentwicklungsländer. Und während sich die bilateralen Schuldendienstzahlungen 2021 für die teilnahmeberechtigten Länder auf 16,6 Milliarden Dollar belaufen, sind es für die nicht teilnahmeberechtigten Länder mit mittlerem

Einkommen 31 Milliarden Dollar¹¹. Manche dieser Länder haben einen für die Refinanzierung ihrer Schulden ausreichenden Marktzugang, viele jedoch nicht. Ohne internationale Unterstützung müssen diese Länder ihre Staatsausgaben kürzen, um ihre Auslandsschulden bedienen zu können, was ihre Aussichten bei der Bekämpfung und Überwindung der Krise trübt.

Die Empfehlungen zur Bereitstellung von Liquidität für Entwicklungsländer lassen sich zwei Hauptkategorien zuordnen, nämlich der Zuteilung (und freiwilligen Umverteilung) von Sonderziehungsrechten und der Verlängerung der DSSI-Initiative zur vorübergehenden Überbrückung von Devisen- und Haushaltsdefiziten.¹²

NEUE ALLGEMEINE ZUTEILUNG VON SONDERZIEHUNGSRECHTEN

- **Neuzuteilung von Sonderziehungsrechten (wie vom Gouverneursrat des IWF erörtert) und freiwillige Umverteilung der Sonderziehungsrechte von Ländern mit ausreichenden Währungsreserven auf Länder mit anhaltenden Zahlungsbilanzdefiziten oder in Not-situationen, darunter wirtschaftsschwache und von Konflikten betroffene Länder.**
- **Die Mitgliedsländer des IWF werden außerdem dringend aufgefordert, i) die Wiederauffüllung des IWF-Treuhandfonds für Armutsbekämpfung und Wachstum und ii) die Einrichtung eines neuen, vom IWF**

verwalteten Treuhandfonds zu erwägen, um Länder mit mittlerem Einkommen bei der Bekämpfung und Überwindung der Krise zu unterstützen.

Der IWF gibt gelegentlich Sonderziehungsrechte aus, um die Devisenreserven seiner Mitgliedstaaten aufzustocken. Dies wäre nicht die erste Neuzuteilung von Sonderziehungsrechten in Krisenzeiten, denn während der globalen Finanzkrise 2009 gab der IWF 182,6 Milliarden Sonderziehungsrechte aus. Damit beträgt die kumulative Zuteilung etwa 204,2 Milliarden Sonderziehungsrechte, was 2020 einem Wert von etwa 294 Milliarden Dollar entsprach.

Mit Stand vom 19. März 2021 befürwortete die G7 eine „neue und beträchtliche“ Zuteilung von Sonderziehungsrechten¹³, die nach Empfehlung der meisten Fachleute zwischen 350 und 455 Milliarden Sonderziehungsrechten (zwischen 500 und 650 Milliarden Dollar) liegen sollte.¹⁴ Die Verteilung der Sonderziehungsrechte auf die IWF-Mitglieder erfolgt im Verhältnis zu ihrer jeweiligen Quote, wobei 60,4 Prozent auf die entwickelten Länder und 39,6 Prozent auf die Entwicklungsländer entfallen¹⁵, davon 3,5 Prozent auf die am wenigsten entwickelten Länder.

Um also sicherzustellen, dass die neuen Sonderziehungsrechte den Ländern zugeteilt werden, die sie am dringendsten brauchen, könnten IWF-Mitglieder mit starker Auslandsposition ihre vorhandenen Sonderziehungsrechte freiwillig umverteilen, und zwar entweder bilateral oder über bestehende Mechanismen wie den

11 Kharas und Dooley (2021), op. cit.

12 United Nations (2020), *Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond: Menu of Options for the Consideration of Heads of State and Government*, Part II, S. 72-74. Auf Englisch verfügbar unter https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/financing_for_development_covid19_part_ii_hosg.pdf.

13 G7 (2021), *Chancellor and G7 Finance Ministers agree milestone support for vulnerable countries*, Pressemitteilung vom 19. März 2021. Auf Englisch verfügbar unter <https://www.g7uk.org/chancellor-and-g7-finance-ministers-agree-milestone-support-for-vulnerable-countries>.

14 Siehe beispielsweise Ocampo, J.A. (2021) unter <https://project-syndicate.org/commentary/new-sdr-allocation-calls-for-two-reforms-by-jose-antonio-ocampo-2021-03> vom 5. März 2021 und Gallagher, Ocampo (2020), *It's time for a major issuance of the IMF's Special Drawing Rights*. Auf Englisch verfügbar unter <https://ftalphaville.ft.com/2020/03/20/1584709367000/It-s-time-for-a-major-issuance-of-the-IMF-s-Special-Drawing-Rights>.

15 Gemäß den Klassifikationen der Vereinten Nationen.

IWF-Treuhandfonds für Armutsbekämpfung und Wachstum. Allerdings können nur Länder mit niedrigem Einkommen Kredite bei diesem Treuhandfonds aufnehmen. Daher sollte die Einrichtung eines neuen IWF-Treuhandfonds erwogen werden, der Länder mit mittlerem Einkommen und insbesondere kleine Inselentwicklungsländer bei ihren Maßnahmen zur Bekämpfung und Überwindung der Krise unterstützt.

Zusätzlich zu diesen Vorschlägen könnte auch die freiwillige Nutzung von Sonder-

ziehungsrechten im Rahmen multilateraler oder bilateraler Vereinbarungen erwogen werden, etwa zur Bereitstellung von Impfstoffen oder zur Unterstützung von Ländern in ihren Plänen zur Bekämpfung und Überwindung der Krise.¹⁶

Insgesamt sendet eine Neuzuteilung von Sonderziehungsrechten in Verbindung mit einer Reihe von Möglichkeiten zur Umverteilung überschüssiger Sonderziehungsrechte an die Länder, die sie am dringendsten brauchen, ein starkes Signal für kooperatives multilaterales Handeln.

¹⁶ Kharas H. und Dooley, M. (2021), *Debt Distress and Development Distress: Twin crises of 2021*, Global Working Paper #153, Washington, Brookings, 35 Seiten.

Verlängerung der Aussetzung des Schuldendienstes

Der G20 wird eindringlich nahegelegt,

- die DSSI-Initiative bis mindestens Ende Juni 2022 zu verlängern,
- Länder mit mittlerem Einkommen, insbesondere kleine Inselentwicklungsländer, von Konflikten betroffene und andere gefährdete Länder, die von der Krise stark betroffen sind, in die Initiative aufzunehmen; bilaterale und multilaterale Gläubiger sollten erwägen, diesen Ländern auf Einzelfallbasis DSSI-Bedingungen anzubieten,
- sicherzustellen, dass Schuldenerleichterungen zusätzlich zu bestehender konzessionärer Hilfe gewährt werden, und
- bilaterale Gläubiger aus der G20, darunter hybride Darlehensgeber, sollten Mechanismen prüfen, die eine Beteiligung des Privatsektors an der Initiative und an künftigen Schuldenmoratorien gewährleisten.

Um private Gläubiger zur Beteiligung an Schuldenmoratorien zu bewegen, wurde vorgeschlagen, bei Finanzinstitutionen im Status eines bevorrechtigten Gläubigers, darunter die Weltbank und/oder regionale Entwicklungsbanken, eine Zentrale Kreditfazilität einzurichten.¹⁷

Länder, die um Stundung ersuchen, könnten ihre Zins- und Tilgungszahlungen an die Zentrale Kreditfazilität entrichten und im Gegenzug zinsgünstige Darlehen für konkrete Ausgaben zur Abmilderung der Pandemie erhalten. Eine solche Fazilität würde eine Abstimmung zwischen den Gläubigern nicht ersetzen, doch könnten die Schuldnerländer den Prozess der Aussetzung ihres Schuldendienstes einleiten, ohne eine Abstimmung zwischen den Gläubigern abwarten zu müssen. Schuldner würden ihrer Verpflichtungen gegenüber privaten Gläubigern entbunden, und im Gegenzug würde die entsprechende Summe dem Konto der Gläubiger bei der Zentralen Kreditfazilität gutgeschrieben.

Auch durch Klauseln in Anleiheverträgen, die den Schuldendienst an die Zahlungsfähigkeit des Schuldners beim Eintritt bestimmter Ereignisse oder an makroökonomische Variablen knüpfen („state-contingent“), ließe sich die Beteiligung privater Gläubiger an künftigen Schuldenmoratorien erhöhen.

¹⁷ Bolton, P. et al. (2020), *Born out of necessity: A debt standstill for Covid-19*, CEPR Policy Insight No. 103, April 2020.

Schuldenerleichterung und der Gemeinsame Rahmen

In meinem Kurzdossier vom April 2020 habe ich die internationale Gemeinschaft nachdrücklich aufgefordert, eine gezielte Schuldenerleichterung zu erwägen, die über ein Moratorium hinausgeht. Ich spreche der G20 mein Lob dafür aus, dass sie im November 2020 den Gemeinsamen Rahmen für die Schuldenhandhabung über die Initiative zur Aussetzung des Schuldendienstes (DSSI) hinaus („Gemeinsamer Rahmen“) geschaffen hat, der deshalb so willkommen ist, weil er den Schwerpunkt, der ursprünglich auf der Bereitstellung von Liquiditätshilfe lag, auf die Bewältigung von Solvenzproblemen ausdehnt.

Bereits zu Beginn der Pandemie gewährte der IWF seinen ärmsten und wirtschaftsschwächsten Mitgliedern Schuldendienstenerleichterungen in Form von Zuschüssen aus dem Treuhandfonds für Katastropheneindämmung und Schuldenerleichterung. Unter dem Gemeinsamen Rahmen der G20 können jetzt alle DSSI-berechtigten Länder Schuldenerleichterungen erhalten. Er soll auf Einzelfallbasis eine rasche und geregelte Umschuldung bilateraler öffentlicher Schulden bei Mitgliedern der G20, einschließlich hybrider Darlehensgeber, erleichtern. Andere, nicht der G20 angehörende öffentliche Gläubiger sowie private Gläubiger werden gebeten, sich an dem Rahmen zu beteiligen und Schuldenerleichterungen zu denselben Bedingungen zu gewähren. Bislang haben drei Länder eine Umschuldung über den Gemeinsamen Rahmen beantragt.

Für den Gemeinsamen Rahmen gelten jedoch ähnliche Einschränkungen wie für die DSSI. Zum einen haben gefährdete Länder mit mittlerem Einkommen nach wie vor keinen Zugang. Zum anderen wird es in der Praxis weiter schwierig sein, ohne zusätzliche Anreize oder die verbindliche Beteiligung privater Gläubiger eine vergleichbare Behandlung kommerzieller Gläubiger zu erreichen. Auch die kürzliche Herabstufung der Bonität eines der Länder, die über den Gemeinsamen Rahmen eine Schuldenerleichterung beantragt hatten, könnte Länder verstärkt davon abhalten, an ihre privaten Gläubiger heranzutreten. Trotz dieser Einschränkungen kann der Gemeinsame Rahmen als wirksame Plattform für die Abstimmung der Gläubiger und so als Ausgangspunkt für einen universelleren und dauerhafteren Rahmen für den Abbau von Staatsschulden dienen.

Die internationale Gemeinschaft wird dringend aufgefordert,

- **Ländern bei Bedarf und in Abhängigkeit von ihren jeweiligen Gegebenheiten und Schuldenproblemen auf der Grundlage des Gemeinsamen Rahmens rechtliche und technische Beratung zu den Optionen für Schulden- und Schuldendienstenerleichterungen anzubieten, darunter Schuldenumwandlungen, Rückkäufe von Schulden, Bonitätsverbesserung, Reprofilierung, Tausch und/oder Erlass von Schulden,**

- **den Anspruch auf Schuldenerleichterung unter dem Gemeinsamen Rahmen je nach den Umständen des Einzelfalls auf andere gefährdete Länder auszuweiten und**
- **andere Mechanismen wie Fonds und andere Instrumente innerhalb der vorhandenen Institutionen zu erwägen, über die die Länder auf den Gemeinsamen Rahmen zugreifen könnten, ohne dass es dabei zu Stigmatisierung oder zur Herabstufung der Bonität des jeweiligen Landes kommt.**

Die internationale Gemeinschaft sollte eine Initiative erwägen, die auf dem Gemeinsamen Rahmen aufbaut und ihn dadurch ergänzt, dass sie sowohl den Kreis der Zielländer erweitert als auch den Schuldnerländern Kapazitätsaufbau- und Rechtsberatungsdienste für eine Reihe von Entschuldungsstrategien anbietet. Dabei läge der Schwerpunkt auf i) der Aufrechterhaltung eines soliden Schuldenmanagements sowie ii) der Freisetzung von Ressourcen für Investitionen in die Bewältigung von COVID-19, etwa die Beschaffung von Impfstoffen, und in die Ziele für nachhaltige Entwicklung, insbesondere auch den Klimaschutz. In diesem

Zusammenhang kann integrierten nationalen Finanzierungsrahmen eine Rolle dabei zukommen, den Schuldnerländern bei der Ermittlung ihres langfristigen Finanzbedarfs zu helfen.

Diese als Ergänzung zum Gemeinsamen Rahmen gedachte Initiative würde für Schuldenerleichterungen ein Spektrum von Instrumenten und Initiativen wie Schuldenumwandlungen, Rückkäufe, Umtausch und Bonitätsverbesserung sowie auf die Situation des jeweiligen Schuldnerlandes zugeschnittener Entschuldungsinitiativen vorsehen. Da die Initiative mit einem breiten Angebot an rechtlicher und technischer Beratung verbunden wäre, sollten Länder, die auf diesem Weg Unterstützung beantragen, von den Ratingagenturen nicht automatisch heruntergestuft werden, anders als es beim Gemeinsamen Rahmen bisher der Fall war. Sie könnte auch Schuldner bei Umschuldungsverhandlungen mit ihren Gläubigern unterstützen. Darüber hinaus könnten die internationalen Finanzinstitutionen, wie vom IWF auf seiner Jahrestagung 2020 vorgeschlagen, Ländern im Umschuldungsprozess ergänzende Kredite anbieten, um eine Einigung zu erleichtern¹⁸.

¹⁸ Ocampo, J. A. (2021), *Future Development Managing developing countries' sovereign debt*. Auf Englisch verfügbar unter <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2021/03/08/managing-developing-countries-sovereign-debt>.

Die internationale Schuldenarchitektur

Die aktuelle Krise erfordert aufgrund ihrer dramatischen Auswirkungen ein sofortiges Handeln, doch zeigt sie auch deutlich, dass es sowohl auf nationaler Ebene als auch in der globalen Architektur grundlegende Probleme zu beheben gilt. Die derzeitige Schuldenarchitektur konnte weder das wiederholte Auflaufen untragbarer Schuldenlasten verhindern noch im Bedarfsfall eine effiziente, faire und dauerhafte Umstrukturierung von Schulden bewirken. Sie ist oft nicht transparent genug, und weder Rollen noch Aufgaben sind klar verteilt. Besonders schwer wiegt jedoch, dass sie keine Prozesse vorsieht, die Anreize für alle Gläubiger und Schuldner schaffen, nach einheitlichen Grundsätzen und Standards kooperativ zu handeln.

Eine Reform der Architektur erfordert neue Instrumente und eine gesetzliche Grundlage, aber auch ein Umdenken hin zu einem Grundsatzkatalog, der eine verantwortungsvolle Kreditaufnahme und -vergabe mit fairen, transparenten, effizienten und gerechten Regelungen umfasst. Die neue Architektur muss darüber hinaus an den Zielen für nachhaltige Entwicklung und den Zielen des Übereinkommens von Paris ausgerichtet sein und der Notwendigkeit eines Übergangs zu einer nachhaltigen, alle einschließenden und krisenfesten Wirtschaft in allen Aspekten Rechnung tragen. Reformen müssen stets auf einem Prozess beruhen, dessen Legitimität von einer Vielzahl von Interessenträgern akzeptiert wird, darunter öffentliche Gläubiger innerhalb und außerhalb des Pariser Clubs, private Gläubiger und

staatliche Schuldner. Es liegt im Interesse aller Beteiligten, dass die internationalen Institutionen diesen Prozess fördern, indem sie Raum für einen offenen Dialog schaffen und systematisch Vertrauen und Transparenz aufbauen.

Die Reform der internationalen Schuldenarchitektur sollte zwei Zielen dienen, nämlich i) der Förderung zweckdienlicher, gerechter und geregelter Lösungen für Verschuldungsprobleme, wenn dies erforderlich ist, und ii) der Bekämpfung der tieferen Ursachen und einer Wiederholung des untragbaren Anstiegs staatlicher Verschuldung. Eine wirksame Schuldenarchitektur sollte den Ländern größeren Spielraum für Investitionen in die nachhaltige Entwicklung verschaffen und eine wichtige Rolle bei der Erhöhung der Krisenfestigkeit und Stabilität des internationalen Finanzsystems im Hinblick auf mögliche künftige Pandemien oder klimabedingte Katastrophen spielen.

EINE DURCH PRINZIPIEN GESTÄRKTE ARCHITEKTUR

- **Ein breites Spektrum von Interessenträgern sollte sich auf einen Katalog von Prinzipien und Erwägungen einigen und darauf die internationale Schuldenarchitektur aufbauen.**

Mögliche Erwägungen sind:

➤ **Schuldentransparenz und -management.**

Die Transparenz und mit ihr die Rechenschaftspflicht der beteiligten Akteure sollten gefördert werden; dies lässt sich durch die zeitnahe Weitergabe von Daten und Prozessen im Zusammenhang mit der Regelung von Staatsschulden erreichen.

Im Laufe der Zeit ist durch eine größere Diversität der Gläubiger die Schuldentransparenz gesunken. So verfügen der Weltbank zufolge die Hälfte aller IDA-Länder im Schuldenmanagement nicht über ausreichende politische und institutionelle Kapazitäten, beispielsweise für Datenerhebung und Berichterstattung.

Ein Konsens über neue Normen und Standards für die Transparenz der Berichterstattung und der Daten im Bereich Verschuldung ist für eine krisenfestere internationale Architektur grundlegend. Eine mögliche Lösung besteht in zusätzlicher technischer Hilfe beim Ausbau dieser Kapazitäten. Eine weitere liegt in geänderten Anreizen für alle öffentlichen wie privaten Schuldner und Gläubiger, damit sie genauere und vollständigere Informationen vorlegen. In dieser Hinsicht wird eine enge Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen, insbesondere den Vereinten Nationen, dem IWF und der Weltbank, unerlässlich sein.

➤ **Tragfähigkeit.** Maßnahmen zur Überwindung von Staatsverschuldungskrisen sollten darauf zielen, zu einem soliden Staatsschuldenmanagement zurückzukehren und zugleich den Zugang zu Finanzierung zu günstigen Bedingungen zu bewahren, einschließlich konzessionärer Finanzierung, die für die beschleunigte Verwirklichung

der Ziele für nachhaltige Entwicklung und des Übereinkommens von Paris wichtig ist. In Übereinstimmung mit der Erklärung von Doha über Entwicklungsfinanzierung und der Aktionsagenda von Addis Abeba sollten diese Maßnahmen die Schuldnerländer nicht daran hindern, eine nachhaltige Entwicklung herbeizuführen und die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen.

➤ In der Aktionsagenda von Addis Abeba **wird anerkannt, dass die Kreditnehmerländer die Verantwortung dafür tragen, ihre Verschuldung auf einem tragbaren Niveau zu halten, dass jedoch auch die Gläubiger eine Verantwortung haben, ihre Kreditvergabe so zu gestalten, dass sie die Tragfähigkeit der Verschuldung eines Landes nicht untergräbt.**

Derzeit laufen mehrere Initiativen der internationalen Finanzinstitutionen zur Förderung verantwortungsvoller Verfahren der Kreditaufnahme und -vergabe sowie Ansätze im Bereich des nicht zwingenden Rechts wie die Operativen Leitlinien der G20 für tragfähige Finanzierung oder die Grundsätze der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) zur Förderung einer verantwortungsvollen staatlichen Kreditvergabe und -aufnahme.¹⁹

➤ In der Aktionsagenda von Addis Abeba hatten sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verpflichtet, auf einen globalen Konsens über Leitlinien für die Verantwortlichkeiten von Schuldnern und Gläubigern hinzuarbeiten, doch ist dieser bis heute nicht in Sicht.

➤ **Gemeinsame Verantwortung und faire Lastenteilung unter den Gläubigern sowie zwischen Schuldnern und Gläubigern.** In der Aktionsagenda von Addis Abeba wird anerkannt, dass die Abstimmung zwischen Schuldnern und Gläubigern noch verbesserungsfähig ist, damit das Risiko unehrlichen

¹⁹ UNCTAD, *Principles on promoting responsible sovereign lending and borrowing*, 1. Januar 2012. Auf Englisch verfügbar unter https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2012misc1_en.pdf.

oder fahrlässigen Verhaltens seitens der Gläubiger wie auch der Schuldner so gering wie möglich gehalten und eine gerechte Lastenteilung erleichtert wird, und dass Schuldner und Gläubiger gemeinsam die Verantwortung dafür tragen, untragbare Verschuldungssituationen zu vermeiden und zu lösen. Die Grundprinzipien der Vereinten Nationen für Verfahren zur Umstrukturierung von Staatsschulden bieten Schuldnern und Gläubigern in Umschuldungsprozessen eine zusätzliche Anleitung.²⁰

AUF VORHANDENEN INITIATIVEN AUFBAUEN

- **Einführung von Mechanismen, die dem Risiko einer Herabstufung der Bonität Rechnung tragen, etwa durch einen offenen Dialog mit Investoren, Marktteilnehmern und Ratingagenturen.**
- **Erstellung langfristiger Bonitätsbewertungen (10 Jahre oder mehr) als Ergänzung zu den bestehenden Bewertungen.**

Langfristige produktive Investitionen in die Nachhaltigkeitsziele können zu einem langfristig besseren Schuldenmanagement führen, werden jedoch bei Bonitätsbewertungen nicht berücksichtigt. Doch wenn Investitionen das Schuldenmanagement langfristig verbessern, sollten sie auch kurzfristig finanzierbar sein. Die Ratingagenturen sollten erwägen, neben herkömmlichen Ratings auch Langzeitratings zu vergeben, die sich auf ähnliche Bewertungen stützen, wie sie bereits vom IWF und der Weltbank vorgenommen werden. So könnte ein günstiges Langzeitrating den Ländern nicht nur Anreize für wirksamere

Investitionen in die nachhaltige Entwicklung bieten, sondern ihnen auch helfen, für diesen Zweck langfristiges Kapital zu beschaffen.

- **Aufnahme bestimmter Klauseln (state-contingent clauses) in Verträge über öffentliche Schulden, die im Krisenfall „automatisch“ ein Moratorium auslösen sowie einen Präzedenzfall für private Märkte schaffen.**

Sogenannte „state-contingent debt instruments“ (SCDI) knüpfen den Schuldendienst an eine vordefinierte Variable wie das BIP, das Nationaleinkommen, Exporte oder Rohstoffpreise. Ebenso enthalten manche Kreditverträge Klauseln für Extremereignisse wie Hurrikane und andere Naturkatastrophen. Sie können so angelegt sein, dass sie in guten Zeiten Zusatzzahlungen an die Gläubiger und in schlechten Zeiten, etwa bei Katastrophen, eine Entlastung vorsehen. Solche vertraglich verankerten Schuldenmoratorien machen Nachverhandlungen in Krisenzeiten überflüssig. Im Rahmen von Umschuldungen können solche Klauseln, die den Schuldendienst an in der Zukunft liegende Ergebnisse knüpfen, langwierige Streitigkeiten über die Konjunkturaussichten vermeiden helfen.

Solche Instrumente wurden in der Vergangenheit eher selten genutzt. Um ihr Potenzial auszuschöpfen, sollte der öffentliche Sektor, einschließlich der Mitglieder der G20, bei der Vergabe öffentlicher Darlehen und bei Umschuldungen standardisierte SCDI erwägen und verstärkt Daten bereitstellen, um die Verwendung gemeinsamer Zustandsvariablen zu erleichtern, bei denen keine Gefahr der Manipulation besteht. Ebenso ist bei Bewertungen der Schuldenfähigkeit ausdrücklich die Krisenfestigkeit anzuerkennen, die SCDI bieten.

²⁰ Resolution der Generalversammlung über *Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring Processes* (A/RES/69/319), Juli 2015.

➤ **Ergänzung der bestehenden Instrumente für eine wirksamere Überwindung von Schuldenkrisen, darunter Umschuldungsklauseln, Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geierfonds sowie Gläubigerausschüsse.**

Notwendige Reformen der internationalen Schuldenarchitektur müssen insbesondere auf einen möglichen Anstieg der Umstrukturierung von Staatsschulden nach der Pandemie einschließlich der Gefahr einer Systemkrise vorbereiten. Ziel der Reformen sollte es sein, dem Bedarf von Ländern an raschen Schuldenerleichterungen ausreichender Höhe zu entsprechen, was nicht nur den Ländern selbst, sondern dem System insgesamt zugutekäme.

Seit der IWF 2014 Umschuldungsklauseln befürwortete, sind sie Teil fast aller neuen Staatsanleihen. Sie sorgen dafür, dass eine qualifizierte Mehrheit von Anleihehabern eine für alle Anleihehaber bindende Umschuldungsvereinbarung mit einem Schuldner schließen kann und so verhindert wird, dass eine unkooperative Minderheit von Anleihehabern die Vereinbarung blockiert. Umschuldungsklauseln können in Verbindung mit Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geierfonds genutzt werden. Einige Länder haben derartige Rechtsvorschriften erlassen, um es unkooperativen Gläubigern zu erschweren, auf Sekundärmärkten erworbene, stark abgezinste Schulden auf dem Gerichtsweg zum Nennwert einzufordern. Doch auch wenn Umschuldungsklauseln ein vielversprechender Mechanismus sind, der künftig für eine stärkere Kooperation im Bereich der Verschuldung sorgen könnte, sind sie nicht rückwirkend. Für den Altschuldenbestand vieler Entwicklungsländer gelten keine derartigen Klauseln. Wenn alle großen Finanzzentren bei allen Laufzeiten von über einem Jahr die Aufnahme von Umschuldungsklauseln verbindlich vorgäben, könnte dies die Schuldenarchitektur mit der Zeit stärken.

Gläubigerausschüsse kommen bei der Umstrukturierung von Staatsschulden in unterschiedlichem Maß zum Einsatz. Sie können öffentliche und private Gläubiger zusammenführen, sodass der Schuldner mit nur einem Partner verhandeln muss. Sobald ein Konsens besteht, kann der Ausschuss durch seine Billigung der jeweiligen Vereinbarung unkooperative Gläubiger in ihrer Handlungsfähigkeit einschränken und Druck auf andere ausüben, die Vereinbarung ebenfalls zu unterzeichnen. Vor dem Hintergrund intransparenter Schuldendaten können diese Ausschüsse insofern nützlich sein, als alle Gläubiger Zugang zu denselben Finanzinformationen sowie Einblick in die Forderungen der anderen Gläubiger erhalten.

➤ **Nutzung des Gemeinsamen Rahmens der G20, um einem universelleren und dauerhafteren Rahmen für die Regelung von Staatsschulden näherzukommen.**

➤ **Einrichtung eines globalen Forums für die Regelung von Staatsschulden und die entsprechende Abstimmung, um einen Konsens für neue Normen und Standards für Schuldentransparenz und -management herbeizuführen, unter Berücksichtigung der Möglichkeit der Vermittlung und der schiedsgerichtlichen Beilegung bei der Umschuldung.**

Ein Vorschlag sieht die Einrichtung eines Staatsschuldenforums vor, das als Plattform für Gespräche zwischen Gläubigern und Schuldern im Zusammenhang mit Schuldenerleichterungen zugunsten der Nachhaltigkeitsziele dienen und Vereinbarungen über freiwilligen Zahlungsaufschub, koordinierte Refinanzierung und andere Maßnahmen fördern könnte. Alternativ könnte eine internationale Behörde oder ein internationaler Mechanismus für Staatsschulden – ein von Gläubiger- und

Schuldnerinteressen unabhängiges Sachverständigenorgan oder ständiges Gremium – viele der genannten Vorschläge koordinieren und weiterentwickeln. Auch die Einrichtung einer öffentlichen multilateralen Ratingagentur, für die kein Konflikt zwischen privaten und öffentlichen Interessen bestünde, wurde angeregt.

- **Die internationale Gemeinschaft sollte i) auf den bestehenden, in der Aktionsagenda von Addis Abeba und in anderen Foren genannten Grundsätzen und ii) auf den bereits vorhandenen Instrumenten und Mechanismen aufbauen.**
- **Diese Grundsätze, Instrumente und Mechanismen können während des Folgeprozesses zu der Tagung der Staats- und**

Regierungsoberhäupter zur internationalen Schuldenarchitektur und Liquidität über einen Dialog zwischen den Interessenträgern weiter ausgearbeitet werden.

In den bei den Vereinten Nationen im Anschluss an die Veranstaltung auf hoher Ebene zur Entwicklungsfinanzierung in Zeiten von COVID-19 und darüber hinaus geführten Gesprächen wurde hervorgehoben, wie unverzichtbar Fortschritte bei strukturellen Lösungen sind, um die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Durch die COVID-19-Krise stehen diese Themen erneut im Blickpunkt. Es ist jetzt Zeit, zu handeln und alle Interessenträger zu fundierten Sachgesprächen über gangbare Langzeitlösungen an einen Tisch zu bringen.

Schlussfolgerungen und Aufruf zum Handeln

Die Empfehlungen zur Schaffung von mehr Spielraum für Investitionen in die Krisenbewältigung und die Nachhaltigkeitsziele, einschließlich wirksamer Klimaschutzmaßnahmen, erfassen die folgenden sechs Bereiche:

i) Liquiditätsengpässe, ii) Bereitstellung neuer Finanzmittel, iii) neue allgemeine Zuteilung von Sonderziehungsrechten, iv) Aussetzung des Schuldendienstes, v) Schuldenerleichterungen und Gemeinsamer Rahmen sowie vi) internationale Schuldenarchitektur.

LIQUIDITÄTSENGPÄSSE

Es gibt zwei Hauptempfehlungen dafür, wie die Liquidität von Entwicklungsländern gestützt werden kann:

- Eine Zuteilung (und freiwillige Umverteilung) von Sonderziehungsrechten, um Ländern die notwendige Zahlungsbilanzhilfe zu leisten, und
- eine Verlängerung der Initiative zur Aussetzung des Schuldendienstes (DSSI), um Devisen- und Haushaltsdefizite vorübergehend zu überbrücken.

BEREITSTELLUNG NEUER FINANZMITTEL

Die Regierungen müssen

- ihren Verpflichtungen in Bezug auf die öffentliche Entwicklungshilfe nachkommen und den Entwicklungsländern, insbesondere den am wenigsten entwickelten Ländern und den kleinen Inselentwicklungsländern, weitere konzessionäre Finanzierung bereitstellen,
- multilaterale, regionale und nationale Entwicklungsbanken rekapitalisieren und eine raschere Mittelauffüllung vereinbaren und
- den Entwicklungsländern eine langfristige Finanzierung für Investitionen in inklusives Wachstum und eine nachhaltige Entwicklung bereitstellen.

NEUE ALLGEMEINE ZUTEILUNG VON SONDERZIEHUNGSRECHTEN

- Neuzuteilung von Sonderziehungsrechten (wie vom Gouverneursrat des IWF erörtert) und freiwillige Umverteilung der Sonderziehungsrechte von Ländern mit ausreichenden Währungsreserven auf Länder mit anhaltenden Zahlungsbilanzdefiziten oder in Not-situationen, darunter wirtschaftsschwache und von Konflikten betroffene Länder.

- Die Mitgliedsländer des IWF werden außerdem dringend aufgefordert, i) die Wiederauffüllung des IWF-Treuhandfonds für Armutsbekämpfung und Wachstum und ii) die Einrichtung eines neuen, vom IWF verwalteten Treuhandfonds zu erwägen, um Länder mit mittlerem Einkommen bei der Bekämpfung und Überwindung der Krise zu unterstützen.

AUSSETZUNG DES SCHULDENDIENSTES

Die G20 müsste

- die Initiative zur Aussetzung des Schuldendienstes bis mindestens Ende Juni 2022 verlängern,
- Länder mit mittlerem Einkommen, insbesondere kleine Inselentwicklungsländer, von Konflikten betroffene und andere gefährdete Länder, die von der Krise stark betroffen sind, in die Initiative aufnehmen; bilaterale und multilaterale Gläubiger sollten erwägen, diesen Ländern auf Einzelfallbasis DSSI-Bedingungen anzubieten,
- sicherstellen, dass Schuldenerleichterungen zusätzlich zu bestehender konzessionärer Hilfe gewährt werden, und
- bilaterale Gläubiger aus der G20, darunter hybride Darlehensgeber, sollten Mechanismen prüfen, die eine Beteiligung des Privatsektors an der Initiative und an künftigen Schuldenmoratorien gewährleisten.

SCHULDENERLEICHTERUNGEN UND DER GEMEINSAME RAHMEN

- Die internationale Gemeinschaft sollte zur Unterstützung der Länder mit entsprechendem Bedarf aufbauend auf dem Gemeinsamen Rahmen rechtliche und technische Beratung zu den Optionen für Schulden- und Schuldendienstleistungen anbieten – darunter Schuldenumwandlungen, Rückkäufe von Schulden, Bonitätsverbesserung, Reprofilierung, Tausch und/oder Erlass von Schulden –, in Abhängigkeit von den jeweiligen Gegebenheiten und Schuldenproblemen eines Landes,
- den Anspruch auf Schuldenerleichterung unter dem Gemeinsamen Rahmen je nach den Umständen des Einzelfalls auf andere gefährdete Länder ausweiten und
- andere Mechanismen wie Fonds und andere Instrumente innerhalb der vorhandenen Institutionen erwägen, über die die Länder auf den Gemeinsamen Rahmen zugreifen könnten, ohne dass es dabei zu Stigmatisierung oder zur Herabstufung der Bonität des jeweiligen Landes kommt.

INTERNATIONALE SCHULDENARCHITEKTUR

- Ein breites Spektrum von Interessenträgern sollte sich auf einen Katalog von Prinzipien und Erwägungen einigen und darauf die internationale Schuldenarchitektur aufbauen.
 - Einführung von Mechanismen, die dem Risiko einer Herabstufung der Bonität Rechnung tragen, etwa durch einen offenen Dialog mit Investoren, Marktteilnehmern und Ratingagenturen.
 - Erstellung langfristiger Bonitätsbewertungen (10 Jahre oder mehr) als Ergänzung zu den bestehenden Bewertungen.
 - Aufnahme bestimmter Klauseln (state-contingent clauses) in Verträge über öffentliche Schulden, die im Krisenfall „automatisch“ ein Moratorium auslösen und einen Präzedenzfall für private Märkte schaffen.
 - Ergänzung der bestehenden Instrumente für eine wirksamere Überwindung von Schuldenkrisen, darunter Umschuldungsklauseln, Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geierfonds sowie Gläubigerausschüsse.
- Nutzung des Gemeinsamen Rahmens der G20, um einem universelleren und dauerhafteren Rahmen für die Regelung von Staatsschulden näherzukommen.
 - Einrichtung eines globalen Forums für die Regelung von Staatsschulden und die entsprechende Abstimmung, um einen Konsens für neue Normen und Standards für Schulden-
transparenz und -management herbeizuführen, unter Berücksichtigung der Möglichkeit der Vermittlung und der schiedsgerichtlichen Beilegung bei der Umschuldung.
 - Dies würde Optionen für die Stärkung der internationalen Schuldenarchitektur eröffnen, die i) auf den bestehenden, in der Aktionsagenda von Addis Abeba und in anderen Foren genannten Grundsätzen und ii) auf den bereits vorhandenen Instrumenten und Mechanismen aufbauen. Diese Grundsätze können während des Folgeprozesses zu der Tagung der Staats- und Regierungsoberhäupter zur internationalen Schuldenarchitektur und Liquidität über einen Dialog zwischen den Interessenträgern weiter ausgearbeitet werden.